

Gemensamt ansvar

– en modell för planering och dimensionering
av gymnasial utbildning

Del 1

*Betänkande av Utredningen om planering
och dimensionering av komvux och gymnasieskola*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:33

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25061-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov. Utredaren fick också i uppgift att föreslå vid behov en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning (dir. 2018:17). Lars Stjernkvist förordnades samma dag som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.

Den 9 januari 2020 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2020:2). I tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden till senast den 1 juni 2020.

Sekreterare i utredningen har varit Margaretha Allen, Thomas Furusten (t.o.m. 31 december 2019), Fritjof Karlsson, Fredrik Lundholm, Eva Löfbom, Jan Rehnstam, Anna Sundborg och Ulrika Åkerdahl. I utredningen har även följande personer varit anställda under kortare perioder: Jonas Olofsson och Joacim Strömblad.

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från den 26 juni 2018, Andreas Bokerud, Utbildningsdepartementet, Emma Cars, Finansdepartementet, Anders Jutell, Utbildningsdepartementet, Jacob Johansson, Utbildningsdepartementet, Carl-Johan Klint, Näringsdepartementet, Kristina Lindström, Arbetsmarknadsdepartementet, Torkel Winbladh, Finansdepartementet och Emma Östling, Utbildningsdepartementet. Den 6 november 2018 entledigades Emma Cars, och Malin Winblad, Finansdepartementet, förordnades samma dag som ny sakkunnig. Den 8 oktober 2019 entledigades Kristina Lindström och Fredrik Ribbing, Arbetsmarknadsdepartementet, förordnades samma dag som ny sakkunnig.

Som experter att biträda utredningen förordnades från 26 juni 2018 Gabriel Brandström, Skolinspektionen, Jens Eriksson, Academedia, Jenny Kallstenius, Sveriges Kommuner och Regioner, Lotta Königsson, Arbetsförmedlingen och Torun Rudin, Skolverket. Anna Nyqvist förordnades som expert från 6 november 2018. Den 17 september 2019 entledigades Gabriel Brandström, och Johan Rydstedt, Skolinspektionen, förordnades samma dag som ny expert. Den 1 april 2020 entledigades Jenny Kallstenius. Karin Hedin, Sveriges Kommuner och Regioner, förordnades den 7 april som ny expert.

Till utredningen har en parlamentarisk referensgrupp med representanter för riksdagspartierna varit knuten. Vid tidpunkten för sista mötet ingick Gudrun Brunegård (Kristdemokraterna), Caroline Helmersson Olsson (Socialdemokraterna), Elisabeth Knutsson (Miljöpartiet), Patrick Reslow (Sverigedemokraterna), Daniel Riazat (Vänsterpartiet), Maria Stockhaus (Moderaterna), Amelie Tarschys Ingre (Liberalerna) och Mari-Louise Wernersson (Centerpartiet). Tidigare har även Annika Eclund (Kristdemokraterna), Stefan Jakobsson (Sverigedemokraterna), Jimmy Loord (Kristdemokraterna) och Christina Örnebjär (Liberalerna) deltagit i referensgruppen.

Härmed överlämnas betänkandet ”Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning”.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2020

Lars Stjernkvist

/Margaretha Allen,
Thomas Furusten,
Fritjof Karlsson,
Fredrik Lundholm,
Eva Löfbom,
Jan Rehnstam,
Anna Sundborg,
Ulrika Åkerdahl

Innehåll

Del 1

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	45
1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	47
1.4 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	64
1.5 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)	71
1.6 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	74
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet	78
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk	80
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning	81

1.10	Förslag till förordning om förenklad prövning av enskilda huvudmäns godkännanden när det gäller gymnasieskola.....	84
2	Utredningens uppdrag, utgångspunkter och arbetssätt ...	87
2.1	Uppdraget i korthet.....	87
2.2	Utredningens perspektiv och val av utgångspunkter	88
2.2.1	Regionala aspekter	88
2.2.2	Planering för framtiden	90
2.2.3	Centrala utgångspunkter	94
2.3	Hur utredningen valt att arbeta	101
3	Analys av utredningens syften	105
3.1	Elevernas tillgång till ett allsidigt brett utbud av gymnasial utbildning i skolväsendet	105
3.1.1	Tillgången till nationella program i gymnasieskolan förbättras av samverkan.....	105
3.1.2	Elevers val och intresse för olika gymnasieprogram påverkar programutbudet – och vice versa.....	118
3.1.3	Kommunal vuxenutbildning (komvux)	129
3.1.4	Gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna.....	144
3.2	Kompetensförsörjning till arbetsmarknad och rekrytering till högre utbildning.....	151
3.2.1	Utbildning och kompetensförsörjning.....	151
3.2.2	Gymnasieskolans betydelse för kompetensförsörjningen.....	157
3.2.3	Vuxenutbildningens betydelse för kompetensförsörjningen	179
3.2.4	Gymnasiesärskolan, särvux och arbetsmarknaden	187
3.2.5	Samverkan mellan utbildning och arbetsliv	190

3.3	Likvärdighet och segregation i gymnasieskolan.....	195
3.3.1	Begreppen likvärdighet och segregation	196
3.3.2	Komplicerat att bedöma likvärdighet i den differentierade gymnasieskolan	198
3.3.3	Elevernas socioekonomiska bakgrund har stor betydelse för studieresultat och måloppfyllelse...	200
3.3.4	Det finns skillnader mellan program i fullföljandegrad och etablering	203
3.3.5	Skolsegregationen har ökat kraftigt	205
3.3.6	Huvudmännen kan påverka skolsegregationen genom hur de placerar program på sina skolor....	207
3.3.7	Tillgången till gymnasial utbildning av hög kvalitet	213
3.4	Effektivt resursutnyttjande	217
3.4.1	Begreppet effektivitet och resurserna i gymnasial utbildning	218
3.4.2	Den ekonomiska resursåtgången i gymnasieskolan har ökat	218
3.4.3	Skolorganisation och effektivitet i gymnasieskolan.....	224
3.4.4	Genomströmningen och programval i gymnasieskolan har stor samhällsekonomisk påverkan	240
3.4.5	Den ekonomiska resursåtgången i komvux på gymnasial nivå	248
3.4.6	Det finns behov av flexibilitet i komvux.....	250
3.4.7	Effektivitet och genomströmning i komvux	252
3.4.8	Effektivitetsvinster genom att samplanera gymnasieskola och komvux	254
3.5	Sammanfattande observationer	255
3.5.1	Tillgången till ett brett och allsidigt utbud av gymnasial utbildning.....	255
3.5.2	Kompetensförsörjning	259
3.5.3	Likvärdighet och segregation i gymnasieskolan.....	262
3.5.4	Effektivt resursutnyttjande.....	266

4	Planering och dimensionering av gymnasial utbildning	271
4.1	Utvecklingen av styrningen av planering och dimensionering fram till i dag	271
4.1.1	Decentralisering av planeringen på 1980-talet	273
4.1.2	Början av 1990-talet – sektorsbidrag till hemkommuner, möjlighet att starta egen gymnasieutbildning och större vikt vid elevernas val	277
4.1.3	Valfrihetsreformerna ändrade förutsättningarna ytterligare för gymnasieskolan	281
4.1.4	Senare studier av planering och dimensionering av gymnasieskolan	283
4.1.5	Vuxenutbildningen – från 1980-talet till i dag.....	290
4.1.6	Sammanfattande iakttagelser av hur styrningen av utbudet av gymnasial utbildning förändrats från 1980-talet fram till i dag	300
4.2	Dagens styrmodell och regelverk som påverkar planering och dimensionering.....	304
4.2.1	Staten anger vad, huvudmännen avgör hur.....	304
4.2.2	Regleringen som styr huvudmännens planering och dimensionering av gymnasial utbildning	308
4.3	Planering och dimensionering – i samverkan och konkurrens	313
4.3.1	Dagens samverkansområden för den gymnasiala utbildningen	315
4.3.2	Samverkan kring planering och dimensionering av gymnasial utbildning	323
4.3.3	Utbildningsutbudet och arbetsmarknadens behov.....	334
4.3.4	Elevernas utbildningsval och lika tillgång till utbildning	358
4.4	Planering och dimensionering i ett europeiskt perspektiv	367
4.4.1	Kompetensförsörjning inom EU	367

4.4.2	Starkare styrning av utbudet i Danmark och Finland än i Sverige.....	368
5	Finansiering och resursfördelning	379
5.1	Finansiering av gymnasial utbildning	379
5.1.1	Utvecklingen av statsbidrag – från stat till hemkommuner och skolhuvudmän	381
5.1.2	Gymnasieskolan – finansiering och ersättningar mellan huvudmän	386
5.1.3	Kommunal vuxenutbildning – finansiering och ersättningar mellan huvudmän och till anordnare	408
5.1.4	Gymnasiesärskolan.....	416
5.1.5	Särskild utbildning för vuxna.....	417
5.2	Finansiering av gymnasieskolan och hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar för en likvärdig utbildning	419
5.2.1	Ansvar för att resurser fördelas efter olika behov ligger på flera nivåer	419
5.2.2	Huvudmännens ansvar att fördela resurser till sina skolor.....	420
5.2.3	Kommunernas ansvar och roll som finansiärer ...	427
5.2.4	Staten påverkar också omfördelning efter behov	433
5.2.5	Det finns behov av en tydligare och starkare styrning av resurser efter gymnasieelevernas olika behov och förutsättningar.....	437
5.3	Ekonomiskt stöd till elever som studerar utanför hemorten	441
5.3.1	Utvecklingen av ekonomiskt stöd för den som studerar utanför hemorten.....	441
5.3.2	Det kommunala stödet till inackordering	442
5.3.3	Det statliga stödet till inackordering.....	449
5.3.4	Det kommunala och det statliga stödet i praktiken	458

6	Förslag om planering och dimensionering	463
6.1	Utbud och dimensionering av gymnasial utbildning	466
6.1.1	Det behövs nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan	466
6.1.2	Kommuner ska samverka för ett ändamålsenligt utbud	492
6.1.3	Kommuners erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan.....	506
6.1.4	Möjligheten att delta i yrkesutbildning i regionalt yrkesvux inom samverkansområdet ska öka	507
6.1.5	Skolverket ska i sin fördelning av statsbidrag för regionalt yrkesvux ta hänsyn till behoven på hela arbetsmarknaden.....	511
6.2	Enskilda huvudmäns roll stärks i den regionala infrastrukturen för utbildning	514
6.2.1	Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud	514
6.2.2	Enskilda huvudmän är en del av det regionala utbudet.....	518
6.3	Bedömning av behov av gymnasial utbildning.....	519
6.3.1	Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning	519
6.3.2	Stöd till huvudmän som anordnar utbildning inom gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning.....	530
6.3.3	Skolhuvudmännen ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket	533
6.3.4	Huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras	537
6.3.5	Regionala branschråd för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska bidra med information om arbetsmarknadens kompetensbehov.....	541

6.3.6	Det nationella uppföljningssystemets insamlade uppgifter måste kunna offentliggöras på skol- och huvudmannanivå	545
6.4	En gemensam antagningsorganisation ska införas.....	546
6.4.1	Alla skolhuvudmän i gymnasieskolan ska ingå i en gemensam antagningsorganisation	546
6.5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens första steg	549
6.6	Ökat statligt inflytande – reformens andra steg	550
6.6.1	Samverkansavtal ska omfatta all sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå	552
6.6.2	Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå.....	556
6.6.3	Gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå ska inte ingå i de nationellt beslutade regionala ramarna för utbildningsutbudet	572
6.6.4	Kommuner och huvudmän för utbildning ska få lämna synpunkter innan Skolverket beslutar om ramar	577
6.6.5	Kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan	579
6.6.6	Enskilda huvudmän för gymnasieskola ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven	580
6.6.7	Befintliga enskilda huvudmän för gymnasieskola ska få nya godkännanden genom en förenklad prövning.....	593
6.6.8	Sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska definieras i skollagen	596
6.6.9	Kommunernas utbud av sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska följa Skolverkets ramar	601
6.6.10	Utökade möjligheter att delta i yrkesutbildning i komvux	605
6.7	Skolverket ska förbereda införandet och utarbeta förslag kring ramarnas konkreta utformning	620

6.8	Kvalitetshöjande insatser för yrkesutbildning i komvux ...	636
6.8.1	Det finns fortsatt behov av statsbidrag för vissa utpekade områden inom ramen för regionalt yrkesvux.....	636
6.8.2	Arbetsplatsförlagt lärande ska ingå i all sammanhållen yrkesutbildning i komvux	642
6.8.3	Regionala branschråd ska ersätta yrkesråd	645
6.9	Behov av fortsatt utredning	648
6.9.1	Nya verktyg för tillsyn och kvalitetsgranskning avgörande för en mer likvärdig gymnasial utbildning	649
6.9.2	Gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas.....	650
6.9.3	Regionala antagningskanslier i komvux.....	658
6.10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens andra steg	660
7	Förslag om finansiering och resursfördelning i gymnasieskolan.....	663
7.1	Utredningens slutsatser och överväganden	663
7.2	Förslag.....	673
7.2.1	Det ska regleras att kommuner inom gymnasieskolans samverkansområden ska betala interkommunal ersättning till varandra	673
7.2.2	Interkommunal ersättning för gymnasieskolans elever ska, liksom bidrag till enskilda huvudmän, utgå ifrån budgeterade kostnader	675
7.2.3	Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan	683
7.2.4	Huvudmän ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter	707
7.3	Studiebidrag till eget boende.....	709
7.3.1	Staten ska ansvara för ett nytt studiebidrag till eget boende	709

7.3.2	Studiebidrag till eget boende ska regleras i studiestödslagen.....	712
7.3.3	Bidrag ska lämnas om motsvarande utbildning saknas på hemorten	714
7.3.4	Avstånd och restid till skolorten ska avgöra behovet av eget boende	722
7.3.5	Bidrag ska lämnas med ett belopp som följer kostnadsutvecklingen.....	728
7.3.6	Bidrag ska i vissa fall kunna lämnas även om motsvarande utbildning finns på hemorten...	732
7.3.7	Bidrag ska betalas ut när det är styrkt att eleven har ett eget boende	745
7.3.8	Kommunerna ges möjlighet att samordna kommunalt stöd till elevresor med ett nytt studiebidrag till eget boende	747
7.3.9	Elever vid riksgymnasierna för döva och hörselskadade ska få boendekostnader täckta genom RG-bidrag.....	749
7.4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	751
7.4.1	Ändringarna i skolförfattningarna.....	751
7.4.2	Ändringarna i studiestödsförfattningarna.....	752
8	Konsekvenser.....	755
8.1	Inledning.....	755
8.2	Konsekvenser avseende utredningens syften	756
8.2.1	Elevernas tillgång till ett allsidigt utbud.....	756
8.2.2	Kompetensförsörjning	759
8.2.3	Likvärdighet och segregation i gymnasieskolan.....	761
8.2.4	Effektivt resursutnyttjande – samhällsekonomiska konsekvenser	762
8.3	Konsekvenser för gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens målgrupper	769
8.3.1	Konsekvenser för gymnasieskolans elever.....	769
8.3.2	Konsekvenser för komvux målgrupp	775
8.3.3	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	780

8.4	Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommuner.....	781
8.4.1	Kommunal samverkan, regionala branschråd och gemensamma antagningsorganisationer	781
8.4.2	Förslag som berör förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning	785
8.4.3	Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning	787
8.4.4	Kommuner och andra huvudmän för utbildning ska få lämna synpunkter innan Skolverket beslutar om ramor.....	789
8.4.5	Kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan	789
8.4.6	Kommunernas utbud av sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska följa Skolverkets ramor.....	790
8.4.7	Förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå.....	791
8.4.8	Arbetsplatsförlagt lärande ska ingå i sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå.....	794
8.4.9	Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas.....	796
8.4.10	Interkommunala ersättningar ska utgå från budgeterade kostnader.....	796
8.4.11	Bidrag till eget boende	797
8.4.12	Hur påverkar förslagen om planering och dimensionering den kommunala självstyrelsen?	800
8.5	Konsekvenser för enskilda huvudmän i gymnasieskolan...	804
8.5.1	Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud	804
8.5.2	Vid ansökan om godkännande ska även följderna för befintliga enskilda huvudmän beaktas	804
8.5.3	Enskilda huvudmän ska räknas in som en del av det regionala utbudet.....	805

8.5.4	Regionala ramar ska påverka Skolinspektionens godkännande av enskilda huvudmän	805
8.5.5	Skolinspektionen beslutar om antalet platser för enskilda huvudmän	806
8.5.6	Gemensam antagning och enskilda huvudmän....	807
8.5.7	Befintliga godkännanden av enskilda huvudmän ska få nya godkännanden genom en förenklad prövning.....	808
8.5.8	Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas.....	808
8.5.9	I gymnasieskolan ska interkommunala ersättningar utgå från budgeterade kostnader	808
8.5.10	Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning.....	809
8.5.11	Bidrag till eget boende.....	809
8.6	Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för staten.....	810
8.6.1	Konsekvenser för Skolverket.....	810
8.6.2	Konsekvenser för Skolinspektionen.....	813
8.6.3	Konsekvenser för högskolor och universitet.....	815
8.6.4	Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas	816
8.6.5	Interkommunala ersättningar ska utgå från budgeterade kostnader.....	816
8.6.6	Kompensation genom kommunernas generella statsbidrag för statens utökade ambitioner när det gäller yrkesutbildning i komvux	816
8.6.7	Delar av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska finnas kvar	819
8.6.8	Konsekvenser när det gäller studiestöd med anledning av reformer för förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux.....	820
8.6.9	Konsekvenser av förslag om bidrag för eget boende	821
8.7	Konsekvenser för små företag.....	825

8.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	826
8.8.1	Effekter på jämställdheten av förändringar i gymnasieskolans utbud	826
8.8.2	Förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux	828
8.8.3	Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas	829
8.8.4	Bidrag till eget boende	830
8.9	Konsekvenser för brottsligheten	830
8.10	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	830
8.11	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	831
8.12	Finansiering	831
9	Författningskommentar	847
9.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	847
9.2	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	860
9.3	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	862
	Särskilt yttrande	879
	Referenser	881

Del 2

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:17	897
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:2	917
Bilaga 3	Utredningens insamlade empiriska material	919

Bilaga 4	Ett exempel på planering och dimensionering i ett fiktivt samverkansområde	931
Bilaga 5	Gymnasieprogrammets betydelse för sannolikheten att ta examen och för etableringen på arbetsmarknaden	977
Bilaga 6	Gymnasieskolor sedan år 2000.....	1057

Sammanfattning

Uppdrag och syfte

Utredningen har bl.a. fått i uppdrag att föreslå en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. I uppdraget ingick även att se över ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och andra aktörer när det gäller planering och dimensionering. Syftet i denna del av uppdraget är att bl.a. trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet.

I utredningens uppdrag har vidare ingått att föreslå en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. Syftet i denna del är att bidra till ökad likvärdighet och minskad segregation.

Problembild

Utbudet av gymnasial utbildning påverkar individers möjlighet till egen försörjning och möjlighet till ett aktivt deltagande i samhällslivet. Tillgången till utbildning har stor betydelse för individer som tidigare haft svårigheter under sin skolgång. Tillgången till de olika nationella programmen i gymnasieskolan är generellt sett god men tillgången till utbildningen för elever som inte är behöriga till nationella program efter grundskolan är betydligt sämre. Elever som inte är behöriga till nationella program behöver god tillgång till introduktionsprogram som snabbt kan leda till nationella program eller till en yrkesutbildning som ger goda chanser på arbetsmarknaden. I dag förekommer det alltför ofta att elevens valmöjligheter begränsas av ett snävt utbud i sin hemkommun.

Utbudet av gymnasial utbildning påverkar även arbetsgivares möjligheter att rekrytera. På den del av arbetsmarknaden där det finns krav på specifik yrkeskompetens på gymnasial nivå, har arbetsgivare inom flera branscher svårt att rekrytera. Prognoserna talar för att kompetensbristen inom dessa branscher kommer att öka. Det finns även en generell arbetsmarknad där arbetsgivare rekryterar brett. På denna generella arbetsmarknad har specifik yrkeskompetens inte så stor betydelse, vilket skapar tillgång till arbetstillfällen nästan oberoende av vilken utbildning som tidigare genomförts. Under högkonjunktur har det varit stor efterfrågan på personal inom den generella arbetsmarknaden. Prognoserna tyder dock på att konkurrensen om dessa jobb – där det inte ställs krav på specifik yrkeskompetens – kommer att öka. I gymnasieskolan minskar intresset för yrkesutbildning och det finns brister i matchningen mellan elevers val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden. Detta bidrar till bristande kompetensförsörjning men det försvårar även övergången från skola till arbetsliv för stora grupper av elever i gymnasieskolan. Utredningen kan med ny empiri visa att valet av utbildning har betydelse för både genomströmning och för etablering på arbetsmarknaden. Valet av utbildning påverkar även elevernas inkomstutveckling efter gymnasieskolan. Programvalet har störst betydelse för elever med låga meritvärden från grundskolan. Valet av program påverkas av det utbud som erbjuds, hur utbildningarna marknadsförs och vilken information om utbildningarna som eleverna har tillgång till. Utbudet av utbildning i gymnasieskolan präglas av huvudmännens konkurrens om elever. Den bristande matchningen mellan behoven på arbetsmarknaden, utbud och elevers val av utbildning påverkar både kompetensförsörjningen och ungdomars möjlighet till en smidig övergång från skola till arbetsliv. Den bristande matchningen medför kostnader för arbetsgivare och för samhället och inte minst för de individer vars väg till arbetsmarknaden blir onödigt krokig.

Utbudet av yrkesutbildning i komvux är inte tillräckligt brett och avspeglar inte behoven på hela arbetsmarknaden. Några få yrkesområden är väl representerade i många kommuner medan bredden ofta saknas trots att det finns tydliga behov av yrkesutbildade inom många yrkesområden. Utbudet av yrkesutbildning skiljer sig också åt beroende på i vilken kommun en individ är hemmahörande i. Det finns inget system som garanterar individer tillgång till utbildning i omkringsliggande kommuner utan individerna är många gånger hänvisade

till den yrkesutbildning som erbjuds i hemkommunen. Detta trots att en utbildning i en annan kommun kan vara den mest lämpade, både ur individens och arbetsmarknadens behov.

När det gäller utbudet av yrkesutbildning i komvux saknas det många gånger en systematik för att utnyttja avsatta resurser på ett effektivt sätt. Det kan finnas yrkesutbildningar av liknande karaktär i flera närliggande kommuner med mindre elevgrupper i varje utbildning. Det saknas en djupare samverkan mellan kommuner för att kunna optimera utnyttjande av avsatta resurser.

Det i flera bemärkelser begränsade utbudet av yrkesutbildning i komvux minskar både individens möjligheter till utbildning och yrkesväxling och det minskar arbetsgivares möjligheter till bredare rekrytering.

Segregationen i gymnasieskolan har ökat och elever med liknande bakgrund och studieförutsättningar samlas i högre grad på vissa skolor. Vidare kan likvärdigheten vad gäller kvalitet ifrågasättas. Det är stora och över tid stabila socioekonomiska skillnader i gymnasieelevernas måluppfyllelse. Det är också stora skillnader i måluppfyllelse mellan elever beroende på meritvärde från grundskolan. Hälften av skillnaderna i gymnasiebetygen kan förklaras av familjebakgrunden.

Hänsyn bör tas till elevernas intresse på både kort och lång sikt

Ungdomar som i årskurs nio står inför sitt gymnasieval ska så småningom försörja sig själva antingen direkt efter gymnasieskolan eller efter vidare studier. Möjligheten till en stabil egen försörjning är grunden för att unga människor ska kunna påbörja ett tryggt och självständigt liv utan ekonomiskt stöd från vårdnadshavare eller samhället. Utredningens analyser visar att valet av utbildning har betydelse för både genomströmning, etablering och inkomstutveckling. Att ges möjlighet att gå en utbildning man är intresserad av har också betydelse för sannolikheten att ta examen. Ett väl fungerande utbildningssystem bör därför erbjuda utbildningar som dels rustar eleverna för livet efter gymnasieskolan, dels upplevs som intressanta och meningsfulla under studietiden.

Utredningens arbete med att utveckla förslag har präglats av att hitta en balanspunkt mellan att tillgodose elevernas intresse på kort och lång sikt. En viktig slutsats är att behoven på arbetsmarknaden

sammanfaller med elevernas långsiktiga intresse av att övergången från skola till arbetsliv är så okomplicerad som möjligt. Samtidigt är individens självständiga val av utbildning och livsinriktning ett värde i sig själv som behöver värnas. Utredningen föreslår därför att utbudet av utbildning ska formas med hänsyn till både elevers efterfrågan och behov samt till behoven på arbetsmarknaden. Utredningen bedömer vidare att gymnasieskolans utbildningar behöver utvecklas för att undvika eventuella målkonflikter mellan elevernas intresse på kort sikt och deras behov av kunna försörja sig själva på långre sikt.

När det gäller vuxnas val av yrkesutbildning inom komvux är matchningen mellan utbildningsval och behoven på arbetsmarknaden god. En förklaring till det är att vuxna vid sitt val av yrkesutbildning själva har en bättre överblick över behoven på arbetsmarknaden och att de mer aktivt söker utbildningar som de vet ger de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Utredningen anser dock att utbudet av yrkesutbildning inom komvux behöver breddas och att det även där är angeläget att planera och dimensionera utbudet med hänsyn till både elevers efterfrågan och behov och behoven på arbetsmarknaden.

Resurseffektiviteten behöver förbättras. I gymnasieskolan har kostnaden per elev ökat över tid. En del av kostnadsökningen kan förklaras av ökade lärarlöner vilket är viktigt för att attrahera och behålla lärarna i skolan. Utredningen bedömer dock att det även finns andra förklaringar. Antalet huvudmän har ökat vilket leder till fler skolenheter och att programmen är spridda på flera skolor. Inom samma pendlingsområde förekommer det att samma utbildning erbjuds på flera skolor, trots att utbildningen bedrivs med små elevgrupper. Detta talar för att det finns brister i samverkan och samordning av utbildningsutbudet. Brist på samordning och samverkan samt konkurrens om elever i gymnasieskolan bidrar enligt utredningen till att de resurser som samhället avsätter för utbildning inte används på ett effektivt sätt. Även i komvux finns det brister i samverkan mellan kommunerna i fråga om utbudet. Det är inte självklart för kommuner att samverka om utbudet av yrkesutbildning i komvux, vilket riskerar att skapa ett ineffektivt resursutnyttjande när det gäller sådan utbildning, detta gäller såväl yrkesutbildning som finansieras med det riktade statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning som egenfinansierad yrkesutbildning.

Bättre planering och dimensionering kräver insatser både nationellt och regionalt

Reformerna i början av 1990-talet innebar en långtgående decentralisering när kommunerna tog över ansvaret för bl.a. planering och dimensionering. I utredningens uppdrag ligger att se över ansvaret mellan stat, kommun och andra aktörer. En viktig slutsats är att huvudmannaskapet bör ligga kvar hos dagens huvudmän. I huvudmannaskapet ligger flera uppgifter som bäst hanteras lokalt, det gäller t.ex. arbetsgivaransvaret, beslut om hur utbildningarna organiseras och var de lokaliseras. Kring sådana frågor finns det stora vinster med ett fortsatt lokalt ansvar.

Samtidigt som den kommunala självstyrelsen ska värnas ser utredningen behov av att staten ges ett större inflytande över utbudet både i gymnasieskola och komvux. Beslut om utbud bör vila på en stadigare empirisk grund kring individens och samhällets långsiktiga nytta. Det kräver en större analytisk kapacitet än vad som vanligtvis är möjlig på kommunal nivå. Dagens utbud i gymnasieskolan präglas dessutom starkt av att huvudmän konkurrerar med varandra om elever. Konkurrensen kan bidra till en positiv kvalitetsutveckling, men enligt utredningen påverkar konkurrensen utbudet i en riktning som inte är gynnsam för vare sig individer, arbetsgivare eller samhället i vidare bemärkelse. För att balansera den konkurrens som i dag driver utbudet i en oönskad riktning behöver staten tydligare än i dag ange vilket utbud som är önskvärt. Det behöver även tydliggöras att utbudet av yrkesutbildning i komvux behöver spegla behoven på hela arbetsmarknaden.

En viktig princip för utredningen har varit att utveckla förslag som så långt möjligt värnar den kommunala självstyrelsen samtidigt som staten tydligare än tidigare ger både stöd och anvisningar om vilket utbud som ska erbjudas.

Mer likvärdiga villkor för kommunala och enskilda huvudmän

De utgångspunkter som låg till grund för valfrihetsreformen i början på 1990-talet, t.ex. att konkurrens mellan olika skolor antogs kunna bidra till högre kvalitet och produktivitet inom skolväsendet, är enligt utredningen fortfarande giltiga och viktiga att värna. De enskilda

huvudmännens frihet att själva välja vilka utbildningar de vill ansöka om godkännande för, ska inte förändras.

Det är dock inte möjligt att åstadkomma en rationell planering och dimensionering av gymnasieskolan utan att både offentliga och enskilda huvudmän berörs. En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har varit att så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar och villkor för kommunala och enskilda huvudmän. Därför föreslår utredningen att de enskilda huvudmännen ska inkluderas i samma modell för planering och dimensionering som de kommunala huvudmännen. Det innebär att ett ökat statligt inflytande över planering och dimensionering påverkar samtliga huvudmän. I någon mån innebär det att graden av frihet för de enskilda huvudmännen påverkas, precis som för kommunerna. Utredningen menar dock att de enskilda huvudmännens legitimitet ökar genom att de inkluderas i samma planeringsmodell som de kommunala. Det ökade statliga inflytandet innebär att de utbildningar som erbjuds svarar mot ett av staten tydligt definierat behov. Detta kommer att bidra till att synliggöra de enskilda huvudmännens bidrag till kompetensförsörjningen och till både elevernas och samhällets långsiktiga nytta. Utredningen lämnar förslag som syftar till att öka transparensen och ge huvudmännen mer likvärdiga förutsättningar och fler gemensamma verktyg för planering och dimensionering samt nya arenor för dialog mellan huvudmän. Utredningen konstaterar att intressekonflikter även fortsättningsvis kommer att uppstå, men bedömer att förslagen sammantaget bidrar till att förbättra förutsättningarna för en konstruktiv samverkan, inte minst mellan kommunala och enskilda huvudmän. Utredningen bedömer att en sådan mer konstruktiv samverkan kommer att bidra till ökad nytta för både elever och samhället i stort och det kommer att bidra till ett mer effektivt användande av samhällets resurser.

Utredningens förslag i korthet

När utredningens förslag läggs är samhället starkt påverkat av spridningen av det nya coronaviruset och utbrottet av covid-19. De långsiktiga konsekvenserna av detta är svåra att förutsäga men behovet av yrkesutbildning i komvux kommer sannolikt att öka i snabb takt. Det blir då särskilt viktigt med ett brett utbud av yrkesutbildning

som tar hänsyn till både elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov, men också att avsatta resurser kan utnyttjas på effektivt sätt. Under de närmast kommande åren står gymnasieskolan inför en stor expansion. Den demografiska utvecklingen innebär att det krävs en omfattande utbyggnad av antalet platser. Enligt utredningen är det angeläget att denna utbyggnad görs med hänsyn till både elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Vid lokalisering behöver hänsyn även tas till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. Beslut om gymnasieskolans utbud och var utbildningar ska lokaliseras kommer att få konsekvenser för en lång tid framöver.

Nya principer för planering och dimensionering bör börja tillämpas så fort som möjligt för att undvika felsatsningar som i ett senare skede kan bli mycket kostsamma att förändra. Därför föreslår utredningen att en ny modell för planering och dimensionering genomförs i två steg.

Reformens första steg för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Det första steget föreslås för gymnasieskolan börja tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2024.

- Utbudet av utbildning i gymnasieskolan ska beslutas med hänsyn till elevernas efterfrågan och behov och behoven på arbetsmarknaden.
- Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet.
- Kommuner ska samverka om planering och dimensionering på regional nivå.
- Huvudmän i gymnasieskolan ska ingå i gemensamma antagningsorganisationer, men även fortsättningsvis ska varje huvudman själv besluta om antagningen.
- Regionala branschråd införs i syfte att stärka arbetsmarknadsanknytningen.
- Huvudmän ska ge saklig information till blivande elever om arbetsmarknadsutfall och övergång till högre utbildning efter de program som erbjuds i gymnasieskolan.

- Ett kompensatoriskt schablonbelopp som utgår ifrån elevernas meritvärde i grundskolan ska läggas till eller dras bort från den interkommunala ersättningen respektive grundbeloppet till enskilda huvudmän i syfte att stärka förutsättningarna för kompensatoriska åtgärder i gymnasieskolan.
- För att minska segregationen i gymnasieskolan ska huvudmän arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter.
- När det gäller enskilda huvudmän ska Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Skolinspektionen ska även beakta resursutnyttjandet i området som godkännandet avser.
- För att lika villkor, så långt möjligt, ska gälla mellan enskilda och kommunala huvudmän behöver interkommunal ersättning och bidrag till enskilda huvudmän för gymnasieskolan i högre grad bestämmas på samma grunder. Därför föreslås att även interkommunal ersättning ska baseras på budget. Kommunerna ska inom samverkansområden fortfarande kunna komma överens om gemensamma prislistor.
- CSN ska ha det samlade ansvaret för ekonomiskt stöd till inackordering för elever. Stödet bör benämnas Studiebidrag till eget boende.
- Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet följa upp elevernas sysselsättning efter gymnasiesärskolan. Skolverket ska stödja huvudmän för gymnasiesärskolan genom att utarbeta underlag för planering och dimensionering av utbudet av utbildning.

Reformens andra steg för gymnasieskolan

Det andra steget föreslås för gymnasieskolan börja tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2026. I detta andra steg föreslås bl.a. att

- Statens inflytande över utbudet ska öka genom att Skolverket föreslås få i uppdrag att, efter dialog med huvudmännen, besluta om regionala ramar för utbudet. Ramarna ska beslutas utifrån en

bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Skolverket ska ges i uppdrag att utforma ramarnas detaljer och hur de ska följas upp.

- I gymnasieskolan ska ramarna ange antalet platser som ska erbjudas inom varje samverkansområde av de nationella programmen och av introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion, som är utformade för en grupp elever.
- De regionala ramarna för utbudet som Skolverket beslutar ska i gymnasieskolan gälla för både offentliga och enskilda huvudmän.
- Om ramarna förändras, t.ex. på grund av demografiska förändringar eller att på grund av att behoven på arbetsmarknaden förändras, ska sådana förändringar gälla för samtliga huvudmän. Förändringar i ramarna ska fördelas proportionellt mellan huvudmän i förhållande till det befintliga antalet utbildningsplatser om det inte finns särskilda skäl.

Reformens första steg för komvux

Det första steget föreslås för komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå träda i kraft den 1 januari 2022. Utredning lämnar bl.a. förslag på förtydliganden i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux), i syfte att öka individers möjlighet att delta i yrkesutbildning och att bredda utbildningsutbudet.

Utredningen föreslår att

- De kommuner som samverkar om sådan yrkesutbildning som statsbidrag lämnas för ska träffa ett samverkansavtal och bilda ett samverkansområde.
- Personer hemmahörande i ett samverkansområde ska fritt kunna söka till sådan utbildning som statsbidrag lämnas för och som erbjuds inom samverkansområdet. Den kommun som anordnar utbildningen ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun i samverkansområdet om ansökan avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för.

- Skolverket ska vid fördelning av statsbidrag ta hänsyn till hur utbudet i de samverkande kommunerna tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.
- Skolverket ska få i uppdrag att föra regionala dialoger med huvudmännen för komvux som särskild utbildning i fråga om yrkesinriktad utbildning, i syfte att stimulera erfarenhetsutbyte och, där så är lämpligt, även utarbeta stöd för planering av sådan utbildning.
- Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet.

Reformens andra steg för komvux

Det andra steget föreslås för komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå påbörjas efter utgången av 2025. I detta andra steg lämnar utredningen ett flertal förslag som sammantaget syftar till att i större omfattning bredda utbudet av yrkesutbildning i komvux, öka tillgången till sådan yrkesutbildning samt förbättra kompetensförsörjningen i arbetslivet. Utredningen föreslår därför att

- Utbudet av yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå ska breddas och tillgången ska öka. Kommunerna kommer permanent att kompenseras ekonomiskt för statens ökade ambitioner via det generella statsbidraget. Samtidigt avvecklas motsvarande delar av det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux.
- I skollagen definieras att sammanhållen yrkesutbildning är en kombination av nationella kurser i komvux på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde. Det ska vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att fastställa nationella sammanhållna yrkesutbildningar.
- Kommunerna ska träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner i fråga om komvux på gymnasial nivå. Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå.

- Statens inflytande över utbudet ska öka genom att Skolverket föreslås få i uppdrag att efter dialog med huvudmännen, besluta om regionala ramar för utbudet i komvux på gymnasial nivå. Ramarna ska ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas ett eller flera kalenderår. Vid behov ska ramarna även ange om ett yrkesområde behöver öka eller minska i omfattning.
- Ramarna ska göras utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Skolverket ska ges i uppdrag att utforma ramarnas detaljer och hur de ska följas upp.
- Skolverket ska, vid behov, mer detaljerat kunna ange vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas i komvux på gymnasial nivå inom ett samverkansområde.
- Det ska också vara möjligt för Skolverket att i samband med ramarna besluta om riksrekrytering för specifika sammanhållna yrkesutbildningar av nationellt intresse.
- Kommunernas erbjudande om sammanhållen yrkesutbildning ska minst uppfylla den regionala ram som beslutats. För en kommun som ingår i ett samverkansområde, ska kommunens erbjudande omfatta hela utbudet i samverkansområdet av sådan utbildning.
- Sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå ska fritt kunna sökas inom hela samverkansområdet. Elevers hemkommun ska åta sig att svara för kostnaderna för sådana utbildningar som erbjuds inom samverkansområdet.
- Om platserna på en sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå inte räcker till alla sökande ska hemkommunen erbjuda den sökande plats på en annan sammanhållen yrkesutbildning, en så kallad alternativplats. En behörig sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet.
- Det ska finnas regionala branschråd för yrkesinriktad utbildning i komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå, som kommunen ska ansvara för.

- En sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande. Regeringen ges möjlighet att besluta om omfattningen.
- Det ska fortsatt vara möjligt att ansöka om statsbidrag för ersättning till arbetsplatsen och ersättning för kostnader för handledarutbildning vid lärlingsutbildning inom komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.
- Det ska fortsatt vara möjligt att ansöka om statsbidrag för ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar i komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen.

Behov av fortsatt utredning

Utredningen har identifierat ytterligare några områden som utredningen anser har betydelse för att nå utredningens syften och det finns anledning att utreda vidare. När det gäller gymnasieskolans utbildningar så bör de utvecklas till innehåll och utformning så att de bättre avspeglar både elevernas intresse på kort sikt och deras intressen och behov på längre sikt. Det bör även utredas hur det kan bli lättare för elever att under utbildningen växla från ett högskoleförberedande program till en yrkesutbildning. Det skulle gynna elever som valt ett högskoleförberedande program men som senare under utbildningen märker att de inte vill studera vidare efter gymnasiet. När det gäller komvux på gymnasial nivå kan det övervägas om samverkande kommuner ska tillhöra en gemensam antagningsorganisation. Det kan även övervägas om bestämmelserna i skollagen om behörighet, mottagande och antagning i komvux på gymnasial nivå i högre utsträckning bör harmoniera med utredningens förslag om kommunernas skyldighet att erbjuda sammanhållna yrkesutbildningar.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹

dels att 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 15 kap. 30 och 32 §§ och 18 kap.

32 § ska utgå,

dels att nuvarande 2 kap. 5 a–5 d §§ ska betecknas 2 kap. 5 b–5 e §§ och 15 kap. 30 § ska betecknas 15 kap. 9 a §,

dels att 2 kap. 1 och 5 §§, de nya 2 kap. 5 c–5 e §§ och 15 kap. 9 a §, 15 kap. 14 §, 16 kap. 42, 50 och 52 §§, 17 kap. 24 §, 20 kap. 19 d §, 26 kap. 3 § och 28 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 2 kap. 3 a, 5 a, 8 c och 8 d §§ och 15 kap. 9 b–9 e §§ och närmast före 2 kap. 3 a, 8 c och 8 d §§ och 15 kap. 9 a, 9 c–9 e §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §²

I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsen- – huvudmän *och samverkans-*
- det (2–8 a §§), *avtal* inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),

¹ Senaste lydelse av
15 kap. 32 § 2017:1104
18 kap. 32 § 2013:530

2 kap. 5 a § 2018:1158.

² Senaste lydelse 2018:608.

- *huvudmännens ansvar för allsidig social sammansättning inom gymnasieskolan (8 c §),*
- *regionala branschråd (8 d §),*
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- kompetensutveckling (34 §), och
- lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

Samverkansavtal inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen

3 a §

När det gäller gymnasieskolan ska kommunen träffa ett samverkansavtal som omfattar ett geografiskt område med minst ett visst antal invånare som ingår i gymnasieskolans målgrupp och med minst två andra kommuner (primärt samverkansavtal). Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande inom gymnasieskolan av nationella program och programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. Därutöver får kommunen träffa samverkansavtal med en eller flera regioner och andra kommuner (sekundära samverkansavtal) i fråga om gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

De kommuner som har träffat ett primärt eller sekundärt samverkansavtal bildar ett primärt respektive ett sekundärt samverkansområde för utbildningen. De kommuner som ingår i ett kommunalförbund som är av samma omfattning som ett primärt samverkansavtal och avser samma uppgifter och utbildning som ett primärt samverkansavtal ska avse, behöver inte träffa samverkansavtal. I sådana fall ska bestämmelserna som gäller primära samverkansavtal i denna lag i stället gälla för kommunalförbundet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samverkansavtalens omfattning och innehåll och om undantag från kravet på samverkansavtal.

5 §³

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § 1–4 bedöms

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 b § 1–4 bedöms

³ Senaste lydelse 2018:1158.

lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser *gymnasieskola eller gymnasiesärskola* ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. *Avser* godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. *Om* godkännandet *avser* förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

utbildning vid en viss skolenhet

5 a §

Om godkännandet avser gymnasieskola ska, utöver det som anges i 5 §, följderna beaktas för gymnasieskolor med offentliga och enskilda huvudmän som ligger inom det område där den fristående skolans elever huvudsakligen förväntas komma ifrån. Vid bedömningen av om godkännande ska beviljas ska det även beaktas att ett

godkännande inte negativt påverkar ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser i området. För att ett godkännande ska lämnas för en gymnasieskola ska utbildningen också bidra till att

- 1. möta ungdomars efterfrågan och behov, och*
- 2. fylla ett arbetsmarknadsbehov.*

5 b §

Enskilda huvudmän ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 5 a § till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

5 c §⁴

Enskilda huvudmän ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 5 b § till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

5 c §

Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 §.

5 d §⁵

Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 och 5 a §§.

5 d §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. villkor för godkännande enligt 5 § andra stycket 1 och 2 och tredje stycket, *samt*
2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 5 c §.

5 e §⁶

1. villkor för godkännande enligt 5 § andra stycket 1 och 2 och tredje stycket *och 5 a §, och*
2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 5 d §.

⁴ Senaste lydelse av tidigare 2 kap. 5 b § 2018:1158.

⁵ Senaste lydelse av tidigare 2 kap. 5 c § 2018:1158.

⁶ Senaste lydelse av tidigare 2 kap. 5 d § 2018:1158.

*Huvudmännens ansvar för
allsidig social sammansättning*

8 c §

Huvudmännen för gymnasieskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter.

Regionala branschråd

8 d §

Det ska finnas regionala branschråd för gymnasieskolans och gymnasiesärskolans yrkesutbildning som kommunen ska ansvara för. Samverkansavtalen för primära samverkansområden ska innehålla en reglering av hur branschråden ska organiseras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de regionala branschråden.

15 kap.

*Kommuners ansvar för
planering och dimensionering*

30 §

Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet.

Kommunen *kan* erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller en region enligt samverkansavtal med kommunen eller regionen. *Kommuner*

9 a §⁷

En kommun som ingår i ett primärt samverkansområde ska erbjuda all utbildning som anordnas av någon av kommunerna i samverkansområdet i fråga om nationella program och programinrik-

⁷ Senaste lydelse av tidigare 15 kap. 30 § 2019:947.

som har ingått ett samverkansavtal bildar ett samverkansområde för utbildningen.

Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.

tat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. Kommunen får även erbjuda utbildning som anordnas av en kommun utanför det primära samverkansområdet eller en region enligt sekundärt samverkansavtal med kommunen eller regionen.

När kommunen bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa ska hänsyn tas till:

- 1. ungdomarnas efterfrågan och behov, och*
 - 2. arbetsmarknadens behov.*
- Betydande hänsyn ska tas till både 1 och 2.*

9 b §

Ett primärt samverkansavtal ska utformas med ledning av

- 1. det som anges i 9 a § tredje stycket,*
- 2. det som anges i 16 kap. 42 § och 17 kap. 16 §, och*
- 3. ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.*

Enskilda huvudmäns ansvar för planering och dimensionering

9 c

Inom gränserna för sitt godkännande ska enskilda huvudmän bestämma vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa med hänsyn till:

- 1. ungdomarnas efterfrågan och behov, och*

*2. arbetsmarknadens behov.
Betydande hänsyn ska tas till både
1 och 2.*

Regioners ansvar för planering och dimensionering

9 d §

*När en region bestämmer vilka
utbildningar som ska erbjudas och
antalet platser på dessa ska hänsyn
tas till:*

*1. ungdomarnas efterfrågan och
behov, och*

*2. arbetsmarknadens behov.
Betydande hänsyn ska tas till både
1 och 2.*

Huvudmännens information om utbildning

9 e §

*När en huvudman informerar
ungdomar och vårdnadshavare om
den gymnasieutbildning huvud-
mannen erbjuder ska huvudman-
nen tydligt ange vilket*

*1. nationellt program och natio-
nell inriktning utbildningen utgörs
av,*

*2. nationellt program utbild-
ningen är inriktad mot om den
aktuella utbildningen är program-
inriktat val, som anordnas för en
grupp elever, eller*

*3. yrkesområde utbildningen är
inriktad mot om den aktuella ut-
bildningen är yrkesintroduktion,
som anordnas för en grupp elever.*

Informationen enligt första stycket ska också innehålla uppgifter om vad utbildningen kan leda till.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om informationen.

Lydelse enligt prop. 2019/20:105 Föreslagen lydelse

14 §⁸

Antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasieskola anordnad av kommuner, regioner och enskilda huvudmän.

Antagningsorganisationen ska vara gemensam för gymnasieskolan anordnad av kommuner, regioner och enskilda huvudmän. *Den ska omfatta alla skolenheter inom minst ett primärt samverkansområde. Om undantag har föreskrivits med stöd av 2 kap. 3 a § får detta i stället avse i den aktuella kommunen.*

16 kap.

42 §

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program.

Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.

Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar. *Vid bedömningen av om ett allsidigt urval erbjuds i kommunen får kommunen även ta hänsyn till de utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter*

⁸ Senaste lydelse 2020:00.

som ligger inom det primära samverkansområdet.

50 §⁹

En kommun som på ett nationellt program har antagit en elev som inte är hemmahörande i kommunen *eller i samverkansområdet för utbildningen* ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av dennes hemkommun (interkommunal ersättning).

Första stycket gäller även en region som på ett nationellt program har antagit en elev som inte är hemmahörande i samverkansområdet för utbildningen.

En kommun som på ett nationellt program har antagit en elev som inte är hemmahörande i kommunen *och en region som antagit en elev på ett nationellt program*, ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av dennes hemkommun (interkommunal ersättning).

Den interkommunala ersättningen som bestämts ska ökas eller minskas med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev innan den interkommunala ersättningen slutligt beslutas av kommunen. Påslaget eller avdraget ska beräknas utifrån elevens studieförutsättningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om interkommunal ersättning.

52 §¹⁰

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen, enligt 42 §, var skyldig att erbjuda utbildning på nationella program vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Efter det att bidragets grundbelopp är bestämt ska ett påslag eller avdrag göras. Detta ska göras med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev innan bidraget slutligt beslutas av kommunen. Påslaget eller

⁹ Senaste lydelse 2019:947.

¹⁰ Senaste lydelse 2015:73.

avdraget ska göras utifrån elevens studieförutsättningar.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

17 kap.

23 §¹¹

En kommun som på programinriktat val har antagit en elev som inte är hemmahörande i kommunen *eller samverkansområdet för utbildningen*, ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av dennes hemkommun (interkommunal ersättning).

Första stycket gäller även en region som på programinriktat val antagit en elev som inte är hemmahörande i samverkansområdet för utbildningen.

Om inte den anordnande huvudmannen och hemkommunen kommer överens om annat, ska den interkommunala ersättningen beräknas enligt 24–27 §§.

En kommun som på programinriktat val har antagit en elev som inte är hemmahörande i kommunen *och en region som antagit en elev på programinriktat val*, ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av dennes hemkommun (interkommunal ersättning).

När den delen av den interkommunala ersättningen som avses i 24 § första stycket 1 har bestämts ska den justeras upp eller ned med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev som beräknas utifrån elevens studieförutsättningar innan den interkommunala ersättningen slutligt beslutas av kommunen. Detsamma gäller ersättning enligt 26 §.

¹¹ Senaste lydelse 2019:947.

20 kap.**19 d §¹²**

Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 19, 19 a eller 19 b § har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller i en region, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen.

När det gäller ungdomar som har sådan rätt som avses i första stycket ska bestämmelserna i 15 kap. 32 § tillämpas till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.

26 kap.**3 §¹³**

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,

2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,

3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,

4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och

5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 c §§.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

28 kap.**2 §¹⁴**

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

1. godkännande enligt 2 kap. 5 och 5 a §§ eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

¹² Senaste lydelse 2019:947. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

¹³ Senaste lydelse 2018:1158.

¹⁴ Senaste lydelse 2015:802.

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 §,
3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,
4. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,
5. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
6. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

5 §¹⁵

Beslut av en kommun eller en region får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 § eller 19 kap. 45 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,
6. *ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,*
7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådan rätt enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,
9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,
10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.
6. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådan rätt enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
7. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,
8. bidrag enligt 25 kap. 11 §,
9. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

¹⁵ Senaste lydelse 2019:947.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Förutom när det gäller de upphävda bestämmelserna i 15 kap 32 § och 18 kap. 32 och den nya lydelsen av 28 kap. 5 § ska lagen tillämpas första gången för gymnasieutbildning som påbörjas höstterminen 2024.
 3. Äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för beslut enligt 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § som har fattats före ikraftträdandet.
 4. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för gymnasieutbildning som har påbörjats före höstterminen 2024.
 5. Om en kommun vid ikraftträdandet redan är bunden av ett samverkansavtal med en annan kommun inträder skyldigheten att träffa primära samverkansavtal i 2 kap. 3 a § först när detta avtal upphört, dock senast den 1 augusti 2024. Äldre bestämmelser om samverkansavtal ska i dessa fall fortsätta att gälla.

1.2 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395)

dels att 2 kap. 1, 2, 3 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Studiehjälp består av studiebidrag, *inackorderingstillägg* och extra tillägg.

Studiehjälp består av studiebidrag, *studiebidrag till eget boende* och extra tillägg.

2 §

Studiehjälp får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. *Inackorderingstillägg får dock lämnas bara till den som behöver inackordering och som studerar vid de läroanstalter och utbildningar som regeringen bestämmer särskilt.*

Studiehjälp får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

2 a §

Studiebidrag till eget boende får lämnas bara till den som behöver ett eget boende till följd av studier.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen

meddela närmare föreskrifter om bidrag till eget boende.

3 §

Studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år. *Inackorderingstillägg* och extra tillägg kan lämnas även till studerande som är yngre.

Studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år. *Studiebidrag till eget boende* och extra tillägg får lämnas även till studerande som är yngre.

Studiehjälp lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år.

7 §¹

Studiebidrag lämnas med 1 250 kronor i månaden.

Inackorderingstillägg lämnas med lägst 1 190 och högst 2 350 kronor i månaden.

Studiebidrag till eget boende lämnas med ett belopp i kronor som motsvarar 4,97 procent av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken i månaden.

Extra tillägg lämnas med 855, 570 eller 285 kronor i månaden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Studiebidrag till eget boende enligt 2 kap. 2 a § får inte lämnas för den tid för vilken den studerande får inackorderingstillägg enligt 2 kap. 2 §, stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 §, 18 kap. 32 §, 20 kap. 19 d § skollagen (2010:800), i den äldre lydelsen.

3. Om den studerande före ikraftträdandet har beviljats kommunalt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 §, 18 kap. 32 § eller 20 kap. 19 d § skollagen eller inackorderingstillägg enligt 2 kap. 1 § i den äldre lydelsen, med ett visst månadsbelopp får studiebidrag till eget boende, trots vad som anges i 2 kap. 2 och 7 §§, lämnas med samma månadsbelopp och för studier vid samma skola för tid efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 30 juni 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:1325.

1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 12 §, 2 kap. 3 a, 5 a och 8 d §§, 15 kap. 9 a och 9 b §§, 16 kap. 42 §, 17 kap. 16 §, 20 kap. 16, 21 och 22 §§, 26 kap. 1, 24 och 25 §§ och 28 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 1 kap. 9 a–9 c §§, 20 kap. 6 a, 16 a, 18 a, 22 a, 22 b och 23 a §§ och nya rubriker närmast före 1 kap. 9 a § och 20 kap. 6 a, 18 a och 23 a §§ av följande lydelse,

dels att rubriken till 26 kap. ska lyda ”Tillsyn, statlig kvalitetsgranskning, nationell uppföljning, utvärdering, planering och dimensionering”,

dels att rubriken närmast efter 26 kap. 23 § ska lyda ”Nationell uppföljning, utvärdering, planering och dimensionering”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

*Statens ansvar för planering
och dimensionering*

9 a §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska regelbundet besluta om regionala ramar för en viss tid som innebär ett brett utbud av utbildning när det gäller gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

Besluten om ramar ska i fråga om gymnasieskolan avse en eller flera antagningsomgångar och ange antalet platser som ska erbjudas på

1. nationella program,

*2. introduktionsprogrammen
programinriktat val och yrkesin-*

troduktion, som är utformade för en grupp elever.

För programinriktat val och yrkesintroduktion ska ramarna ange vilket nationellt program respektive yrkesområde utbildningen är inriktad mot. Vid behov får besluten om rammar även ange rammar för de nationella inriktningarna.

Ramarna ska i fråga om den kommunala vuxenutbildningen

1. ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas, och

2. avse ett eller flera kalenderår.

Vid behov ska även ramarna ange omfattningen av yrkesområden och vilka nationella sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas.

9 b §

Ett beslut om ram för gymnasieskolan ska omfatta samtliga huvudmän som bedriver utbildning inom ett primärt samverkansområde eller inom en kommun om undantag har föreskrivits med stöd av 2 kap. 3 a §. Detsamma gäller ett beslut om ram för den kommunala vuxenutbildningen. Ramarna ska ta hänsyn till

1. elevernas efterfrågan och behov, och

2. arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt.

Betydande hänsyn ska tas till både 1 och 2.

9 c §

Innan ramen enligt 9 a och 9 b §§ beslutas ska samtliga huvudmän ges tillfälle att lämna synpunkter på de omständigheter som ska ligga till grund för beslutet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. hur ramen ska utformas, och*
- 2 uppföljning av ramarna.*

Lydelse enligt prop. 2019/20:105 Föreslagen lydelse

12 §¹

Lagen är uppdelad i 29 kapitel.

Dessa är

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),
- barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),
- kvalitet och inflytande (4 kap.),
- trygghet och studiero (5 kap.),
- åtgärder mot kränkande behandling (6 kap.),
- skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),
- förskolan (8 kap.),
- förskoleklassen (9 kap.),
- grundskolan (10 kap.),
- grundsärskolan (11 kap.),
- specialskolan (12 kap.),
- sameskolan (13 kap.),
- fritidshemmet (14 kap.),
- gymnasieskolan (15–17 a kap.),
- gymnasiesärskolan (18 och 19 kap.),
- kommunal vuxenutbildning (20 kap.),
- entreprenad och samverkan (23 kap.),
- särskilda utbildningsformer (24 kap.),
- annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),

¹ Senaste lydelse 2020:00.

- tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
- behandling av personuppgifter (26 a kap.),
- Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
- överklagande (28 kap.), och
- övriga bestämmelser (29 kap.).

Lydelse enligt 1.1

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 a §

När det gäller gymnasieskolan ska kommunen träffa ett samverkansavtal som omfattar ett geografiskt område med minst ett visst antal invånare som ingår i gymnasieskolans målgrupp och med minst två andra kommuner (primärt samverkansavtal). Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande inom gymnasieskolan av nationella program och programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. Därutöver får kommunen träffa samverkansavtal med en eller flera regioner och andra kommuner (sekundära samverkansavtal) i fråga om gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

Kommunen ska träffa ett samverkansavtal med minst två andra kommuner (primärt samverkansavtal) i fråga om gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av utbildning.

Inom gymnasieskolan ska det avse nationella program samt programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever och omfatta minst ett visst antal invånare som ingår i gymnasieskolans målgrupp. Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska det primära samverkansavtalet avse sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser. Därutöver får kommunen träffa samverkansavtal med en eller flera regioner och andra kommuner (sekundära samverkansavtal) i fråga om gym-

nasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

De kommuner som har träffat ett primärt eller sekundärt samverkansavtal bildar ett primärt respektive ett sekundärt samverkansområde för utbildningen. De kommuner som ingår i ett kommunalförbund som är av samma omfattning som ett primärt samverkansavtal och avser samma uppgifter och utbildning som ett primärt samverkansavtal ska avse, behöver inte träffa samverkansavtal. I sådana fall ska bestämmelserna som gäller primära samverkansavtal i denna lag i stället gälla för kommunalförbundet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samverkansavtalens omfattning och innehåll och om undantag från kravet på samverkansavtal.

5 a §

Om godkännandet avser gymnasieskola ska, utöver det som anges i 5 §, följderna beaktas för gymnasieskolor med offentliga och enskilda huvudmän som ligger inom det område där den fristående skolans elever huvudsakligen förväntas komma ifrån. Vid bedömningen av om godkännande ska beviljas ska det även beaktas att ett godkännande inte negativt påverkar ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser i området. För att ett godkännande ska lämnas för en gymnasieskola krävs också att utbildningen bidrar till att

1. möta ungdomars efterfrågan och behov, och
2. fylla ett arbetsmarknadsbehov.

Om godkännandet avser gymnasieskola ska ett högsta antal utbildningsplatser framgå. Antalet platser ska rymmas inom den beslutade ramen enligt 1 kap. 9 a § och bestämmas med hänsyn till befintligt utbud och de omständigheter som framgår av första stycket.

Det högsta antal utbildningsplatser som ett godkännande avser får ändras. En sådan ändring får göras om antalet platser för den aktuella utbildningen i det om-

råde där den aktuella skolenheten ligger har ändrats i ett beslut om ram enligt 1 kap. 9 a § eller om det finns särskilda skäl. Ändringen ska göras proportionerligt i förhållande till befintligt antal utbildningsplatser för respektive huvudman och ramen, om inte särskilda skäl föranleder en annan bedömning. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till

- 1. brister som framkommit vid tillsyn,*
- 2. ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser, och*
- 3. elevers efterfrågan.*

8 d §

Det ska finnas regionala branschråd för gymnasieskolans och gymnasiesärskolans yrkesutbildning *som kommunen ska ansvara för*. Samverkansavtalen för primära samverkansområden ska innehålla en reglering av hur branschråden ska organiseras.

Det ska finnas regionala branschråd för gymnasieskolans och gymnasiesärskolans yrkesutbildning. Samverkansavtalen för primära samverkansområden ska innehålla en reglering av hur branschråden ska organiseras. *Branschråd ska också finnas för yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning*. Kommunen ska ansvara för branschråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de regionala branschråden.

15 kap.

9 a §

Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet.

En kommun som ingår i ett primärt samverkansområde ska erbjuda all utbildning som anordnas av någon av kommunerna i samverkansområdet i fråga om nationella program och programinriktat

val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. Kommunen får även erbjuda utbildning som anordnas av en kommun utanför det primära samverkansområdet eller en region enligt sekundärt samverkansavtal med kommunen eller regionen.

Kommunen ska bestämma vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa enligt den ram som beslutas enligt 1 kap. 9 a §.

När kommunen bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa ska hänsyn tas till:

Utöver det som anges i tredje stycket ska kommunen, när den bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa, ta hänsyn till:

1. ungdomarnas efterfrågan och behov, och
2. arbetsmarknadens behov.

Betydande hänsyn ska tas till både 1 och 2.

9 b §

Ett primärt samverkansavtal ska utformas med ledning av

1. det som anges i 9 a § tredje stycket,

2. det som anges i 16 kap. 42 § och 17 kap. 16 §, och

3. ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

Ett primärt samverkansavtal ska utformas med ledning av

1. det som anges i 9 a § fjärde stycket, och

2. ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

16 kap.

42 §²

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program.

Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar. Vid bedömningen av om ett allsidigt urval erbjuds i kommunen får kommunen även ta hänsyn till

² Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

de utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter som ligger inom det primära samverkansområdet

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

16 §³

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i hemkommunen erbjuds programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion. *Erbjudandet om programinriktat val ska avse utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar eller erbjuder genom samverkansavtal.*

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i hemkommunen erbjuds programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion.

Utöver det som följer av första stycket ansvarar hemkommunen för att elever från grundsärskolan erbjuds yrkesintroduktion och individuellt alternativ, om de önskar sådan utbildning.

Hemkommunen behöver dock inte erbjuda sådan utbildning om det med hänsyn till elevens bästa finns synnerliga skäl att inte göra det.

Hemkommunen får erbjuda språkintroduktion enligt 12 § till elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.

20 kap.

Sammanhållen yrkesutbildning

6 a §

Med sammanhållen yrkesutbildning avses en kombination av nationella kurser i kommunal

³ Senaste lydelse 2018:749.

vuxenutbildning på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sammanhållna yrkesutbildning.

Lydelse enligt prop. 2019/20:105 Föreslagen lydelse

16 §⁴

Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 19, 19 a eller 19 b § har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Varje kommun ska därutöver erbjuda utbildning på gymnasial nivå *och särskild utbildning på gymnasial nivå. Kommuner ska då sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.*

Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 19, 19 a eller 19 b § har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Varje kommun ska därutöver erbjuda utbildning på gymnasial nivå.

När det gäller sammanhållna yrkesutbildningar och yrkesinriktade kurser ska kommunen erbjuda utbildning som minst uppfyller den ram som beslutats enligt 1 kap. 9 a §. Även ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser ska beaktas. För en kommun som ingår i ett primärt samverkansområde ska kommunens erbjudande av sammanhållna yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser omfatta hela utbudet i det primära samverkansområdet av sammanhållna

⁴ Senaste lydelse 2020:00.

yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser.

När kommunen bestämmer vilka sammanhållna yrkesutbildningar och yrkesinriktade kurser som ska erbjudas och antalet platser på dessa ska hänsyn tas till:

1. vuxnas efterfrågan och behov av utbildning, och

2. arbetsmarknadens behov av arbetskraft inom ett yrkesområde.

Kommunerna ska utöver vad som anges i andra och tredje styckena sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot. vuxnas efterfrågan och behov.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 a §

Varje kommun ska erbjuda särskild utbildning på gymnasial nivå. Kommunerna ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Arbetsplatsförlagd utbildning

18 a §

En sammanhållen yrkesutbildning ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet på sammanhållna yrkesutbildningar och om undantag från första stycket.

*Lydelse enligt prop. 2019/20:105 Föreslagen lydelse*21 §⁵

En ansökan om att delta i utbildning på gymnasial nivå eller i särskild utbildning på gymnasial nivå ska ges in till den sökandes hemkommun.

Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan vidare till den huvudmannen. Till ansökan ska fogas ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Ett yttrande behövs inte om det är onödigt med hänsyn till en tidigare överenskommelse.

Ett åtagande att svara för kostnaderna ska alltid lämnas om den sökande har rätt till utbildning enligt 19 d §. Ett åtagande att svara för kostnaderna ska också alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos den andra huvudmannen. Ett åtagande gäller även om den sökande därefter byter hemkommun.

Ett åtagande att svara för kostnaderna ska alltid lämnas om den sökande har rätt till utbildning enligt 19 d § *eller om ansökan avser sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå och den anordnande kommunen och hemkommunen ingår i samma primära samverkansområde*. Ett åtagande att svara för kostnaderna ska också alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos den andra huvudmannen. Ett åtagande gäller även om den sökande därefter byter hemkommun.

⁵ Senaste lydelse 2020:00.

22 §⁶

Den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå eller särskild utbildning på gymnasial nivå beslutar om den sökande ska tas emot till utbildningen.

Hemkommunen ska ta emot en sökande om de villkor som anges i 20 eller 20 a § är uppfyllda eller om den sökande har rätt till utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b §.

En kommun ska ta emot en sökande från en annan kommun och en region ska ta emot en sökande, om

1. de villkor som anges i 20 eller 20 a § är uppfyllda eller om den sökande har rätt till utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b §, och

2. hemkommunen har åtagit sig eller, efter överklagande enligt 28 kap. 12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning.

Av behöriga sökande till en sammanhållen yrkesutbildning eller en yrkesinriktad kurs på gymnasial nivå, med undantag för sökande som enligt 19 eller 19 b § har rätt till sådan utbildning, gäller i stället för vad som anges i tredje stycket 1 och 2 att huvudmannen i första hand ska ta emot dem som är hemmahörande inom det primära samverkansområdet för utbildningen, om hemkommunen har åtagit sig eller, efter överklagande enligt 28 kap. 12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Andra behöriga sökande än de som ska tas emot i första hand får tas emot i andra hand till platser som återstår sedan alla de som ska tas emot i första hand har antagits till utbildningen, och hemkommunen har åtagit sig eller, efter överklagande enligt 28 kap.

⁶ Senaste lydelse 2020:00.

12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning.

Av ett beslut om att en sökande ska tas emot till utbildning på gymnasial nivå ska det framgå på vilken eller vilka grunder den sökande tas emot.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 a §

Statens skolverk får besluta att det till en nationell sammanhållen yrkesutbildning, som ryms inom en eller flera ramar som har beslutats enligt 1 kap. 9 a §, i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering). Ett sådant beslut innebär att ett åtagande att svara för kostnaderna alltid ska lämnas av hemkommunen.

Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för att en viss sammanhållen yrkesutbildning ska kunna bli riksrekryterande.

22 b §

Beslut om riksrekrytering enligt 22 a § ska ange under vilken tid beslutet ska gälla och hur många platser utbildningen får omfatta samt uppgift om det belopp hemkommunen ska betala i interkommunal ersättning om utbildningen anordnas av en annan kommun än den kommun den sökande är hemmahörande i.

Erbjudande om utbildningsplats på sammanhållen yrkesutbildning

23 a §

Om huvudmannens beslut enligt 23 § innebär att en behörig sökande inte ska antas till en sammanhållen yrkesutbildning som erbjuds inom det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i, ska hemkommunen, om syftet med att delta i sådan utbildning för den sökanden är att stärka sin ställning i arbetslivet, i stället erbjuda den sökande en annan sammanhållen yrkesutbildning enligt den ram som beslutas enligt 1 kap. 9 a § och som den sökande är behörig till.

26 kap.

1 §⁷

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
 - ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
 - statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§), och
 - nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).
- nationell uppföljning, utvärdering, planering och dimensionering (24–28 §§).

24 §

Statens skolverk ska på nationell nivå följa upp och utvärdera

1. skolväsendet,
2. övriga utbildningar och verksamheter som står under Statens skolinspektions tillsyn enligt denna lag, och
3. annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. som anordnas av en enskild.

⁷ Senaste lydelse 2014:903.

Skolverket ska också ha det nationella ansvaret för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan och i den sammanhållna yrkesutbildningen och yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen.

25 §

En huvudman för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska till Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att även någon annan som kan lämna upplysningar eller innehar handlingar och annat material som avser verksamheten och behövs för uppföljningen och utvärderingen ska vara skyldig att på begäran av Skolverket lämna uppgifter om verksamheten.

En huvudman för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska till Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen. *En huvudman ska också till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamheten och verksamhetsredovisning som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag när det gäller planering och dimensionering av utbildning i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att även någon annan som kan lämna upplysningar eller innehar handlingar och annat material som avser verksamheten ska vara skyldig att på begäran av Skolverket lämna uppgifter om verksamheten när det behövs för

1. uppföljningen och utvärderingen, eller

2. för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag när

det gäller planering och dimensionering

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter och vilken verksamhetsredovisning som ska lämnas.

Lydelse enligt 1.1

Föreslagen lydelse

28 kap.

2 §

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 och 5 a §§ eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,	1. godkännande enligt 2 kap. 5 och 5 a §§ eller 24 kap. 3 a §, återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 § eller beslut om ändring av antalet platser enligt 2 kap. 5 a §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 §,

3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

4. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,

5. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

6. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Lagen tillämpas första gången i fråga om gymnasieskolan på utbildning som påbörjas höstterminen 2026 och i fråga om kommunal vuxenutbildning på utbildning som påbörjas efter utgången av 2025.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning i gymnasieskolan som påbörjas före höstterminen 2026 och för utbildning i kommunal vuxenutbildning som påbörjas före den 1 januari 2026.

4. Ett godkännande av en enskild huvudman för gymnasieskola upphör att gälla för utbildning som påbörjas höstterminen 2026. Efter anmälan av en enskild huvudman som har godkänts i 2 kap. 5 § i den äldre lydelsen, får Statens skolinspektion, genom en förenklad prövning besluta om godkännande enligt 2 kap. 5 och 5 a §§ i den

nya lydelsen. Regeringen får meddela föreskrifter om den förenklade prövningen.

5. Trots det som sägs i 2 kap. 3 a § behöver inte kommuner träffa samverkansavtal om sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå förrän redan gällande samverkansavtal som har träffats med stöd av förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning har upphört.

1.4 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)

dels att 2 kap. 1, 2, 7, 8, 19, 28 och 31 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 2 kap. 8 a–f §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Studiehjälp får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som anges i avdelning A i bilagan till denna förordning.

Studiehjälp får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som anges i avdelning A i bilagan till denna förordning.

Studiebidrag till eget boende får dock inte lämnas till studerande i utbildning vid en gymnasieskola anpassad för elever med vissa funktionsnedsättningar enligt 15 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Det finns särskilda bestämmelser om studier utomlands i 15–17 §§.

2 §¹

Inackorderingstillägg får lämnas till studerande vid andra läroanstalter och utbildningar än sådana som ingår i skolväsendet och har offentlig huvudman enligt skollagen (2010:800). Det får också lämnas för studier vid utbildningar med offentlig huvudman inom

¹ Senaste lydelse 2015:737.

skolväsendet, om den studerande är utlandssvensk eller deltar i förberedande dansarutbildning i grundskolan.

Inackorderingstillägg får utöver vad som anges i 1 § lämnas till en studerande

1. i grundskoleutbildning i någon av årskurserna 7–9 inom skolväsendet, om den studerande är utlandssvensk,

2. vid en fristående gymnasiesärskola, eller vid en gymnasiesärskola med offentlig huvudman, om den studerande är utlandssvensk.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om vem som kan få inackorderingstillägg.

Studiebidrag till eget boende får utöver vad som anges i 1 § lämnas till en studerande i

1. grundskoleutbildning i någon av årskurserna 7–9 inom skolväsendet, om den studerande är utlandssvensk enligt 29 kap. 7 § skollagen (2010:800), och

2. gymnasiesärskola inom skolväsendet.

7 §²

Grundläggande bestämmelser om storleken av studiebidraget, inackorderingstillägget och det extra tillägget finns i 2 kap. 7 och 8 §§ studiestödslagen (1999:1395).

Grundläggande bestämmelser om storleken av studiebidraget, studiebidraget till eget boende och det extra tillägget finns i 2 kap. 7 och 8 §§ studiestödslagen (1999:1395).

Inackorderingstillägg

Studiebidrag till eget boende

8 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om inackorderingstilläggets storlek.

En studerande som har ett eget boende utanför hemmet kan få studiebidrag till eget boende vid studier utanför hemorten, om en motsvarande utbildning saknas på

² Senaste lydelse 1999:1395.

hemorten. Någon prövning av om motsvarande utbildning saknas på hemorten ska inte göras i fråga om den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i en annan kommun än sin hemkommun eller i en region enligt 20 kap. 19 d § skollagen (2010:800).

En utbildning anses ligga utanför hemorten om färdvägsavståndet mellan hemmet och skolan är minst 40 kilometer enkel väg, eller om restiden tur- och retur mellan hemmet och skolan är minst två timmar.

8 a §

Med motsvarande utbildning i detta kapitel avses följande i fråga om:

1. utbildning på nationella program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan: samma nationella program och inriktning,

2. utbildning på introduktionsprogram i gymnasieskolan: utbildning på programinriktat val som är inriktad mot samma nationella program, på yrkesintroduktion mot samma yrkesområde och för övriga introduktionsprogram samma introduktionsprogram, eller

3. annan utbildning: utbildning i samma utbildnings- eller skolform med samma kursinnehåll.

8 b §

Med hemmet i 8 § avses

1. permanent bostad för den studerande och dennes förälder eller föräldrar, och

2. permanent bostad för förälder som är vårdnadshavare eller, i fråga om studerande som har fyllt 18 år, förälder som senast haft vårdnaden om den studerande, eller

3. en gemensam bostad för den studerande och dennes make, maka, sambo eller barn, som familjen har kvar under den tid den studerande har ett eget boende för att studera.

Om det finns särskilda skäl kan en annan bostad där den studerande varaktigt bor jämföras med hans eller hennes hem.

8 c §

Med skola i 8 § avses en organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad, där den studerande får sin undervisning.

Om den studerande genomför arbetsplatsförlagt lärande under en viss del av läsåret, ska arbetsplatsen under den perioden anses vara hans eller hennes skola.

8 d §

Även om en motsvarande utbildning finns på den studerandes hemort, får studiebidrag till eget boende lämnas om

1. utbildningen är riksrekryterande enligt 16 kap. 45 §, 17 kap. 20 § eller 19 kap. 37 § skollagen (2010:800),

2. utbildningen i huvudsak är skolförlagd medan motsvarande utbildning på hemorten är en gymnasial lärlingsutbildning,

3. eleven är en utlandssvensk elev enligt 29 kap. 7 § skollagen,

4. ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet för den studerande, när han eller hon får en ny hemort eller när hans eller hennes skola flyttar efter att de aktuella studierna har påbörjats, eller

5. omständigheter i den studerandes skolmiljö innebär att han eller hon inte kan delta i en motsvarande utbildning på hemorten.

8 e §

Även om eleven ska delta i utbildning på hemorten eller om en motsvarande utbildning finns där får studiebidrag till eget boende lämnas om

1. den studerande läser på en folkhögskola och bor på internat på skolan, eller

2. det finns synnerliga skäl.

8 f §

*Centrala studiestödsnämnden
får meddela närmare föreskrifter
om studiebidrag till eget boende.*

19 §³

Studiehjälp får lämnas för en sjukperiod som infaller under tid för vilken den studerande har beviljats studiehjälp.

För sjukperiod som infaller efter studietidens början får studiehjälp lämnas i form av extra tillägg och *inackorderingstillägg* bara om en ansökan om denna studiehjälp har kommit in till Centrala studiestödsnämnden dessförinnan. Om det finns synnerliga skäl, får studiehjälp lämnas även om en ansökan inte har kommit in före sjukperiodens början.

För sjukperiod som infaller efter studietidens början får studiehjälp lämnas i form av extra tillägg och *studiebidrag till eget boende* bara om en ansökan om denna studiehjälp har kommit in till Centrala studiestödsnämnden dessförinnan. Om det finns synnerliga skäl, får studiehjälp lämnas även om en ansökan inte har kommit in före sjukperiodens början.

För det första kalenderhalvår då en studerande bedriver studier som ger rätt till studiehjälp får studiehjälp lämnas bara för en sådan sjukperiod som infaller efter det att den studerande har påbörjat studierna.

28 §

Studiehjälp i form av studiebidrag för studier i Sverige får lämnas utan ansökan.

Studiehjälp i form av studiebidrag för studier utomlands, *inackorderingstillägg* eller extra tillägg får lämnas bara efter ansökan.

Studiehjälp i form av studiebidrag för studier utomlands, *studiebidrag till eget boende* eller extra tillägg får lämnas bara efter ansökan.

³ Senaste lydelse 2003:500.

31 §

Studiehjälp får betalas ut bara om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiehjälp har beviljats.

För att studiebidrag till eget boende ska betalas ut krävs också att det är styrkt att den studerande har ett eget boende.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Studiebidrag till eget boende enligt 2 kap. 1, 2 och 7–8 f §§ får inte lämnas för den tid för vilken den studerande får inackorderingsstillägg enligt 2 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395), stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 §, 18 kap. 32 § eller 20 kap. 19 d § skollagen (2010:800), i den äldre lydelsen.

3. Om den studerande före ikraftträdandet har beviljats stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 §, 18 kap. 32 § eller 20 kap. 19 d § skollagen eller inackorderingstillägg enligt 2 kap. 1 § studiestödslagen, i den äldre lydelsen, får studiebidrag till eget boende trots vad som anges i 2 kap. 1, 2 och 7–8 f §§ lämnas för studier vid samma skola för tid efter den ikraftträdandet, dock längst till och med den 30 juni 2026.

1.5 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)

Härigenom föreskrivs att 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare

Personuppgifter

Kommun

– Personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, *kommunkod, läroanstaltens kod, studieväg, klass, studietid, tid för studieavbrott och närvaro på läroanstalten i fråga om studerande som har fått studiehjälp och som ansökt om stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § skollagen (2010:800),*

– namn, adress, personnummer och samordningsnummer för betalningsmottagare av studiehjälp, och

– namn, personnummer eller samordningsnummer, adress och tidigare studiestöd för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2017:527)

om studiestartsstöd, uppgift om den studerande har beviljats studiestartsstöd samt uppgifter om kommunens elektroniska åtkomst till personuppgifter hos Centrala studiestödsnämnden.

Föreslagen lydelse

15 §¹

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare

Personuppgifter

Kommun

– Personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, *studietid som studiebidrag till eget boende har beviljats för i fråga om studerande som har ansökt om stöd enligt lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor,*

– namn, adress, personnummer och samordningsnummer för betalningsmottagare av studiehjälp, och

– namn, personnummer eller samordningsnummer, adress och tidigare studiestöd för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2017:527)

¹ Senaste lydelse 2019:22.

om studiestartsstöd, uppgift om den studerande har beviljats studiestartsstöd samt uppgifter om kommunens elektroniska åtkomst till personuppgifter hos Centrala studiestödsnämnden.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för studerande som har ansökt om stöd enligt 15 kap. 32 § skollagen (2010:800).

1.6 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)¹
dels att rubriken närmast före 6 kap. 9 § ska utgå,
dels att 6 kap. 9 § ska byta beteckning till 15 kap. 2 §,
dels att 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas ett nytt kapitel, 15 kap., tre nya paragrafer,
1 kap. 9 och 10 §§ och 13 kap. 3 a §, och närmast före 1 kap. 9 och
10 §§ och 13 kap. 3 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Regionala branschråd

9 §

De regionala branschråden ska bidra med att bedöma arbetsmarknadens behov i varje primärt samverkansområde. De regionala branschråden får omfatta ett eller flera primära samverkansområden.

Branschråden ska regelbundet behandla frågor om nationella yrkesprogram, programinriktat val som är inriktade mot ett yrkesprogram, yrkesintroduktion och nationella program inom gymnasiesärskolan, som erbjuds i samverkansområdet.

Samtliga samverkande kommuner, enskilda huvudmän som bedriver utbildning på yrkesprogram och programinriktat val inriktat mot yrkesprogram och yrkesintroduktion och på gymna-

¹ Senaste lydelse av 6 kap. 9 § 2018:1328.

siesärskola inom samverkansområdet, regional utvecklingsansvarig aktör, Arbetsförmedlingen och representanter för branschområdet ska erbjudas att delta i de regionala branschråden.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om branschråden.

Huvudmannens information om utbildning

10 §

Huvudmannens information till ungdomar och vårdnadshavare om den gymnasieutbildning som huvudmannen erbjuder ska ange

1. för yrkesprogram, programinriktat val och yrkesintroduktion: hur stor andel tidigare elever som gått en sådan utbildning som har etablerat sig på arbetsmarknaden inom viss tid och vilken del av arbetsmarknaden som eleverna etablerat sig på, och

2. för högskoleförberedande program: hur stor andel tidigare elever som gått en sådan utbildning som har påbörjat högre utbildning inom viss tid och vilka sektorer av högre utbildning som eleverna påbörjat.

Det som anges i första stycket gäller också huvudmän som erbjuder utbildning på särskilda varianter och riksrekryterande utbildning eller motsvarande.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om informationen.

2 kap.**2 §**

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande enligt 1 § ska den kommun där utbildningen ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig. Även de *närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan* ska ges tillfälle att yttra sig.

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande enligt 1 § ska den kommun där utbildningen ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig. Även de *kommuner och enskilda huvudmän med gymnasieskolor som ligger inom det område där den fristående skolans elever huvudsakligen förväntas komma ifrån* ska ges tillfälle att yttra sig.

När en kommun yttrar sig bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.

13 kap.***Kompensatoriskt schablonbelopp*****3 a §**

Det kompensatoriska schablonbeloppet enligt 16 kap. 52 § skollagen (2010:800) ska vara 5 00 kronor. Påslaget eller avdraget ska göras utifrån fördelningen av elevernas meritvärden från grundskolan för respektive program på nationell nivå.

15 kap. Interkommunal ersättning för nationella program och programriktat val

1 §

Interkommunal ersättning för elever som är hemmahörande i en annan kommun och som har antagits på nationellt program eller

programinriktat val ska grunda sig på budgeterade kostnader för det kommande kalenderåret. Med budgeterade kostnader avses antingen hemkommunens kostnader för motsvarande utbildning eller anordnarkommunens självkostnad beroende på hur ersättningen ska beräknas enligt 16 kap. 51 eller 17 kap. 25 § skollagen (2010:800).

3 §

Det kompensatoriska schablonbeloppet enligt 16 kap. 50 § skollagen (2010:800) ska vara 5 000 kronor per år. Påslaget eller avdraget ska göras utifrån fördelningen av elevernas meritvärden från grundskolan för respektive program på nationell nivå.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Härigenom föreskrivs att i fråga om förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

dels att rubriken till förordningen samt 1 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 12 a §, och närmast före 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förordning om ett *nationellt* informationssystem för skolväsendet

Förordning om *nationell och regional information* om skolväsendet

1 §

Statens skolverk ska göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Detta gäller de uppgifter om skolenheter i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som framgår av denna förordning eller av föreskrifter som meddelats med stöd av den. Informationen ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter.

Statens skolverk ska göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Detta gäller de uppgifter om skolenheter i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan *och kommunal vuxenutbildningen på gymnasial nivå* som framgår av denna förordning eller av föreskrifter som meddelats med stöd av den. Informationen ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter. *Uppgifterna får också användas för Skolverkets bedömning av utbudet på regional och nationell nivå och som underlag för huvudmännens planering av*

utbudet. Detta gäller utbildning inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

9 §

För varje skolenhet i gymnasieskolan ska informationssystemet utöver vad som anges i 2 och 3 §§ innehålla uppgift om

1. vilka studievägar huvudmannen planerar att erbjuda vid skolenheten,
1. vilka studievägar huvudmannen planerar att erbjuda vid skolenheten *och antal utbildningsplatser på dessa,*
2. hur elever som har besvarat Statens skolinspektions brukarundersökning upplever kvaliteten på utbildningen vid skolenheten,
3. genomsnittresultat på nationella prov,
4. betygsgenomsnitt, och
5. andel elever som efter genomgången gymnasieskola har grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare.

Uppgifter om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

12 a §

För kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska informationssystemet innehålla uppgifter om vilka kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanshållna yrkesutbildning) som kommunen planerar att erbjuda och antalet platser på sådan utbildning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 3 §, och närmast före 3 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Stöd för planering

3 §¹

Till stöd för huvudmännen ska myndigheten kontinuerligt utarbeta regionala planeringsunderlag för utbudet av utbildning när det gäller

1. nationella program och programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever i gymnasieskolan,

2. kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanhållen yrkesutbildning) i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå,

3. nationella program i gymnasiesärskolan, och

4. yrkesinriktad utbildning i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

¹ Tidigare 3 § upphävd genom 2017:1302.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs att 10, 20 och 34 §§ förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Bestämmelserna om urval i 3 kap. 7 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska inte tillämpas vid sådan kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som statsbidrag lämnas för enligt denna förordning. Om alla behöriga sökande inte kan *tas emot* till utbildningen, ska i stället företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden.

Bestämmelserna om urval i 3 kap. 7 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska inte tillämpas vid sådan kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som statsbidrag lämnas för enligt denna förordning. Om alla behöriga sökande inte kan *antas* till utbildningen, ska i stället företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden.

20 §¹

Ytterligare villkor som ska vara uppfyllda för att få statsbidrag enligt denna förordning är följande:

1. Minst tre kommuner ska *samverka* om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

1. Minst tre kommuner ska *träffa samverkansavtal* om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

¹ Senaste lydelse 2020:27.

2. De samverkande kommunerna ska åta sig att sammantaget finansiera ett antal årsstudieplatser utöver de årsstudieplatser som de beviljas statsbidrag för. De ytterligare årsstudieplatserna ska motsvara minst tre sjundedelar av de årsstudieplatser som de får statsbidrag för.

3. Sammansättningen av utbildningen ska planeras efter samråd med företrädare för arbetsgivare, organisationer eller andra sammanlutningar som är verksamma inom de branscher som finns företrädade i de samverkande kommunerna.

4. Utbudet ska planeras efter samråd med

a) den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet eller länen enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, och

b) Arbetsförmedlingen.

5. De samverkande kommunerna ska

a) visa på ett behov av utbildningen,

b) erbjuda en möjlighet till validering, och

2. De samverkande kommunerna *bildar ett samverkansområde och* ska åta sig att sammantaget finansiera ett antal årsstudieplatser utöver de årsstudieplatser som de beviljas statsbidrag för. De ytterligare årsstudieplatserna ska motsvara minst tre sjundedelar av de årsstudieplatser som de får statsbidrag för.

3. *En kommun i ett samverkansområde ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun i samverkansområdet om ansökan avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för enligt denna förordning.*

4. Sammansättningen av utbildningen ska planeras efter samråd med företrädare för arbetsgivare, organisationer eller andra sammanlutningar som är verksamma inom de branscher som finns företrädade i de samverkande kommunerna.

5. Utbudet ska planeras efter samråd med

a) den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet eller länen enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, och

b) Arbetsförmedlingen.

6. De samverkande kommunerna ska

a) visa på ett behov av utbildningen,

b) erbjuda en möjlighet till validering, och

c) erbjuda studie- och yrkesvägledning samt vid planeringen och genomförandet av utbildningen ta till vara elevens tidigare förvärvade kunskaper och kompetens.

Undantag från villkoret om samverkan mellan minst tre kommuner i första stycket 1 får medges om det finns synnerliga skäl.

Villkoret i första stycket 2 gäller inte lärlingsutbildning eller sammanhållna yrkesutbildningar till yrkesförare för persontransporter eller godstransporter.

c) erbjuda studie- och yrkesvägledning samt vid planeringen och genomförandet av utbildningen ta till vara elevens tidigare förvärvade kunskaper och kompetens.

34 §

Statens skolverk ska vid sin fördelning av statsbidrag ta hänsyn till behoven av kompetens på arbetsmarknaden och arbetslöshetens omfattning i de samverkande kommunerna.

Statens skolverk ska vid sin fördelning av statsbidrag ta hänsyn till behoven av kompetens på arbetsmarknaden och arbetslöshetens omfattning i de samverkande kommunerna. *Skolverket ska även beakta i vilken utsträckning utbudet av sådan utbildning som bidrag lämnas för enligt denna förordning tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.*

Första stycket gäller inte sammanhållna yrkesutbildningar till yrkesförare för persontransporter eller godstransporter. För sådan utbildning gäller i stället att Skolverket vid sin fördelning av statsbidrag ska ta hänsyn till behovet av geografisk spridning av utbildningsplatserna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.10 Förslag till förordning om förenklad prövning av enskilda huvudmäns godkännanden när det gäller gymnasieskola

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om den förenklade prövning vid godkännande av enskilda huvudmän som avses i punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2022:0000) om ändring i skollagen (2010:800) för de huvudmän vars godkännanden upphör enligt samma punkt i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

Dessa huvudmän kan genom en förenklad prövning få ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § i den nya lydelsen och den nya 2 kap. 5 a § skollagen. Om inte något annat sägs i denna förordning eller föreskrifter som meddelats med stöd av den, gäller i övrigt bestämmelserna om godkännande av enskild huvudman i 2 kap. 5 och 5 a §§ och 28 kap. 2 § skollagen och 2 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

Förutsättningar för nytt godkännande

2 § Befintliga huvudmän ska anmäla till Statens skolinspektion om de vill ha ett förnyat godkännande och hur många platser huvudmannen kan anordna.

Ett förnyat godkännande får bara avse samma utbildning och samma skolenhet som det tidigare godkännandet avsåg.

3 § Befintliga huvudman ska beviljas ett nytt godkännande om det inte finns särskilda skäl för att förnyat tillstånd inte ska ges. Med särskilda skäl avses i denna förordning att det finns skäl som för återkallelse enligt 26 kap. 13–15 §§ skollagen (2010:800). Någon annan prövning enligt 2 kap. 5 och 5 a §§ skollagen ska inte göras.

4 § Vid den fördelning av platser som ska göras enligt 2 kap. 5 a § skollagen (2010:800) ska platserna fördelas proportionerligt utifrån det antal utbildningsplatser som den enskilda huvudmannen hade

vid den närmast föregående antagningsomgången i förhållande till den ram som har beslutats enligt 1 kap. 9 a § skollagen.

5 § Statens skolinspektion får meddela föreskrifter om ansökan.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.
2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av 2026.

2 Utredningens uppdrag, utgångspunkter och arbetssätt

2.1 Uppdraget i korthet

Utredningens ena uppdrag handlar om hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux) bättre kan planeras, dimensioneras och finansieras för att uppnå nedanstående syften.

- Förbättra elevernas tillgång till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet.
- Trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen.
- Främja en likvärdig utbildning och minska segregationen.
- Effektivisera resursutnyttjandet.

Utredningen ska analysera hur regional samverkan om och planering av gymnasial utbildning fungerar i dag och vilka brister som finns. Utredningen ska också analysera om det finns andra hinder än brister i samverkan och planering som motverkar en ändamålsenlig planering och dimensionering. Vid behov ska utredningen föreslå en regional modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning och samtidigt se över och vid behov föreslå förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och andra aktörer för en sådan regional planering och dimensionering. Utredningen ska också vid behov föreslå nödvändiga förändringar i systemet för finansiering av gymnasial utbildning med utgångspunkt i eventuella förslag om en regional planeringsmodell.

Utredningens andra uppdrag handlar om resursfördelning för en likvärdig gymnasieskola. Utredningen ska analysera hur dagens finansiering av gymnasieskolan tar hänsyn till elevers behov och skolors

förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. Vid behov ska utredningen föreslå en finansieringsmodell som i högre grad tar hänsyn till gymnasieskolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning.

Utredningen har också i uppdrag att ta ställning till förslaget i betänkandet Moderniserad studiehjälp (SOU 2013:52) och föreslå om staten genom CSN bör ha ett samlat ansvar för inackorderingsstödet och särskilt redovisa vilka konsekvenser förslaget får för kommuner och elever. I arbetet med detta deluppdrag ska utredningen också beakta övriga uppdrag i direktiven om att föreslå hur utbildning inom bl.a. gymnasieskolan bör samordnas, planeras och dimensioneras.

Uppdraget (dir. 2018:17) skulle ursprungligen redovisas senast den 3 februari 2020. Genom tilläggsdirektiv, beslutade den 9 januari 2020, förlängdes dock utredningstiden så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 1 juni 2020 (dir. 2020:2). Kommittédirektiven för utredningen bifogas som bilaga 1 och 2 till betänkandet.

2.2 Utredningens perspektiv och val av utgångspunkter

Planering av utbildning handlar, enligt utredningens uppfattning, om vilka utbildningar som ska finnas för eleverna. I detta ingår även beslut om lokalisering, dvs. var utbildningarna ska erbjudas. Dimensionering handlar om antalet elevplatser på utbildningarna. Planering och dimensioneringen sker i dag med ett fåtal undantag inom områden där flera olika huvudmän för utbildning verkar. De konkurrerar och samverkar i olika utsträckning med varandra om ett gemensamt elevunderlag som avgränsas av områdets geografi och pendlingsmöjligheterna. Inom respektive område påverkas utbildningsaktörerna av gemensamma förhållanden som demografi, elevernas rörlighet mellan olika kommuner samt det omgivande samhällets behov och förväntningar.

2.2.1 Regionala aspekter

Beslut om utbildningsutbud behöver tas med hänsyn till att ungdomar och vuxna ska ha tillgång till ett brett utbud av god kvalitet samt till regionala och nationella kompetensbehov. Besluten måste

också beakta konsekvenserna för likvärdighet och segregation och utformas så att samhällets resurser används effektivt. En planering och dimensionering som fyller dessa syften uppfattar utredningen som ändamålsenlig enligt direktivet.

Den geografiska och befolkningsmässiga basen för gymnasieskolan har alltid varit vidare än kommungränsen. Alla kommuner har en grundskola, men alla kommuner har inte en gymnasieskola. Vilka program som erbjuds i olika kommuner varierar också. De tre största programmen anordnas i ungefär två tredjedelar av landets kommuner. De tre största yrkesprogrammen anordnas bara i omkring hälften av kommunerna. Gymnasieskolan har i dag ofta en mer regional än kommunal prägel och cirka tre fjärdedelar av eleverna i årskurs nio har inför sitt gymnasieval möjlighet att välja bland samtliga nationella program om de är beredda att pendla inom det område där de bor. I många kommuner får också en stor andel av gymnasieeleverna sin utbildning i en annan kommun än den egna eller hos en enskild huvudman.

Den geografiska och befolkningsmässiga basen för komvux och särvux ligger i dagens system inom varje enskild kommun. Hemkommunen ansvarar för att tillhandahålla och erbjuda vuxenutbildning på gymnasial nivå. En individ har som huvudregel endast möjlighet att delta i en annan kommuns vuxenutbildning på gymnasial nivå om hemkommunen svarar för kostnaderna för den sökandes utbildning.

Yrkesutbildningen i komvux och särvux har dock fått ett tydligare regionalt perspektiv under de senaste åren. Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ställer krav på att minst tre kommuner ska samverka i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Det har ökat förutsättningarna för enskilda individer att kunna ta del av annan yrkesutbildning på gymnasial nivå än den som återfinns i hemkommunen.

Ett motiv till att överväga en regional modell för planering och dimensionering, som framkommer i utredningens direktiv, är bristande samordning och avsaknaden av gemensam planering mellan kommuner samt mellan kommuner och enskilda huvudmän. Detta är något som har uppmärksamrats i flera tidigare utredningar.

En regional modell kan omfatta aktörer på kommunal, regional och statlig nivå. De formella regionernas roll behöver övervägas men den geografiska indelningen är inte given. På flera håll finns redan i dag fungerande samverkansområden för regionalt planerings- och

dimensioneringsarbete som inte nödvändigtvis följer formella regionala indelningar.

Regionala variationer i förutsättningarna för den gymnasiala utbildningens ändamålsenlighet

En regional modell för planering och dimensionering behöver kunna anpassas efter olika regionala förhållanden. Förutsättningarna att uppnå mål och syften i den gymnasiala utbildningen varierar mellan olika delar av landet. Det kan naturligtvis vara svårt att erbjuda ett brett och allsidigt utbud i en glest befolkad kommun med stora avstånd, få skolor och utbildningsanordnare samt begränsad tillgång på lärare. Balansen mellan utbud och efterfrågan av utbildad arbetskraft, dvs. kompetensförsörjningen, kan i hög grad se olika ut på lokala och regionala arbetsmarknader och beroende på variationer i demografin. Det kan vara svårt att uppnå likvärdighet mellan skolor i ett område där många skolor konkurrerar om resurser i form av elever och lärare. Ett effektivt resursutnyttjande kan innebära skilda lösningar i olika lokala sammanhang, men också mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen.

2.2.2 Planering för framtiden

Framtiden rymmer alltid en viss osäkerhet

All form av planering handlar om att blicka framåt och det inbegriper alltid ett visst mått av osäkerhet. Demografisk utveckling är vanligtvis lätt att förutse, men arbetsmarknaden är ständigt i förändring även om den historiskt sett sällan har förändrats radikalt från ett år till ett annat. Krisen till följd av coronapandemin 2020 är dock ett exempel på att behoven på arbetsmarknaden kan skifta snabbt och oväntat. På lång sikt finns också en rad faktorer som med stor sannolikhet kan påverka efterfrågan på arbetsmarknaden. Det handlar t.ex. om migration, förändringar i konjunkturen, konsekvenser av teknikutveckling samt ökad automation och digitalisering. Sannolikt kommer även klimatförändringarna att påverka både vår konsumtion och förutsättningarna för person- och varutransport.

Ett sätt att ta höjd för osäkerhet är att säkerställa att gymnasieskolans utbildningar både är tillräckligt breda för att rusta elever för framtida förändringar och tillräckligt specifika för att rusta elever för den verklighet de möter när de lämnar gymnasieskolan för att studera vidare eller försörja sig själva. Ett annat sätt att ta höjd för osäkerhet är att skapa förutsättningar för komvux att flexibelt kunna erbjuda yrkesutbildning som ger individer möjlighet till kompetensutveckling och karriärväxling.

Att framtiden rymmer ett visst mått av osäkerhet är ingen ursäkt för att inte planera och dimensionera. Tvärt om är planering en självklar och helt nödvändig förutsättning för att erbjuda utbildning. Varje år beslutar huvudmännen vilka utbildningar och hur många platser på dessa som ska erbjudas.

Som konstaterats ovan har utbildningarnas innehåll betydelse för individens beredskap för framtida förändringar. Uppdraget till denna utredning handlar dock inte om innehållet utan om just planering och dimensionering av utbildningsutbudet. För utredningen har det därför varit viktigt att söka svar på frågor som handlar om vad som påverkar utbudet idag. Hur går det till när huvudmännen planerar och dimensionerar i praktiken? Vilken form av beslutsunderlag behövs för att beslut om utbudet ska vila på en mer empirisk grund? Finns det ekonomiska drivkrafter som påverkar utbudet?

Mot bakgrund av en kartläggning av hur planering och dimensionering går till i dag har utredningen övervägt om det finns praktiska hinder som behöver undanröjas för en mer ändamålsenlig planering och dimensionering. Utredningen har också övervägt vilka principer som ska styra planering och dimensionering för att utbudet på ett resurseffektivt sätt ska bidra till mesta möjliga nytta för både individ och samhälle.

Att utforma en modell för planering och dimensionering både för komvux och gymnasieskolan kräver vidare en analys av de olika skolformernas olika förutsättningar och uppdrag. Gymnasiesärskolan och särsvux ingår också i utredningens uppdrag. Båda dessa skolformer präglas av delvis andra utmaningar än gymnasieskolan och komvux. Det krävs ofta en hög grad av individualisering och behoven på arbetsmarknaden är svårare att knyta till utbudet då etableringen på arbetsmarknaden ofta kräver någon form av lönesubvention.

Stora demografiska förändringar påverkar planeringen av gymnasieskolan

Om utbudet ska förändras i någon riktning krävs tid för omställning. Det gäller vid reformer men också vid den löpande planeringen av utbudet, eftersom det kan krävas flera års framförhållning för att förändra utbudet eller för att bygga en ny skola. Förändringar i demografin under de kommande tio åren kommer i större delen av landet innebära att antalet ungdomar och unga vuxna ökar kontinuerligt. En tilltagande urbanisering innebär att behovet av utbildningsplatser i städerna ökar kraftigt. Flyktingströmmar och annan invandring, som innebär förändrade förutsättningar och behov, är svåra att bedöma på förhand.

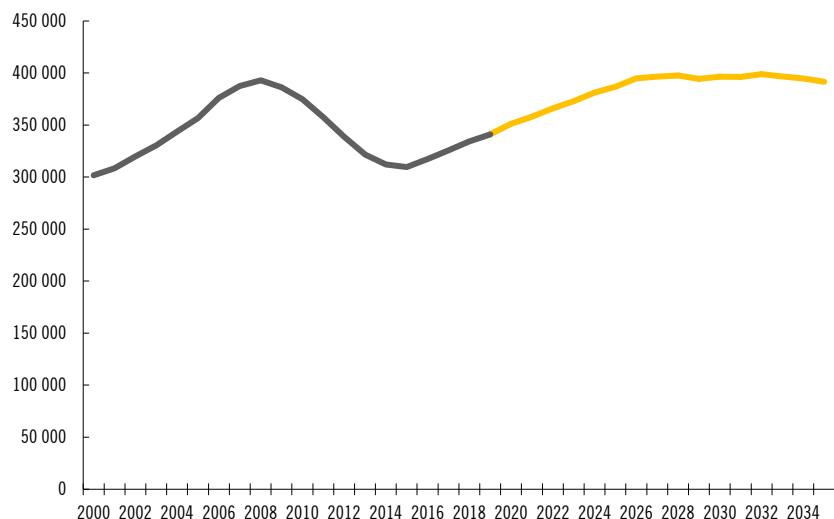
Sedan 2015 ökar antalet ungdomar i gymnasieålder efter en sex års lång nedgång. Skolverket har prognosticerat en fortsatt ökning i ungefär samma storleksgrad som ökningen mellan 2000–2010. Enligt SCB:s aktuella befolkningsframskrivningar¹ kommer antalet 16–18 åringar att fortsätta öka fram till 2028 och därefter ligga stabilt i en tioårsperiod.²

¹ SCB, Statistikdatabasen: *Aktuell framskrivning över folkmängden. Folkmängd 31 dec efter ålder och år*. Hämtad 2019-06-20.

² Naturligtvis är dessa framskrivningar förknippade med viss osäkerhet gällande migrationen.

Figur 2.1 Ungdomar i åldrarna 16–18 år

Antal 2000–2019 och prognos fram till 2035



Källa: SCB.

Pågående gymnasieutbyggnaden får bestående konsekvenser

Den demografiska utvecklingen gör att gymnasieskolan kommer att expandera fram till ungefär 2027. Neddragningar på grund av elevbrist kommer att vara relativt ovanliga jämfört med mängden nybyggnationer och kapacitetsökningar. Expansionen som nu sker kommer att vara grunden till många kommande elevkullars utbud. Mot bakgrund av detta är de beslut som tas kring utbudet just nu, och under de kommande åren, av stor strategisk betydelse.

Det demografiska trycket är högt och väntas öka de närmaste åren. Barn, unga och äldre ökar snabbare än gruppen som är i arbetsför ålder, samtidigt som det redan före pandemikrisen fanns tecken på att Sverige står inför en lågkonjunktur. Mycket talar för att ekonomin, både i Sverige och globalt, står inför mycket stora utmaningar som en följd av pandemin 2020. Mot denna bakgrund kommer ekonomin att vara av stor betydelse i de kommande årens planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Behovet av gymnasieutbildning ökar, liksom behoven i andra kommunala verksamheter, samtidigt som det finns stora behov av effektivisering.

2.2.3 Centrala utgångspunkter

Våra förslag ska syfta till att förbättra kompetensförsörjning, utbildningsutbud, resursutnyttjande och likvärdighet samt till att motverka segregation. Dessa kan betraktas som separata områden men de hänger också samman och påverkar varandra sinsemellan. Dessutom finns det ibland inbyggda motsättningar mellan olika syften. För en kommun eller ett samverkansområde kan ett utbildningsutbud vara tillräckligt för att möta elevernas intressen men samtidigt vara otillräckligt för arbetsgivarnas kompetensbehov. Det kan också vara svårt att förena ett krav om att erbjuda ett brett och allsidigt utbud med andra krav på resurseffektivitet. Förutom att det förekommer målkonflikter finns det också andra väsentliga värden som kan komma att stå i konflikt med varandra.

Balanspunkter när det gäller ansvar och inflytande vid planering och dimensionering

För en ändamålsenlig planering och dimensionering i förhållande till utredningens syften kan olika intressen behöva ställas mot varandra. Utredningen har identifierat tre centrala områden som kräver principiella avvägningar mellan väsentliga värden.

Det handlar för det första om å ena sidan ungdomar och vuxnas behov, önskemål och intressen vid valet av utbildning, och å andra sidan nyttan av utbildningen för både individen och samhället i ett vidare och lite längre perspektiv.

För individen kan nyttan av utbildningen handla om möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden eller studera vidare. För samhället kan nyttan av utbildningen handla om kompetensförsörjning, genomströmning och att eleverna är väl förberedda för ett aktivt liv som samhällsmedborgare i vid bemärkelse. För samhället är kostnaderna för utbildningen också en viktig fråga. Det kan i gymnasieskolan finnas utbildningar som är mycket efterfrågade av elever, men vars kostnader är svåra att motivera med hänsyn till elevernas övergång till arbetslivet eller till högre utbildning efter utbildningen. Även om elever själva väljer sin utbildning i dag så är det inte en obegränsad frihet. Elevernas valmöjligheter påverkas av både statliga och kommunala beslut om utbudet. Det sker således redan i dag en avvägning mellan individens fria utbildningsval och samhällets beslut om utbud.

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete med att föreslå en ny modell för planering och dimensionering har varit att värna individens möjlighet att fritt välja sin utbildning. Utredningen har därför anlagt ett individperspektiv som både handlar om att se till individens valmöjligheter och att se till individens nytta av utbildning.

För det andra handlar det om balansen mellan kommunernas självständighet att utforma utbildningsutbudet och en starkare statlig eller regional styrning av det gymnasiala utbudet. Ansvar för den gymnasiala utbildningen är i dag delat. Staten sätter upp ramar men inom dessa har kommunerna ett stort utrymme att avgöra hur verksamheten ska utformas och bedrivas.

Vad gäller gymnasieskolan beslutar staten om vilka nationella program och inriktningar som ska finnas, medan kommunerna beslutar om vilka utbildningar de ska erbjuda. När det gäller så kallade särskilda varianter och riksrekrytering krävs dock beslut från Skolverket. Det är således redan i dag ett samspel mellan stat och kommun när det gäller utbildningsutbudet. Kommunerna ansvarar för att ungdomar i kommunen har tillgång till utbildning i gymnasieskola, men bara omkring hälften av eleverna går i en gymnasieskola som elevens hemkommun är huvudman för. Det betyder att kommunernas utbud också påverkas av beslut från angränsande kommuner och enskilda huvudmän. Kommunernas beslut om utbud påverkas alltså av både statliga beslut och av beslut som fattas av andra kommuner och enskilda huvudmän.

Även för komvux och särvux är ansvaret för utbudet av utbildning på gymnasial nivå i dag delat mellan kommunerna och staten. Staten reglerar bl.a. vilka typer av kurser som får anordnas och vilket ansvar kommunerna har att erbjuda utbildning. Kommunerna har frihet att besluta om utbudet, men ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Samspelet om utbudet mellan stat och kommun har stärkts sedan statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning infördes. Statsbidraget förbättrar kommunernas möjlighet att utöka volymerna av yrkesutbildning på gymnasial nivå, men det är samtidigt omgärdat av statliga regleringar för hur utbudet av sådan utbildning ska tas fram. För denna del av yrkesutbildningen påverkas kommunerna dessutom av regleringar om samverkan mellan minst tre kommuner för att kunna ta del av statsbidraget. Således påverkas även kommunernas utbud av framför allt

yrkesutbildning i komvux och särvox av statens och andra kommuners beslut.

Att värna den kommunala självstyrelsen är en naturlig utgångspunkt för utredningen. Samtidigt uppfattar utredningen att uppdraget inbegriper att överväga om det finns anledning att förskjuta balanspunkten mellan staten och kommunerna när det gäller det gemensamma ansvaret för vilket utbildningsutbud som ska erbjudas ungdomar och vuxna.

För det tredje handlar det om avvägningen mellan de enskilda huvudmännens frihet att själva välja vilka utbildningar de vill anordna och det allmännas intresse av att det utbud som erbjuds svarar mot både elevers och samhällets behov på både kort och lång sikt.

De fristående gymnasieskolorna är i dag en stor och självklar del av den svenska gymnasieskolan och utredningen har fått i uppdrag att se över ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar av ansvarsfördelningen vid planering och dimensionering. En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har varit att så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar och villkor för kommunala och enskilda huvudmän även i denna del av uppdraget. Men villkoren och förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika huvudmannatyperna vilket gör att det kan finnas behov av att anpassa regelverket efter de olika förutsättningarna. Till skillnad från de enskilda huvudmännen har kommunerna det allsidiga utbildningsuppdraget enligt skollagen (2010:800) att uppfylla. Även här handlar det om en avvägning mellan behovet av en ändamålsenlig planering och dimensionering och de enskilda huvudmännens friutrymme.

Förslag som kan genomföras relativt snabbt utan stora systemförändringar

Utredningen konstaterar att stora systemreformer tar lång tid att genomföra. Samtidigt behöver antalet platser i gymnasieskolan byggas ut snabbt och det finns ett stort behov av effektivisering för att bättre använda de resurser som samhället avsätter för utbildning. Den dramatiska krisen på grund av coronaviruset som briserat under utredningens arbete visar också på nödvändigheten av att stärka vuxenutbildningens roll för omställning i arbetslivet. Mot den bakgrunden har utredningen närmat sig uppdraget med ambitionen att hitta lösningar som snabbt kan genomföras och ge resultat, samtidigt som de

bygger på principer som kan ligga till grund för en långsiktigt hållbar modell för planering och dimensionering.

Fokus på planering och dimensionering – inte en översyn av utbildningarnas innehåll

Förbättrad kompetensförsörjning och ökad genomströmning påverkas av ungdomars och vuxnas val av utbildning. Utbildningarnas innehåll har betydelse för deras attraktionskraft och därmed hur eleverna väljer. Ett exempel på detta är det minskade intresset för gymnasieskolans yrkesutbildningar efter reformen 2011.

I mars 2015 fick en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning samt att göra en översyn av innehållet och vid behov föreslå justeringar av gymnasieskolans utbildningar (dir. 2015:31). Utgångspunkten skulle bl.a. vara efterfrågan på arbetsmarknaden, elevernas val och huvudmannens förutsättningar att enskilt eller i samverkan erbjuda ett allsidigt utbud av utbildningar. Utredningens betänkande överlämnades till regeringen i mars 2016.³ Flera av utredningens förslag har realiserats, bl.a. beslutade regeringen om förändringar av innehållet på flera nationella program i december 2019, dvs. samtidigt som vi utreder en regionalt baserad modell för planering och dimensionering.

Direktiven för vår utredning pekar tydligt ut just planering och dimensionering av utbildning och som framgått ovan presenterades en innehållsmässig översyn av de nationella programmen i betänkandet *En attraktiv gymnasieskola för alla*, därför har vi inte utrett utbildningarnas innehåll. Under utredningens arbete har vi dock tagit del av många synpunkter och önskemål rörande förändringar av framför allt gymnasieskolans utbildningar. I kapitel 6 (avsnitt 6.1.9) gör utredningen därför vissa bedömningar vad gäller behov av fortsatt utredning av utbildningarnas innehåll och utformning.

³ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla*.

Ett särskilt intresse riktas mot yrkesutbildning på gymnasial nivå för vuxna

Utredningens uppdrag omfattar utbildning på gymnasial nivå. Då utredningens uppdrag i stort syftar till att bl.a. trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet, har utredningen valt att fokusera på den yrkesinriktade utbildningen inom komvux och särvux. Det blir samtidigt en naturlig utgångspunkt för att koppla ihop utredningens förslag med förslagen i regeringens proposition 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*. Förslagen i prop. 2109/20:105 syftar bl.a. till att komvux i högre grad ska bidra till arbetslivets behov av kompetens och bättre möta vuxnas behov av utbildning i olika skeden av livet. Bl.a. föreslår regeringen att de övergripande målen med utbildningen ska kompletteras så att det framgår att utbildningen även ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning. Vidare föreslås att prioriteringsregeln inom komvux ska ändras så att de med störst behov av utbildning prioriteras. Detta innebär att inte bara de med minst utbildning utan även bl.a. arbetslösa och vuxna i behov av yrkesväxling ska prioriteras vid urval till utbildningen.

Det finns även andra aspekter som påverkat de utgångspunkter som utredningen utgått från, t.ex. att komvux och särvux är kursutformade, att det i dag är huvudmannen som beslutar om vilka nationella kurser som ska erbjudas och hur stor volym eller antal platser dessa kurser ska omfatta samt att det i dag redan finns en relativt omfattande rätt till utbildning i komvux på gymnasial nivå, i syfte att uppnå behörighet till högre utbildning. Ytterligare en viktig utgångspunkt för utredningen har varit att komvux och särvux ska kunna bibehålla flexibilitet i form av snabba omställningar av utbud beroende på förändrade omvärldsfaktorer, och att det fortsatt ska vara möjligt att parallellt kunna studera på flera olika nivåer inom skolformerna.

När det finns rätt till utbildning på gymnasial nivå

Kommunerna ska tillhandahålla komvux och varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. Hemkommunen har dessutom ett ansvar för att de som enligt skollagen har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning eller yrkeshögskolan och för att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan, och önskar delta i den, också får det. Därutöver ska kommunerna sträva efter att erbjuda komvux på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan och behov. Motsvarande rättighetslagstiftning finns inte för utbildning i särvox på gymnasial nivå.

När det gäller rättighetsbaserad utbildning i komvux på gymnasial nivå behöver kommunerna vara följsamma med att planerna och dimensionera utbildning så att de klarar att uppfylla lagkraven. Utredningen menar att då det redan finns en lagstadgad rätt till utbildning i syfte att uppnå behörighet till högre utbildning, ofta i form av allmäntheoretiska kurser, så skulle regional planering och dimensionering av all utbildning i komvux på gymnasial nivå inte få effekt, med utgångspunkt i utredningens direktiv. Därför har utredningen valt att fokusera på yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå.

När det finns möjlighet till utbildning på gymnasial nivå

När det gäller bestämmelsen om att kommunerna utöver rättighetsbaserad utbildning ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov är de friare i planeringen av sitt utbud av utbildning. Här behöver de inte ovillkorligen erbjuda specifik utbildning. Yrkesutbildning kan vara en del av den rättighetsbaserade utbildningen för elever vars mål är grundläggande behörighet, men inte nödvändigtvis. Yrkesutbildning kan också syfta till att uppnå särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. När yrkesutbildning erbjuds på gymnasial nivå är syftet dock i stor omfattning att stärka individers ställning i arbetslivet. Men det saknas en rätt att delta i yrkesutbildning på gymnasial nivå i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet. Yrkesutbildning på gymnasial nivå har också under ett antal år ökat i omfattning, inte minst beroende på statliga satsningar med det riktade statsbidraget enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux).

När utredningen tar sig an uppdraget riktas fokus mot den utbildning där det finns förutsättningar för en regional planering och dimensionering, dvs. den utbildning som är friare reglerad när det gäller vilket utbud av utbildning som ska erbjudas. Eftersom yrkesutbildning är en så pass stor del av den utbildning som är friare reglerad när det gäller vilket utbud som ska erbjudas väljer utredningen därför att särskilt fokusera på dessa utbildningar. Sådana utbildningar får också en särskilt stor betydelse för utredningens syften om att bl.a. trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet.

Kommunernas samverkan

Komvux och särvox saknar i stor utsträckning regleringar om kommunal samverkan när det gäller utbud av utbildning. Skyldigheten att erbjuda och tillhandahålla utbildning ligger på kommunerna. Avsaknaden av regleringar för samverkan innebär inte att sådan samverkan inte förekommer. Det finns en hel del kommuner som på olika sätt har en relativt lång samverkanstradition men det är inte i någon större omfattning en regional fråga utan fortfarande är utbudet av komvux och särvox en kommunal angelägenhet. Den samverkan som numera är absolut vanligast berör statsbidraget för regionalt yrkesvux, där en av förutsättningarna för att få statsbidrag är att minst tre kommuner ansöker gemensamt i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Eftersom utredningen valt att särskilt undersöka förutsättningarna för att bedriva yrkesutbildning faller det sig naturligt att analysera förutsättningarna för kommunal samverkan beträffande dessa utbildningar, även den del som finansieras med riktade statsbidrag ingår i utredningens fördjupade intresse.

Att kunna kombinera olika delar av vuxenutbildningen

Både komvux och särvox ska utformas så att den enskildes studier inom någon av dessa skolformer kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer. Komvux i svenska för invandrare (sfi) ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras

med studier inom andra skolformer inom skolväsendet. För effektiviteten i utbildningssystemet är det avgörande att sådan samordning kan fungera smidigt. Utredningen har därför i uppdrag att överväga och vid behov föreslå hur en planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan samordnas med annan utbildning, t.ex. sfi.

Med utgångspunkt i utredningens direktiv har utredningen valt att fokusera på yrkesutbildning på gymnasial nivå, där möjligheten till sådana kombinationer är viktig för att kunna tillgängliggöra yrkesutbildning för fler individer i komvux målgrupp. Detta gäller inte minst möjligheten att kombinera yrkesutbildning med sfi, svenska som andraspråk och andra språkstödande insatser. Att även kombinera yrkesutbildning med andra delar av komvux utbud behöver fortsatt vara möjligt.

2.3 Hur utredningen valt att arbeta

Utredningens samråd

Utredningen har genomfört elva möten med en expertgrupp med representanter från berörda departement inom regeringskansliet, berörda myndigheter samt Friskolornas riksförbund. Utredningen har även genomfört nio möten med en parlamentarisk referensgrupp med företrädare för samtliga riksdagspartier. Utredningen har även träffat företrädare för branscher och företrädare för LO och Svenskt Näringsliv. Arbetsgivare inom vissa sektorer har intervjuats. Utredningen har vidare genomfört flera möten med lärar- och elevorganisationer för att ta del av deras perspektiv på planering och dimensionering. Utredaren har haft överläggningar med generaldirektörerna för Statens Skolverk och Skolinspektionen. Möten med analytiker vid Arbetsförmedlingen, SCB, Tillväxtverket och Myndigheten för yrkeshögskolan har genomförts för att bl.a. diskutera arbetsmarknadsprognoser. Utöver detta har utredningen träffat företrädare för kommunala och enskilda huvudmän, branschorganisationen Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) samt företrädare för regionala organisationer, Sveriges Kommuner och Regioner samt Friskolornas riksförbund. Utredningen har träffat företrädare för Autism- och aspergerförbundet samt företrädare för Riksförbundet FUB (intresseorganisation för personer med utvecklingsstörning). Ett antal utredningar med anknytning till utredningens uppdrag har pågått parallellt och

utredningen har haft flera avstämningar dessa utredningar, t.ex. Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03), Betygsutredningen 2018 (U 2018:03), Delegationen för unga och nyanlända till arbete (A 2014:06), Delegationen mot segregation (2017:1085) Kommunutredningen (Fi 2017:02), Komvuxutredningen (U 2017:01), Skolmyndighetsutredning (U 2017:04 2017), Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk, KLIVA (U 2018:06), Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05), Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (U 2017:10) och Valideringsdelegationen (U 2015:10).

En analys av de problem som utredningen syftar till att lösa

Av utredningens direktiv framgår att det finns flera syften med utredningen, bl.a. att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Syftet är även att främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan. Utredningen valde tidigt att göra en analys av olika problem som kan knytas till dessa syften. Analysen låg till grund för en promemoria som diskuterades med utredningens expertgrupp, den parlamentariska referensgruppen och berörda myndigheter. Utredningen diskuterade även problembeskrivningen med huvudmän vid flera olika möten. I betänkandet återfinns delar av problembeskrivningen i kapitel 3.

Hur går planering och dimensionering till i praktiken

Ett av utredningens huvuduppdrag har varit att föreslå en regionalt baserad modell för planering och dimensionering. Av direktivet framgår att utredningens förslag i denna del ska utgå ifrån en analys av hur regional samverkan om och planering av gymnasial utbildning fungerar i dag och vilka brister som finns, samt om det finns andra hinder än brister i samverkan och planering som motverkar en ändamålsenlig planering och dimensionering. Utredningen valde att genomföra en fallstudie i flera olika regioner. Utredningen har bl.a. samlat in samverkansavtal där sådana finns och genomfört intervjuer med företrädare för kommunala och enskilda huvudmän, rektorer, regio-

nala samordnare m.fl. Valet att samla information via intervjuer gör att fallstudien får en kvalitativ karaktär och enskilda svar kan avspegla specifika lokala förutsättningar. Det är därmed inte möjligt att dra generella slutsatser som är giltiga för alla kommuner och enskilda huvudmän. De övergripande slutsatserna från fallstudien har dock utredningen diskuterat med ett stort antal huvudmän vid olika möten och workshops för att på så sätt få centrala iakttagelser bekräftade eller motsagda. Arbetet med fallstudien redovisas närmare i bilaga 3 och resultatet har även använts som underlag för beskrivningarna av planering och dimensionering i kapitel 4.

Registerstatistik och enkäter

Utöver utredningens fallstudie om planering och dimensionering i praktiken har utredningen baserat sina slutsatser på flera olika empiriska underlag som samlats in under utredningstiden. Bland dessa finns två enkätundersökningar riktade till kommuner. En enkät behandlade resursfördelning i gymnasieskolan och den andra kommunalt inackorderingsstöd.

För att bredda kunskapsunderlaget om utbildningarnas koppling till kompetensförsörjningen samt resursfördelningen i gymnasieskolan har utredningen upprättat ett individregister bestående av variabler från register hos Statistiska centralbyrån (SCB). Med hjälp av dessa register har utredningen kunnat utföra egna analyser med ett rikt kvantitativt material.

Mer information om utredningens empiriska material återfinns i bilaga 3.

3 Analys av utredningens syften

I detta kapitel ges en beskrivning av dagens situation och huvudsakliga problem som noterats inom de områden som utredningens förslag ska bidra till att förbättra: individernas tillgång till ett allsidigt brett utbud av utbildning, arbetsmarknadens kompetensbehov, likvärdighet och motverkande av segregation i gymnasieskolan samt ett effektivt resursutnyttjande. De respektive områdena behandlas i var sitt avsnitt, avsnitten 3.1–3.4. Kapitlet avslutas med utredningens sammanfattande observationer utifrån beskrivningen.

3.1 Elevernas tillgång till ett allsidigt brett utbud av gymnasial utbildning i skolväsendet

Enligt skollagen (2010:800) ska alla ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden.¹ Elevernas tillgång till utbudet av utbildning kan ses ur olika perspektiv. Tonvikten i detta kapitel ligger på tillgången ur ett geografiskt perspektiv.

3.1.1 Tillgången till nationella program i gymnasieskolan förbättras av samverkan

Utredningen har studerat utbudet i gymnasieskolan bl.a. genom att följa utvecklingen över tid i statistik. Några av slutsatserna är att de nationella programmen i gymnasieskolan är relativt väl spridda geografiskt. Tillgängligheten på programnivå har också förbättrats över ett lite längre tidsperspektiv. På inriktningsnivå är dock utbudet mycket olika i olika delar av landet och det förekommer oftare att

¹ Om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen, jfr 1 kap. 8 § skollagen.

elever som inte är behöriga till nationella program är mer beroende av vad hemkommunen själva anordnar då samverkan om att erbjuda introduktionsprogram inte är lika vanligt som för de nationella programmen.

I början av denna beskrivning går vi igenom gymnasieskolans utbud och beskriver vilka som får anordna utbildningarna, vem som bär det ansvaret för att ungdomarna har tillgång till ett allsidigt utbud.² Därefter beskrivs ungdomarnas tillgång till utbudet av program i gymnasieskolan och hur ungdomarna ser på valet av gymnasieutbildning samt vilka faktorer som påverkar hur ungdomar väljer program.

Staten bestämmer vilka utbildningar som ska finnas

Riksdagen föreskriver i skollagen vilka de nationella programmen är och regeringen föreskriver i gymnasieförordningen (2010:2039) vilka de nationella inriktningarna är. Utbildningen i gymnasieskolan består av nationella program som är yrkesprogram eller högskoleförberedande program. I gymnasieskolan finns också utbildning i form av introduktionsprogram och vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år.³ Gymnasieskolan utgörs i dag av 18 nationella program med sammanlagt 60 programinriktningar och 4 introduktionsprogram. Det finns även särskilda varianter inom ramen för de nationella programmen och riksrekryterande utbildningar som avviker från de nationella programmen med egna examensmål.⁴ Vid sidan av gymnasieskolan finns även den internationella utbildningen International Baccalaureate (IB).⁵ På introduktionsprogrammen går de elever som inte är behöriga till de nationella programmen. De nationella programmen består av 6 högskoleförberedande program och 12 yrkesprogram. Programmen skiljer sig i hög grad åt i storlek och i hur stor andel kvinnor och män som går på programmet.

Läsåret 2018/19 gick totalt 300 500 elever på ett nationellt program se figur 3.1. Av dessa gick 67 procent på ett högskoleförbered-

² Utredningens samlade redogörelser för hur planering och dimensionering av gymnasial utbildning fungerar finns i kapitel 4.

³ 15 kap. 7 § skollagen.

⁴ 16 kap. 7 § och 17 kap. 2 § skollagen. Vilka de nationella programmen är framgår av bilaga 1 till skollagen. De nationella inriktningarna på de nationella programmen framgår av bilaga 1 till gymnasieförordningen.

⁵ Jfr 29 kap. 17 § skollagen. Ett litet antal ungdomar studerar även vid internationella skolor på gymnasienivå i Sverige. Internationella skolor utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet som regleras i 24 kap. skollagen.

ande program och 33 procent på ett yrkesprogram. De fem stora högskoleförberedande programmen är samhällsvetenskapsprogrammet (19 procent), naturvetenskapsprogrammet (15 procent), ekonomi-programmet (15 procent), teknikprogrammet (10 procent) och estetikprogrammet (7 procent). På det humanistiska programmet går endast en mycket liten andel av eleverna (en knapp procent).

Yrkesprogrammen är fler men generellt mindre. På det största av yrkesprogrammen, el- och energiprogrammet, gick 5 procent av eleverna på nationella program. De flesta av yrkesprogrammen har stora obalanser i könsfördelningen. Det är en stark överrepresentation av män på de största yrkesprogrammen: el- och energiprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet respektive fordons- och transportprogrammet. Detsamma gäller för VVS- och fastighetsprogrammet respektive industritekniska programmet. Programmen med en överrepresentation av kvinnor är vård- och omsorgsprogrammet, hotell- och turismprogrammet, naturbruksprogrammet, barn- och fritidsprogrammet respektive hantverksprogrammet. På handels- och administrationsprogrammet och restaurang och livsmedelsprogrammet går ungefär lika många kvinnor som män.

Könsfördelningen är generellt jämnare på de högskoleförberedande programmen. Men det är en viss överrepresentation av kvinnor på samhällsvetenskapsprogrammet, estetiska programmet och humanistiska programmet. På teknikprogrammet är männen i kraftig majoritet.

Cirka 51 800 elever gick på ett introduktionsprogram läsåret 2018/19. De flesta, 44 procent, gick på språkinträdning. Näst största program var individuellt alternativ (20 procent). Därefter följde yrkesintroduktion (16 procent) och programinriktat individuellt val (14 procent). Minst antal hade preparandutbildning och detta program gjordes om inför läsåret 2019/20 tillsammans med programinriktat val till programmet som sedan dess heter programinriktat val.⁶

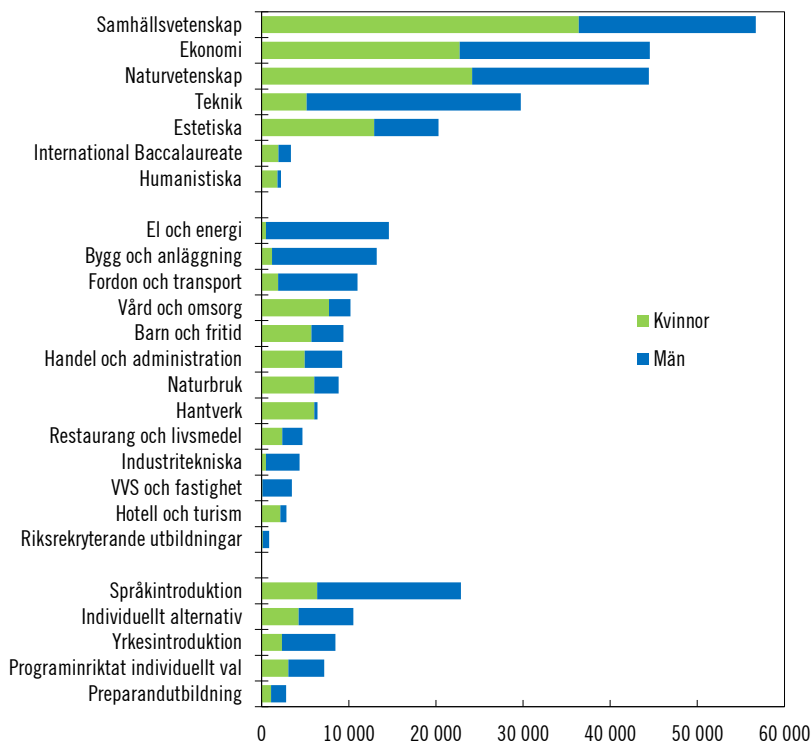
Det finns en majoritet bestående av män på samtliga introduktionsprogram. Störst är könsskillnaden på språkinträdning där andelen män är 72 procent.⁷

⁶ Ändringarna (infördes i skollagen genom SFS 2018:749) trädde i kraft den 1 juli 2018 och ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2019.

⁷ Skolverket (2019), *Uppföljning av gymnasieskolan 2019*. Rapport 480.

Figur 3.1 Antal elever per program, uppdelat efter kön

Elever hösten 2018



Anm.: International baccalaureate är inte ett nationellt program men ingår i den officiella statistikens redovisning av högskoleförberedande program. På samma sätt ingår även riksrekryterande utbildningar med egna examensmål i redovisningen av yrkesprogrammen.

Källa: Skolverket.

Kommuner, regioner och enskilda huvudmän får anordna gymnasieutbildning

Kommuner, regioner och enskilda får anordna gymnasieutbildning, dvs. vara huvudmän för gymnasieskolor.⁸ Som huvudmän ansvarar de alla för att utbildningen genomförs enligt skollagen och andra författningar.⁹ Förutsättningarna och villkoren skiljer sig dock åt i vissa avseenden.

⁸ 2 kap. 2, 3 och 5 §§ skollagen.

⁹ 2 kap. 8 § skollagen.

En kommunal huvudman har rätt att anordna vilka program den vill och med det antal platser den önskar. En region har rätt att anordna utbildningar på nationella program som avser naturbruk eller omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får regionen även anordna utbildning på andra nationella program.¹⁰ Enskilda huvudmän får anordna gymnasieutbildning först efter att de har blivit godkända som enskilda huvudmän av Skolinspektionen.¹¹ Godkännandet avser en viss utbildning vid en viss skolenhet men antalet platser är upp till den enskilda huvudmannen att bestämma. En huvudman kan driva en eller flera gymnasieskolor.

Hemkommunen ansvarar för att eleverna erbjuds ett allsidigt urval av program och inriktningar

Det är elevens hemkommun som ansvarar för att alla ungdomar som är behöriga till nationella program erbjuds ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar.¹² Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.¹³ Hemkommunen ansvarar också för att alla ungdomar som är behöriga till introduktionsprogrammen programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion erbjuds dessa program. Erbjödandet om programinriktat val ska avse utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar eller erbjuder genom samverkansavtal.¹⁴

Kommunernas skyldighet att erbjuda gymnasieutbildning kan uppfyllas antingen i egen regi eller genom samverkansavtal med annan kommun eller region. Hemkommunen ska i första hand ta emot de sökande som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet för utbildningen. Ungdomar kan även söka till en fristående gymnasieskola i eller utanför hemkommunen. Läsåret 2018/19 gick 50 procent av eleverna i den egna hemkommunens gymnasieskolor, 21 procent i en annan kommunal gymnasieskola och 28 procent i en fristående skola.

¹⁰ 15 kap. 31 § skollagen.

¹¹ 2 kap. 5 § skollagen.

¹² 16 kap. 42 § skollagen.

¹³ 15 kap. 30 § skollagen.

¹⁴ 17 kap. 16 § skollagen.

Många förhållanden påverkar utbudet och regionala och lokala variationer är vanliga

Det finns många faktorer som kan spela in när det gäller hur utbildningsutbudet skapas och vidmakthålls i gymnasieskolan.

Möjligheterna att erbjuda ett allsidigt utbud av utbildning i gymnasieskolan skiljer sig åt mellan kommunerna. Kommunernas storlek och deras underlag samt geografiska förutsättningar ger olika möjligheter att erbjuda ett brett gymnasieutbud i egen regi.¹⁵ Tillgången till lärare och andra resurser kan också påverka möjligheten att erbjuda ett brett utbud. Flera kommuner använder skollagens möjlighet att bredda utbudet genom att samverka med varandra. De kommunala skolhuvudmännen behöver genom detta ta hänsyn till elevers rörlighet, inte bara inom den egna kommunen utan också i kringliggande kommuner.¹⁶

Elevernas önskemål om gymnasieutbildning har stor betydelse för gymnasieutbudet, inte bara för att skollagen anger att kommunerna ska dimensionera utbildningen efter detta. Elevernas intresse för en viss utbildning på en ort är också en förutsättning för att enskild huvudman ska få tillstånd att anordna utbildningen.

Hur eleverna väljer får ekonomiska konsekvenser. Deras val påverkar skolhuvudmännens finansiering av utbildningen och hemkommunernas kostnader. Detta bidrar till att det också förekommer konkurrens om eleverna vilket förstärker skolhuvudmännens strävan att erbjuda de gymnasieutbildningarna man tror att eleverna kommer att fortsätta efterfråga.

Innebörden av tillgång till ett allsidigt urval är oklar

Enligt utredningens direktiv behöver elevernas tillgång till ett allsidigt utbud förbättras. Enligt skollagen ska eleverna erbjudas ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar. Vad som menas med allsidigt urval är inte närmare preciserat. När bestämmelsen om allsidigt urval infördes i början av 1990-talet angav regeringen i förarbetena att allsidigt urval skulle kunna innebära att mer än hälften av programmen finns med i utbudet.¹⁷ Men regeringen menade

¹⁵ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

¹⁶ Skolverket (2010), *Konkurrensen om eleverna* Rapport 346.

¹⁷ Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper*.

att i stora delar av landet skulle alla program kunna anordnas av kommunerna genom väl sammanhållna samverkansområden. Det finns alltså visst tolkningsutrymme när det gäller kommunernas skyldighet att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieutbildning.

Regeringen skrev vidare att anpassningen efter elevernas önskemål skulle begränsas av huvudregeln om erbjudandet av ett allsidigt urval av nationella program.¹⁸ Särskilt när det gällde huvudsakligen yrkesförberedande program menade regeringen att tillfälliga strömningar mot ett visst yrkesområde inte skulle få leda till att utbildningar för andra nationellt sett stora yrkesområden försumrades i en kommuns sammansättning av utbildningsutbudet. Det kan tolkas som att kommunerna har ett ansvar för att erbjuda ett brett utbud även om det finns ett svagt intresse för vissa utbildningar.

Utredningen bedömer att tillgång till en viss utbildning inte nödvändigtvis betyda att programmet eller inriktningen måste finnas i elevens hemkommun. Men utbildningen behöver finnas att söka inom ett för eleven rimligt avstånd och med skälig restid. Tillgång handlar inte heller bara om att programmet och inriktningen erbjuds, eftersom även antalet platser ska anpassas efter elevernas önskemål.

Elever väljer program och i vissa fall inriktning inför år ett. För många elever är även valet av skola viktigt, men det är inte en aspekt som anges i skollagens skrivningar om tillgången till studievägarna.

Elevernas tillgång till nationella program och inriktningar i skolpendlingsområden

Ett sätt att beskriva elevernas tillgång till gymnasieskolans utbildningar är att beskriva utbudet baserat på Skolverkets indelning i pendlingsområden¹⁹, dvs. områden inom vilka eleverna i dagsläget pendlar mellan hem och skola. Tillgången till utbildningen handlar då om att den antingen finns i elevens hemkommun eller i annan kommun inom pendlingsavstånd från hemmet. Utifrån denna indelning framgår av elevstatistiken vilka utbildningar som bedrivs i respektive pendlingsområde.

¹⁸ Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper*.

¹⁹ Uppdaterad indelning av kommuner i av skolpendlingsområden har Skolverket bistått utredningen med. Utredningen använder samma pendlingsområden i Skolverket (2018), *Uppföljning av gymnasieskolan*. Ramverket för analyser genom skolpendlingsområden kommer ursprungligen från Skolverket (2011), *Skolmarknadens geografi*. Metoden är anpassad från SCB:s metoder för att definiera lokala arbetsmarknadsområden.

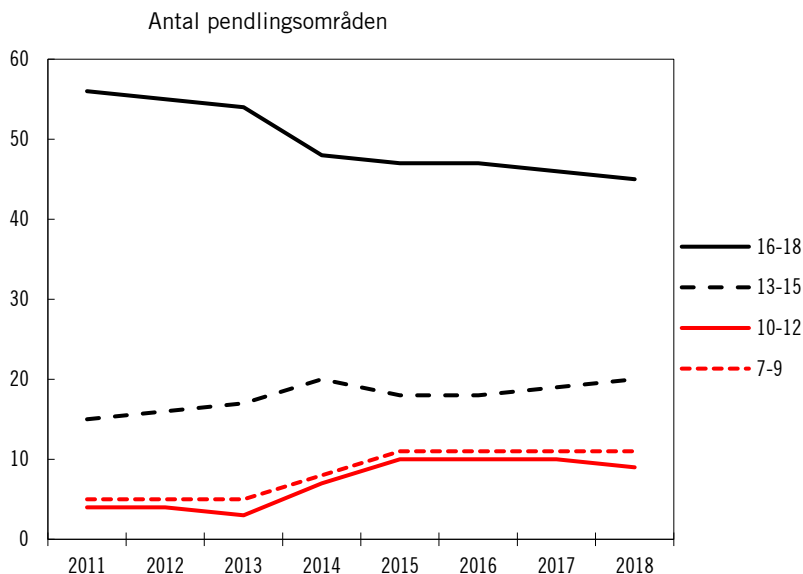
Det finns begränsningar med detta. Skillnaderna i antalet program och inriktningar mellan olika skolpendlingsområden behöver inte bero på kommunernas faktiska erbjudande, utan kan delvis vara en bild av att eleverna i vissa kommuner är mer benägna eller har bättre möjligheter att pendla till en utbildning jämfört med elever i andra kommuner.

Med detta förbehåll är utbudet på programnivå relativt väl fördelat över landet enligt uppdelningen i 76 skolpendlingsområden, med undantag från de minsta programmen. Cirka tre fjärdedelar av eleverna i grundskolans årskurs nio har inför sitt gymnasieval tillgång till samtliga av gymnasieskolans nationella program inom pendlingsområdet. Bilden stämmer väl med Skolinspektionens iakttagelse av att även de små kommunerna kan erbjuda ett utbud av de flesta nationella programmen genom samverkan med andra kommuner.²⁰ Skolinspektionen konstaterar dock att detta erbjudna utbud i många fall bygger på elevernas vilja att pendla långt eller till och med flytta.

Sett över tid har skillnaderna mellan skolpendlingsområdena minskat något, se figur 3.2. Det är något färre skolpendlingsområden som har 16–18 nationella program och ett något mindre antal som har färre program. Efter 2015 har förändringarna varit mycket små.

²⁰ Skolinspektionen (2018), *Kommunernas styrning av gymnasieskolan*. Där presenterar Skolinspektionen av en kvalitetsgranskning i 30 kommuner.

Figur 3.2 Antal nationella program (med registrerade elever) per skolpendlingsområde 2011–2018



Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

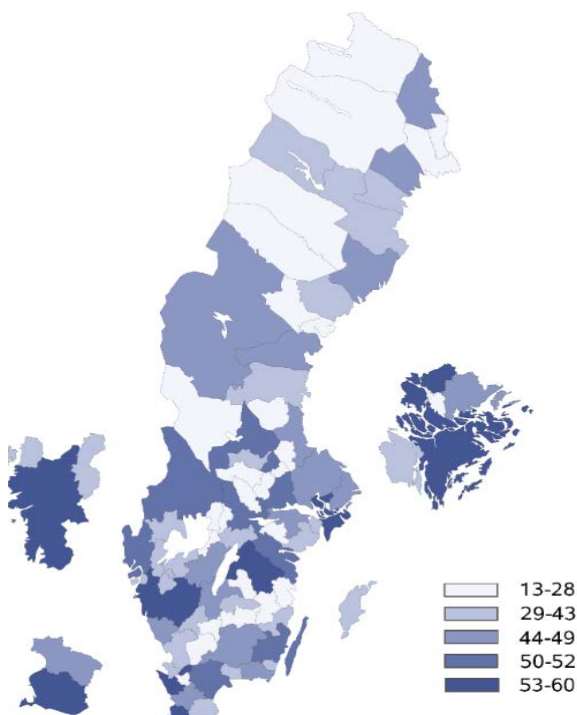
Utbudet av inriktningar är mer begränsat och har minskat för vissa små inriktningar

De nationella programmen har mellan två och fem inriktningar var, utom vård- och omsorgsprogrammet som saknar inriktningar.²¹ Elevernans tillgång till inriktningarna i pendlingsområdena är mer begränsad. Det beror på att många utbildningsanordnare endast erbjuder någon eller några av inriktningarna på de program som bedrivs. Bredden i utbudet på inriktningsnivå (år 2018) illustreras i figur 3.3. Utbudet är större i de mer tätbefolkade delarna av landet. I 42 av de 76 pendlingsområdena finns mindre än hälften av antalet programinriktningar. Dessa begränsningar gäller främst yrkesprogrammen, och i synnerhet vissa inriktningar på dessa program.²² Endast ett pendlingsområde erbjuder alla inriktningar och bara 6 pendlingsområden erbjuder 53–60 inriktningar.

²¹ Från och med juli 2021 gäller detta även hotell- och turismprogrammet vars inriktningar slås samman.

²² På de flesta program finns det flera yrkesutgångar, dvs. specialiseringar mot ett visst yrke. Det saknas nationell statistik om utbudet på yrkesutgångsnivå.

Figur 3.3 **Antal inriktningar med registrerade elever
per skolpendlingsområde hösten 2018**



Anm.: Pendlingsområdena har grupperats i femtedelar (kvintiler) efter antalet inriktningar som bedrivs. Särskilda varianter är ej medräknade. Kartbilden speglar områden enligt huvudsakliga pendlingsströmmar. Områdenas avgränsning påverkas därför starkt av hur eleverna reser i dagsläget.
Källa: Skolverket och egna bearbetningar.

På de högskoleförberedande programmen är utbudet generellt väl tillgodosett även på inriktningsnivå. Men det finns inriktningar som har fått mindre utbrett utbud sedan 2011. Det är ett antal inriktningar inom estetiska programmet samt inriktningen mediekommunikation och information på samhällsvetenskapsprogrammet.²³

Bland yrkesprogrammen dominerar vissa inriktningar sina respektive program sett till elevantalet, exempelvis VVS, elteknik respektive husbyggnad. Dessa dominerande inriktningar har minskat marginellt sedan 2011, sett till antal skolpendlingsområden där programmen finns. Flera inriktningar, framför allt på yrkesprogrammen, har länge

²³ På humanistiska programmet, som har en mycket begränsad förekomst i landet, har inriktningen språk minskat.

haft mycket små elevvolymen och det är framför allt dessa inriktningar som fått en minskad utbredning. Situationen inom VVS- och fastighetsprogrammet kan användas som ett illustrerande exempel. De mindre inriktningarna på detta program – i synnerhet fastighet, men även kyl- och värmepumpsteknik samt ventilationsteknik – har försvunnit från flera pendlingsområden. Oftast handlar det om en utfasning på grund av lågt antal sökande, men i vissa fall kan nedläggningen bestå i att redan få platser i form av lärlingsutbildning försvunnit helt.

Utbudet beskrivs utifrån utbildningar som faktiskt har kommit till stånd

Det finns inte någon nationell sammanställning av vilka utbildningar och antalet platser på dessa som erbjuds av skolhuvudmännen. Det som redovisas nationellt är vilka utbildningar som de facto kommit till stånd. Den nationella statistiken ger ändå en bra indikation på vilka utbildningar som erbjuds. Men bilden av antalet platser som erbjuds på de olika utbildningarna blir mer osäker.

När utbudet redovisas baserat på antagna elever fångas förekomsten av utbildning upp. Det ska dock poängteras att förekomsten inte innebär att alla behöriga har tillgång till program eftersom det kan finnas fler sökande än platser.

Många program fanns i fler kommuner medan andra fanns i färre kommuner 2018 jämfört med 2005

I avsnitt 3.4 jämförs programutbudet 2018 med det som gällde 2005. Dessa båda år var elevkullarna av likartad storlek och föregicks av perioder av växande elevkullar. Jämförelsen visar att tillgången ökat på många program men minskat på andra.²⁴ Ett antal av de program som är jämförbara före och efter Gy11 finns nuförtiden i fler kommuner och på fler skolor. Detta gäller yrkesprogrammen mot bygg-, vård- och omsorg, fordon, naturbruk, respektive VVS- och fastighet. Andra program finns i färre kommuner men på fler skolor, vilket visar på en centraliseringstrend där glesbefolkade kommuner lagt ner

²⁴ Ett program kan ha funnits i ett pendlingsområde men tillkommit i ytterligare en kommun inom pendlingsområdet. Det betyder att graden av tillgänglighet ökar även om det inte syns i redovisningen per pendlingsområde. Men att ett program finns på fler skolor i samma kommun betyder inte självklart att tillgängligheten ökat. De totala antalet platser kan vara oförändrat.

utbildningar samtidigt som många nyetableringar av dessa utbildningar skett på större orter. Naturvetenskapsprogrammet, teknikprogrammet och estetiska programmet är exempel på detta.

Utbudet av introduktionsprogram är mer beroende av hemkommunen

Elever som inte är behöriga till nationella program ska erbjudas utbildning inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Dessa elever möter begränsade möjligheter som exempelvis har att göra med dimensionering av antalet platser vid övergången till nationella program, men också större utbudsbegränsningar än elever som är behöriga till nationella program. Erbjudandet om programinriktat val är snävare och inkluderar färre möjligheter gällande t.ex. yrkesområden att utbildas sig mot jämfört med eleverna som är behöriga till yrkesprogrammen. Det beror på att dagens samverkansområden inte alltid inkluderar sökbara introduktionsprogram. Detta är ett problem då det ger högre trösklar för tillträde till utbildning för dem som behöver den mest. Eftersom få kommuner anordnar samtliga program och därmed inte heller introduktionsprogram som syftar till att förbereda för dessa, kan utbudet vara mycket begränsat i en enskild kommun om man inte får tillgång till sökbara program genom samverkan. Kartläggningen av samverkan om erbjudande av introduktionsprogram som utredningen gjort visar att flera samverkansområden saknar avtal om att gemensamt erbjuda introduktionsprogram, vilket gör att elevernas tillgång till utbildningen inte är likvärdig samt att likvärdigheten i utbudet alltså i flera regioner är sämre för dessa elever. Vid utredningens kontakter med huvudmän och antagningskanslier har flera gånger en riskbild målats upp där tillgången till både programinriktat val mot yrkesprogram och yrkesintroduktion sägs vara beroende av att det finns ett överskott på platser. I takt med att elevkullarna nu ökar kraftigt över stora delar av landet kommer kommunerna i första hand att erbjuda utbildning på introduktionsprogram åt sina egna elever. Vilket riskerar försämra de obehöriga elevernas tillgång till dessa program.

Huvudmännen har ansvar och möjlighet att utforma programmen efter lokala behov. I Skolverkets kontakter med huvudmän och skolenheter har dock ofta framkommit en vädjan om stöd och hjälp

i detta, man vill ha stöd i styrningen.²⁵ Den utmaning man ser som störst har att göra med dimensioneringen av platser för elever inom programinriktat val. Många skolchefer och rektorer har enligt Skolverket uttryckt osäkerhet om hur de ska utforma programmet, sökbart eller inte, samt hur de ska inrymma eleverna i de nationella program som i dag är fullsatta till platsantalet.

Under läsåret 2018/19 fanns det nationella program i 223 av landets kommuner och introduktionsprogram i 253 kommuner. I 30 kommuner anordnas alltså endast introduktionsprogram och detsamma gäller även vissa skolenheter i övriga kommuner.²⁶ Med den kommande ökningen av elevkullarna ökar sannolikt utnyttjandet av kapaciteten på de nationella programmen vilket kan leda till att elever som går programinriktat val får svårt att få tillgång till vissa nationella program.

Elevers efterfrågan påverkas av politiska beslut om utbud och utbildningsinnehåll

Efterfrågan på utbildningar påverkas av flera andra faktorer än utvecklingen på arbetsmarknaden, och hur arbetsmarknaden förutspås se ut i framtiden. Den stora förskjutning i efterfrågan som skett på enbart ett par år efter reformen 2011, är ett exempel på hur snabbt elevers efterfrågan kan påverkas av politiska beslut. Det går i och för sig inte att med säkerhet avgöra varför intresset för yrkesprogram, efter flera års ökning, kraftigt minskade i samband med reformen 2011. Det går inte att särskilja vad som är effekter av reformens innehåll, retoriken och den polariserade debatten i samband med reformen eller helt andra faktorer. Skolverket konstaterar dock att en förklaring är att en del elever och föräldrar känt en oro över att yrkesprogrammen inte skulle ge tillräckligt med generella kunskaper, som behövs för att vara behörig till högre utbildning.²⁷ Skolverket menade också att det är problematiskt att yrkesutbildningar ibland beskrivs som riktade till främst lågpresterande elever. Det faktum att yrkesprogrammen efter reformen inte automatiskt innehöll de kurser som krävs för grundläggande behörighet är även en förklaring som flera huvudmän nämnt för utredningen. De snabba förändringarna i elevers

²⁵ Skolverket (2019), *Uppföljning av gymnasieskolan*. Rapport 480.

²⁶ Läsåret 2017/18 gällde detta totalt 41 skolenheter med kommunal huvudman.

²⁷ Skolverket (2015), *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildning*, Rapport 427.

intresse visar på att politiska beslut, kommunikationen om programmen samt utbudsaktörernas agerande kan få stora konsekvenser för elevernas val. De påverkar i sin tur kompetensförsörjningen och i förlängningen även hur utbudet och därmed erbjudandet utvecklas för senare elevkullar.

3.1.2 Elevers val och intresse för olika gymnasieprogram påverkar programutbudet – och vice versa

Elevernas val och utbildningsutbudet

Utbildningsutbudet i gymnasieskolan påverkas i hög grad av vilka utbildningar som ungdomarna efterfrågar. Frågan om vad som påverkar elevernas val blir därmed central. Det finns ett flertal studier som med olika utgångspunkter försökt ta reda på varför elever väljer som de gör. Det är viktigt att komma ihåg att elever skiljer sig åt, de har olika intressen och drivkrafter. Det som har betydelse för en elevgrupp behöver inte ha det för andra.²⁸

Social bakgrund och könsnormer påverkar elevernas val

Forskning om elevernas gymnasieval visar att det är ett par stora krafter som verkar i bakgrunden. Den ena är social reproduktion via föräldrars och kompisars påverkan. Den andra är reproduktion av könsnormer – uppfattningar om vilka val av utbildning och yrken som är lämpliga för män och kvinnor. Gymnasievalet kan också handla om vilka valmöjligheter som elever har mot bakgrund av deras betyg i årskurs 9. Som en följd av betygskonkurrensen kan inte alla elever välja fritt; den reella valfriheten gäller framför allt de elever som har högre betyg.²⁹

Ungdomars sociala bakgrund kan påverka deras bild av vilka utbildningsalternativ som finns att välja bland. Föräldrars utbildningsbakgrund lyfts i allmänhet fram som den faktor som har störst

²⁸ Thelin (2019), *Valfrihetens geografi och rationella gymnasieval – En experimentell studie om elevers preferenser vid val av skola*.

²⁹ Lund (2006), *Marknad och medborgare: elevers valhandlingar i gymnasieutbildningens integrations- och differentieringsprocesser*.

betydelse för elevers gymnasieval.³⁰ Elevers benägenhet att välja yrkesinriktade utbildningar respektive utbildningar som är högskoleförberedande har enligt många studier en tydlig koppling till deras föräldrars utbildningsnivå. Detta på så vis att ungdomar som väljer yrkesinriktade utbildningar tenderar att ha föräldrar med kortare formell utbildning jämfört med ungdomar som väljer högskoleförberedande studier. Det framhålls också att elever med föräldrar utan högre utbildning riskerar att missgynnas i valprocessen då de inte har samma resurser att hantera valfrihetens komplexitet.³¹

I kontexten av det svenska gymnasievalet diskuteras ofta rädslan för att stänga dörrar inför framtiden. Vid övergången till Gy11 syntes en förflyttning där elever med relativt höga meritvärden från grundskolan och elever med eftergymnasialt utbildade föräldrar, i lägre utsträckning sökte till yrkesprogrammen.³² Inom psykologisk, ekonomisk och sociologisk forskning finns ett stort forskningsfält om människors beslutsfattande där utfallet visar sig vara förknippat med vilja att undvika risk och osäkerhet. Benägenheten att inte vilja ”stänga dörrar” vid val av utbildning har undersökts inom sociologisk forskning i flera europeiska länder. Sådan forskning i Danmark och Tyskland har funnit att ett riskundvikande beteende ter sig olika beroende på social tillhörighet, och att riskundvikande i detta sammanhang först och främst är förknippat med strävan efter att uppnå eller att behålla social status.³³

Det diskuteras ofta att kamrateffekter påverkar gymnasievalet. Sådana effekter har också påvisats i forskningen. Svensk forskning³⁴ har visat att det är mer sannolikt att man söker högskoleförberedande program om en hög andel av skolkamraterna gör detta. Resultat från samma studie visar samtidigt att sannolikheten att söka sig till en studieförberedande utbildning är lägre om skolkamraternas betyg är höga. Det finns alltså fler olika typer av påverkan från elevens när-

³⁰ Lidegran (2009), *Utbildningskapital: om hur det alstras, fördelas och förmedlas*; Broady & Börjesson (2008), *En social karta över gymnasieskolan, Individ – samhälle – lärande*, Vetenskapsrådets rapportserie 2:2008; SOU 2006:40: *Utbildningens dilemma*.

³¹ Se t.ex. Lund (2006), *Marknad och medborgare: elevers valhandlingar i gymnasieutbildningens integrations- och differentieringsprocesser*.

³² SOU 2016:77 *Gymnasieutredningen*, SCB (2017) *Minskat intresse för yrkesprogrammen*.

³³ Breen et al (2014), *Deciding under Doubt: A Theory of Risk Aversion, Time Discounting Preferences, and Educational Decision-making*, Holm (2006) *Relative Risk Aversion and Social Reproduction in Intergenerational Educational Attainment: Application of a Dynamic Discrete Choice Model*, Hartlaub (2012) *Educational Choice and Risk Aversion: How important Is Structural vs. Individual Risk Aversion?*

³⁴ Rosenqvist, Erik (2018), *Two Functions of Peer Influence on Upper-secondary Education Application Behavior*.

maste omgivning. De elever som påverkas mest av sin omgivning i form av kamraterna på skolan är elever som ligger mitt i betygsfördelningen.

Som beskrivits i tidigare avsnitt finns skillnader i hur flickor och pojkar väljer gymnasieutbildning. Detta är framför allt tydligt i valen av yrkesprogram, där pojkar är överrepresenterade i valen av utbildning inriktade mot bygg, fordon och el, medan flickor i högre grad söker sig till utbildningar inriktade mot barn, vård och omsorg. En förklaring som förs fram till den ojämna könsfördelningen på många program är uppfattningar om lämpliga yrken för kvinnor respektive män. Det är mer vanligt med avhopp och byte av program bland elever som väljer en utbildning med överrepresentation av det motsatta könet.³⁵ Flera av de större högskoleförberedande programmen har en jämnare könsfördelning. Även om det finns obalanser även på dessa program är de mindre än obalanserna bland yrkesprogrammen.

Inte alltid tydliga föreställningar om utbildningars nytta för framtiden

I en studie från Skolverket 2013³⁶ framhåller intervjuade elever dels att man upplever gymnasievalet som svårt, dels att man gör sitt val utifrån relativt vaga föreställningar om vilken slags utbildning man tror sig kunna ha nytta av i framtiden. Det vanligast angivna motivet är att man väljer en utbildning efter intresse. Man uppger också att man i hög grad påverkas av kompisar, syskon och föräldrar. Av studien framgår att ungdomar ofta väljer bredare högskoleförberedande program inte nödvändigtvis med konkreta planer på vidare utbildning, utan snarare för att skjuta upp beslutet om framtida verksamhet och för att hålla dörrar öppna inför senare val.

Gymnasieutredningen redogör i sitt slutbetänkande 2016 för några undersökningar som studerat elevers attityder till sitt gymnasieval och till vidare studier i högskolan.³⁷ Den utredningen lyfter fram resultat som visar att elever främst väljer gymnasieprogram utifrån det egna intresset. I andra hand handlar det om att programmet ska ge många valmöjligheter efter examen och i tredje hand handlar det

³⁵ Se t.ex. Rosenqvist (2018), *Social Influence and Educational Decisions Studies on Peer Influence in Secondary Education*, SOU 2009:64, *Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?*

³⁶ Skolverket (2013), *Det svåra valet*. Rapport 394.

³⁷ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

om att utbildningen ger de kunskaper man tror sig behöva i framtiden.

Ungdomsbarometern drar utifrån sina ungdomsenkäter och fokusgruppsintervjuer slutsatsen att den vanligaste orsaken till att ungdomar väljer högskoleförberedande program framför yrkesprogram är att de ser framför sig att de ska läsa vidare på högskolan.³⁸ Osäkerhet om högskolebehörigheten anges som den näst vanligaste orsaken till att många ungdomar väljer bort yrkesprogram.

Samtidigt som frågor om behörigheter för vidare studier är ett vanligt svar i ungdomsbarometerns enkätstudier är det också tydligt att många, särskilt bland elever som väljer yrkesprogram, har även utsikterna att få ett jobb efter gymnasieskolan stor betydelse för valet av program för många elever.³⁹ Samtidigt som vissa blivande elever känner sig osäkra på valet och på framtidsutsikterna finns det alltså de som är tydligt målinriktade och har en tydlig bild av vad de ska välja och varför.

Svårt för eleverna att göra välinformerade val

Många studier har dragit slutsatsen att eleverna i grundskolan är dåligt rustade för att göra välinformerade utbildningsval, i meningen att valen kan grundas på vilka möjligheter som olika utbildningar leder till. Ungdomar kan känna sig osäkra inför sitt val av gymnasieutbildning och är därför i stort behov av vägledning och stöd. Mängden av information kan upplevas som svår att överblicka på grund av det stora och varierande utbudet⁴⁰ och ungdomar känner inte alltid att de får tillräcklig information om olika utbildningar. En del känner att de gör sina val utan att vara på det klara med vad det kommer att betyda i framtiden.⁴¹

De studier som gjorts på området under senare tid⁴² framhåller relativt samstämmigt att elever i grundskolan många gånger har brist-

³⁸ Ungdomsbarometern (2019), *Attityder till yrkesprogram*.

³⁹ Svenskt näringsliv och ungdomsbarometern (2019), *Gymnasierapporten 2019*.

⁴⁰ Dersch & Loven (2010), *Vägen efter grundskolan*, i Lundahl (red.), *Att bana vägen mot framtiden: karriärval och vägledning i individuellt och politiskt perspektiv*.

⁴¹ Skolverket (2012), *Börja om på nytt program i gymnasieskolan: statistik och elevröster*. Rapport 376

⁴² *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning*. Rapport från riksdagen. 2017/18: RFR24 2018; Fryshuset (2017) *Unga röster. En rapport där unga ger sin syn på framtid, jobb, skola och politik!* Skolinspektionen (2013), *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5.

fälliga kunskaper om framtidsutsikterna efter olika utbildningar, vad olika yrken innebär och i vilken mån det krävs en särskild utbildning för att kunna få ett visst yrke. Av dessa studier framgår också att få skolor har ett målinriktat arbete för att ge eleverna kunskaper om arbetslivet och arbetsmarknaden och att undervisningen inte uttryckligen är utformad för att ge eleverna underlag och kompetens för val av fortsatt utbildning och yrke.

Det är viktigt att alla elever har tillgång till en objektiv och oberoende vägledning, anpassad och dimensionerad utifrån deras behov. Utredningen har stött på marknadsföring där utbildningar med en svag koppling till arbetsmarknaden ibland motiveras med att utbildningen förbereder för en arbetsmarknad som inte finns ännu. Att sådan argumentation förs gentemot ungdomarna i vägledningssinformation eller marknadsföring förefaller riskfyllt givet att inträdesperioden är ett tillfälle då man har en känslig ställning på arbetsmarknaden. Olika undersökningar det senaste decenniet visar också att det finns stora brister och variationer när det gäller tillgång till studie- och yrkesvägledning.⁴³

Skolverket har i en litteratursammanställning redogjort för avhandlingar, böcker, rapporter och undersökningar som på olika sätt behandlar hur ungdomar uppfattar gymnasievalet och vilka faktorer som påverkar deras val.⁴⁴ En bild som framträder är att många elever upplever det som svårt att överblicka all tillgänglig information och att det är svårt att värdera och jämföra olika alternativa utbildningsvägar. Många upplever också att de saknar kunskaper om hur och var de kan hämta information för att själva kunna granska och ta ställning till frågor som rör den egna framtiden.

En enkät- och intervjustudie som genomfördes av forskare vid Malmö högskola sökte svar på hur elever tänker och agerar inför gymnasievalet.⁴⁵ Resultaten visar att osäkerheten kring den egna identiteten och oron inför framtiden är stor. Författarna menar bl.a. att när utbudet är så omfattande som det är i dag blir följden att de väljer

⁴³ Utöver de studier som nämns: Skolverket (2007), *Kvalitetsgranskning av studie- och yrkesorientering i grundskolan*. Skolinspektionen (2013), *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5.

⁴⁴ Skolverket (2012), *Ungdomars uppfattningar om gymnasievalet*.

⁴⁵ Skolverket (2013), *Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasie-marknader*. Rapport 394.

utan att vara klara över vad valet innebär. Detta riskerar i sin tur att leda till studiemisslyckanden, avhopp och programbyten.

Forskningsinstitutet Ratio har genomfört en undersökning om grundskoleelevers attityder till gymnasievalet.⁴⁶ I den framkommer bl.a. att eleverna inte upplever sig ha fått någon information om utbildningsdimensionering, yrkesutgång och utbildningens attraktionskraft på arbetsmarknaden.

Av en enkätundersökning riktad till studie- och yrkesvägledare (SYV), som Ungdomsbarometern genomfört 2019⁴⁷, framgår att 27 procent av de medverkande studie- och yrkesvägledarna sällan eller aldrig pratar med eleverna om arbetsmarknadens framtida behov. Fokus ligger i stället på utbildningarnas innehåll och att efterforska vad eleverna tycker verkar intresseväckande. Av enkäten framgår också att 25 procent anger att det ingår i deras tjänst som studie- och yrkesvägledare att marknadsföra sin egen skola. Många av studie- och yrkesvägledarna uttrycker också behov av mer information om vilka branscher som har brist på arbetskraft med specifik gymnasial yrkesutbildning (68 procent av de svarande), samt om elevers möjlighet att studera vidare efter yrkesprogram (40 procent av de svarande).

En sammanfattande slutsats av ovanstående är att elever inte alltid får vägledning i den utsträckning de önskar och med det innehåll de skulle behöva. Hur studie- och yrkesvägledningen fungerar kan få konsekvenser för den enskilde eleven såväl som för matchningen på arbetsmarknaden och den regionala utvecklingen.

Marknadsföring och icke-utbildningsrelaterade aspekter av utbudet påverkar elevernas val

Dagens gymnasieskola fungerar i vissa avseenden och i vissa delar av landet som en marknad och det blir då en självklar strävan att erbjuda utbildningar som är attraktiva för eleverna. Det får dels som följd att utbudet anpassas efter elevernas önskemål, men det ger också huvudmännen incitament att skapa ett intresse för de utbildningar som de erbjuder. Det innebär att skolhuvudmännen behöver marknadsföra sina utbildningar.

Det är väl dokumenterat att många elever upplever gymnasievalet som svårt och oöverblickbart, och att det kan vara svårt att hitta

⁴⁶ Panican. A. (2015), *Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet*.

⁴⁷ Ungdomsbarometern (2019), *SYV-barometern 2019 Nationell rapport till U2018:1*.

saklig och objektiv information om möjligheter och utsikter efter olika utbildningar. Huvudmännen har heller inte någon skyldighet att ge information till de potentiella eleverna om utsikterna efter utbildningen. I våra kontakter med elevorganisationerna Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd Svea och Sveriges Elevråd har dessa uttryckt en oro för att den sakliga informationen om utbildningar riskerar att komma i skymundan på grund av huvudmännens reklam.

Det finns också stöd i forskningen för att faktorer utanför undervisningskvaliteten påverkar elevers val i olika grad. I en avhandling från 2019 visar Mikael Thelin att elever med relativt låga grundskolebetyg i större utsträckning påverkas av faktorer som inte har att göra med utbildningen i sig.⁴⁸ Exempel på sådana faktorer är marknadsföring, profiler anknutna till fritidsintressen och kompisars val.

Elevers intresse för olika studievägar

Betydligt färre börjar på yrkesprogram än för tio år sedan

Gymnasieskolan har ett brett uppdrag och vissa elever som gått ett yrkesprogram väljer att gå vidare till högre utbildning medan många elever som gått högskoleförberedande program inte gör det. Men vilken typ av program som eleverna väljer har stor betydelse för vad de gör efter gymnasieskolan.

Sett i ett längre perspektiv har intresset varierat för yrkesprogram respektive högskoleförberedande program. Balansen mellan programtyperna kan även variera mellan olika orter och regioner. Under perioden från läsåret 1995/96 till läsåret 2000/01 sjönk intresset – uttryckt som andel av eleverna i årskurs 1 på nationella program – för yrkesprogram från 45 procent till 38 procent. Nedgången kan troligen delvis förklaras av den ekonomiska kris som inleddes under 1990-talet. Från och med läsåret 2001/02 följde en period av ökande intresse för yrkesutbildning. Läsåret 2008/09 var det så många som 45 procent av nybörjarna som gick på ett yrkesprogram. Därefter har andelen minskat för att nå en ny lägstanivå som under läsåren 2015/16 till 2019/20 legat på 33 procent.

Det kan finnas flera olika förklaringar till den senaste nedgången i intresse för yrkesutbildning. Finanskrisen 2007/08 kan haft viss bety-

⁴⁸ Thelin (2019), *Valfrihetens geografi och rationella gymnasieval – En experimentell studie om elevers preferenser vid val av skola*.

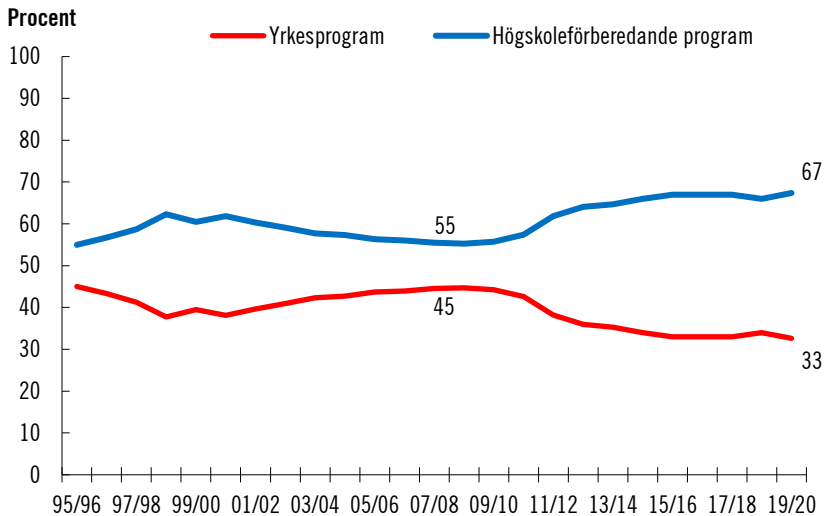
delse. Men det är mer troligt att de förändringar av gymnasieskolan som genomfördes 2011 påverkade elevers intresse för yrkesutbildning. Bland annat infördes höjda och olika behörighetskrav för att börja på nationella program. Detta trots att OECD, efter en granskning av svensk yrkesutbildning före Gy11, rekommenderade Sverige att inte införa lägre behörighetskrav för yrkesprogrammen då det bedömdes kunna leda till att stigmatisera dessa program.⁴⁹ En annan förklaring som lyfts fram är att yrkesprogrammen efter Gy11 inte längre automatiskt gav grundläggande behörighet till högre utbildning.

Ytterligare en förklaring till att en lägre andel av eleverna som går på nationella program går på ett yrkesprogram kan vara att behörighetskraven höjdes, vilket har bidragit till att en högre andel elever läser introduktionsprogram vilket i sin tur har gett upphov till att något färre kan påbörja yrkesprogrammen.

⁴⁹ OECD (2008), *Learning for Jobs*.

Figur 3.4 Andel elever i år 1 per programtyp

Nationella program och motsvarande, läsåren 1995/96–2019/20



Anm.: Medieprogrammet är klassificerat som ett högskoleförberedande program. Medieprogrammet fanns i gymnasieskolan t.o.m. 2011. Då togs programmet bort ur utbudet. Programmet hade inslag av yrkesförberedelse, bl.a. obligatorisk arbetsplatsförlagd utbildning. I diagrammet har vi valt att kategorisera medieprogrammet som ett högskoleförberedande program då programmets innehåll i dagens gymnasieskola har störst likheter med estetiska programmet samt inriktningen medier och kommunikation på samhällsvetenskapsprogrammet. Hade vi valt att i stället kategorisera programmet som ett yrkesprogram hade yrkesprogrammets andel varit 50 procent i stället för 45 procent läsåret 2008/09.

Källa: Data från Skolverket sammanställd av Utbildningsdepartementet.

Även om andelen som går högskoleförberedande program har ökat med över 10 procentenheter sedan 2008, så har andelen som påbörjar högskoleutbildning totalt sett varit helt oförändrad under samma period.⁵⁰

Vissa förändringar i sökandemönstret till olika utbildningar

Intresset för yrkesprogrammen totalt sett minskade något åren efter införandet av Gy11. Andelen av de behöriga förstahandssökande som sökte till ett yrkesprogram minskade från 41 procent 2011/12 till 39 procent 2018/19. Andel som sökte till de högskoleförberedande programmen ökade således från 59 procent till 62 procent. Men det har också skett förändringar inom samma programtyp där en del

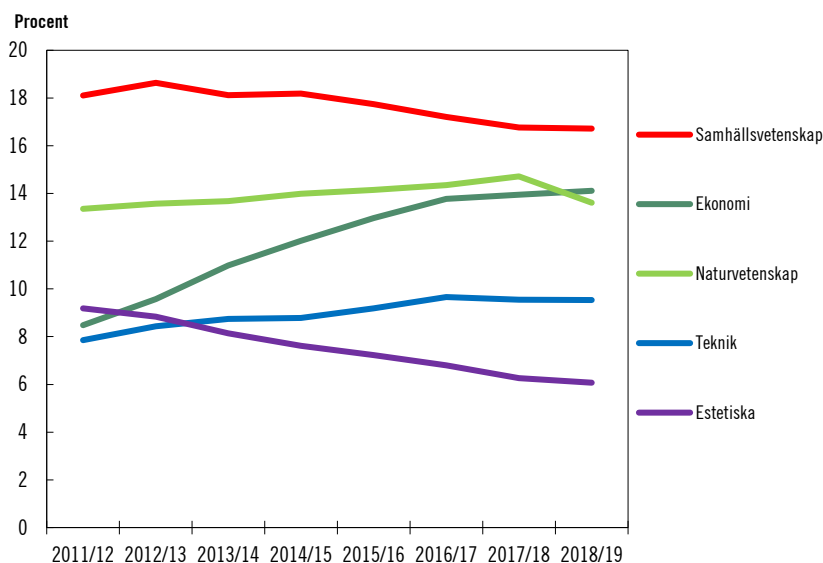
⁵⁰ SCB (2019), *Påbörjat högskolestudier inom 1–10 år för avgångna från gymnasieskolan 1993/94–2016/17. Fördelning på kön. procent. Sveriges officiella statistik.*

program fått fler sökande och andra färre sökande. Från och med 2011 är det möjligt att redovisa antalet behöriga förstahandssökande till de olika programmen. I figur 3.5 redovisas programmen uppdelade efter högskoleförberedande program, kvinnligt dominerade yrkesprogram och manligt dominerade yrkesprogram.

Bland de högskoleförberedande programmen har elevintresset minskat mest för estetiska programmet och ökat mest för ekonomi-programmet.

Figur 3.5 Behöriga förstahandssökande elever till högskoleförberedande program 2011–2018

Andel i procent

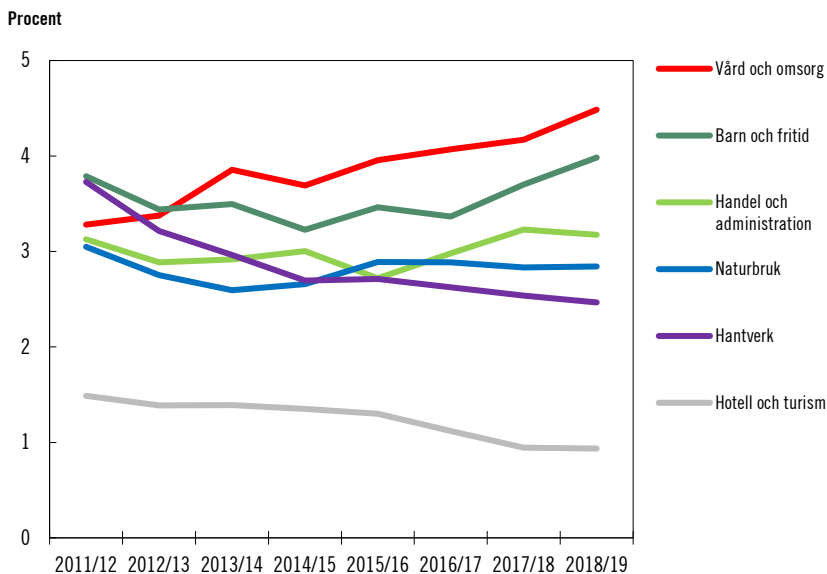


Källa: Skolverket.

För de kvinnligt dominerade yrkesprogrammen har elevernas intresse ökat mest för vård- och omsorgsprogrammet och barn- och fritidsprogrammet. Intresset har minskat mest för hantverksprogrammet och hotell- och turismprogrammet.

Figur 3.6 Behöriga förstahandssökande elever till kvinnligt dominerade yrkesprogram 2011–2018

Andel i procent



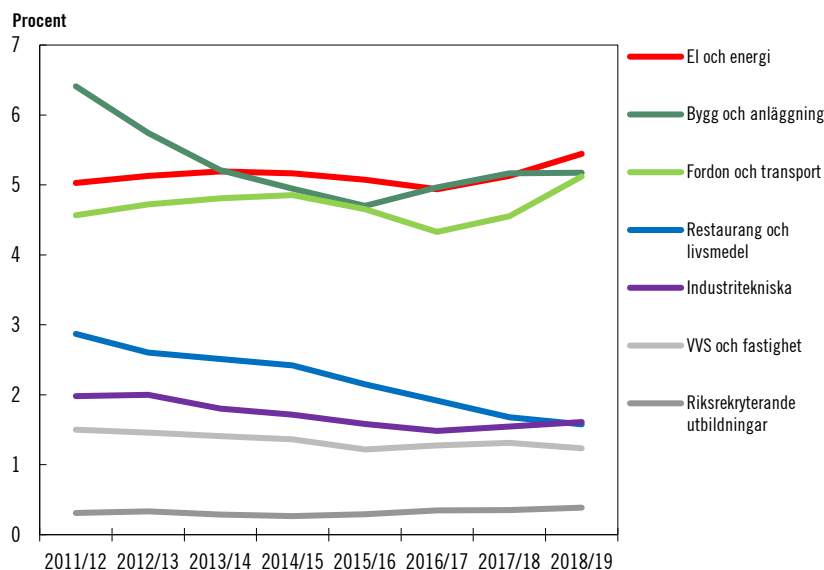
Anm.: På Hotell- och turism är könsfördelningen jämn.

Källa: Skolverket.

För de manligt dominerade yrkesprogrammen har elevernas intresse minskat för bygg- och anläggningsprogrammet, restaurang- och livsmedelsprogrammet samt det industritekniska programmet. Bygg- och anläggningsprogrammet är det mest konjunkturkänsliga programmet och andelen förstahandssökande har både minskat och ökat under perioden. För fordon- och transportprogrammet och el- och energi-programmet har intresset ökat något.

Figur 3.7 Behöriga förstahandssökande elever till manligt dominerade yrkesprogram 2011–2018

Andel i procent



Anm.: På restaurang och livsmedel är könsfördelningen jämn.

Källa: Skolverket.

3.1.3 Kommunal vuxenutbildning (komvux)

Kommunerna är huvudmän för kommunal vuxenutbildning (komvux). En region får i viss utsträckning vara huvudman för komvux.⁵¹ Kommunerna ska tillhandahålla komvux på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare.⁵² En region får tillhandahålla komvux på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad och får, efter överenskommelse med en kommun, även tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom andra områden.⁵³

Enligt skollagen är målet för komvux att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten

⁵¹ 2 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

⁵² 20 kap. 3 § skollagen.

⁵³ 20 kap. 18 § skollagen.

för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. När det gäller komvux på gymnasial nivå ska de som fått minst utbildning prioriteras.⁵⁴

Komvux är kursutformat vilket betyder att utbildningen bedrivs i form av kurser och på gymnasial nivå även i form av ett gymnasiearbete.⁵⁵ Det är huvudmannen som beslutar om vilka nationella kurser som ska erbjudas inom komvux.⁵⁶ Huvudmannen beslutar även i vilken volym eller i vilket antal platser dessa kurser ska omfatta. Rektorn beslutar om vilka orienteringskurser och individuella kurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta samt huruvida nationella kurser ska delas upp i delkurser och hur många verksamhetspoäng varje delkurs ska omfatta.⁵⁷

Huvudmannen får med bibehållet huvudmannaskap lämna över uppgifter inom komvux på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Huvudmannen kan därigenom välja att lägga ut delar av eller hela utbildningsverksamheten på entreprenad. Detta innebär att en huvudman med bibehållet huvudmannaskap överlämnar åt någon annan att utföra vissa uppgifter inom utbildningen. Huvudmannen behåller dock det yttersta ansvaret för att utbildningen följer de bestämmelser som gäller för den aktuella skolformen.⁵⁸

På författningsnivå finns inte några färdigkomponerade kombinationer av kurser likt gymnasieskolans program att söka och behörighet till utbildning bedöms utifrån varje enskild kurs. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.⁵⁹ För varje elev ska det upprättas en individuell studieplan som ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Närmare regleringar om den individuella studieplanen framgår av förordningen om vuxenutbildning.⁶⁰

När det gäller komvux på gymnasial nivå så har kommunerna enligt 20 kap. 16 § skollagen en skyldighet att erbjuda sådan utbildning.

⁵⁴ 20 kap. 2 och 3 §§ skollagen. Regeringen har i prop. 2019/20:105, *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*, föreslagit att syftet för komvux ska kompletteras så att det framgår att utbildningen också utgör en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen samt att när det gäller utbildning på gymnasial nivå så ska de som har störst behov av utbildning prioriteras.

⁵⁵ 20 kap. 5 § skollagen.

⁵⁶ 2 kap. 9 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁵⁷ 2 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning.

⁵⁸ 23 kap. 1 och 2 §§ skollagen.

⁵⁹ 20 kap. 2 § skollagen.

⁶⁰ 20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

Hemkommunen har dessutom ett ansvar för att de som enligt 20 kap. 19, 19 a eller 19 b § skollagen har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå, i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning eller yrkeshögskolan och för att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan, och önskar delta i sådan utbildning, också får det.⁶¹ Kommunerna ska därutöver sträva efter att erbjuda komvux på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan och behov.⁶² Kommunerna har även en skyldighet att informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.⁶³ När det gäller de utbildningar som enligt rättighetslagstiftningen ska erbjudas är ett allsidigt utbud en förutsättning för att kunna möta elevernas efterfrågan, därutöver kan det inom komvux erbjudas yrkesutbildningar med många olika yrkesinriktningar. För dessa utbildningar finns det dock ofta i förväg komponerade utbildningspaket, dvs. kombinationer av olika kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanhållna yrkesutbildningar).

Utbudet styrs av rättighetslagstiftning och indirekt av villkor för statsbidrag

I skollagen uttrycks att kommunerna är skyldiga att tillhandahålla komvux på gymnasial nivå som syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå motsvarande gymnasieskolan.⁶⁴ Behörig att delta i komvux på gymnasial nivå är den som är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörigheten att delta gäller från och med det andra kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år eller. Även den som är yngre än 20 år kan vara behörig om personen har slutfört ett nationellt program i gymnasieskolan och uppfyller övriga behörighetsvillkor.⁶⁵ Det finns dessutom möjlighet att ta emot en person som är yngre än 20 år och som inte slutfört ett nationellt program i gymnasieskolan,

⁶¹ 20 kap. 16 § skollagen. Det finns även en reglerad rätt att under föreskrivna villkor delta i komvux på grundläggande nivå och i svenska för invandare, jfr 20 kap. 11 och 31 §§ skollagen.

⁶² 20 kap. 3 och 16 §§ skollagen.

⁶³ 20 kap. 17 § skollagen.

⁶⁴ 20 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

⁶⁵ 20 kap. 20 § skollagen.

om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl.⁶⁶ Som beskrivits ovan så har vuxna rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning eller yrkeshögskolan och för att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.⁶⁷ Hemkommunen har en skyldighet att se till att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Om utbildningen inte erbjuds av hemkommunen har den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå, rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller i en region om utbildningen finns där.⁶⁸

Rätten för vuxna med behörighet till komvux att delta i sådan utbildning i syfte att uppnå behörighet till universitet, högskola och yrkeshögskola kan påverka det ekonomiska utrymmet som finns för att bedriva yrkesutbildning. Dessutom kan utbud och antal platser inom yrkesutbildning i komvux indirekt styras av förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för sådan yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå inom komvux och särskild utbildning för vuxna (särvox) som planeras och bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet i de samverkande kommunerna. För att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden för de samverkande kommunerna är det ett villkor att minst tre kommuner samverkar om planering och genomförande av utbildningen för att få statsbidrag för regionalt yrkesvux.

Enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska de samverkande kommunerna i regionalt yrkesvux erbjuda kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanhållna yrkesutbildningar) och som syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Utbildningen ska organiseras så att eleverna kan kombinera den med annan utbildning inom komvux eller särvox.⁶⁹

⁶⁶ 20 kap. 20 § tredje stycket och 3 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning.

⁶⁷ 20 kap. 19–19 e §§ skollagen.

⁶⁸ 20 kap. 16 och 19 d §§ skollagen.

⁶⁹ 6, 7 och 20 §§ förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Rättighetslagstiftad vuxenutbildning behöver ofta ges företräde i kommunernas planering och dimensionering

Utöver rätten att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning eller yrkeshögskolan och för att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan finns även en lagstadgad rätt att delta i utbildning inom komvux på grundläggande nivå och i svenska för invandrare (sfi), för den som uppfyller föreskriva villkor för sådan utbildning.⁷⁰ Den rättighetsbaserade vuxenutbildningen har haft en stor elevtillströmning de senaste åren. Inom sfi har antalet elever ökat varje år under 2000-talet och sedan 2007 har antalet elever mer än fördubblats. År 2017 deltog drygt 163 000 elever i sfi. Även inom komvux på grundläggande nivå har antalet elever ökat. År 2018 var antalet elever cirka 55 500, vilket är en ökning med 12 procent jämfört med året innan.⁷¹

Yrkesutbildning kan vara en del av den rättighetsbaserade utbildningen för elever vars mål är behörighet till högskoleutbildning eller utbildning inom yrkeshögskolan men inte nödvändigtvis. Om grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan kan uppnås genom olika utbildningar på gymnasial nivå, bestämmer hemkommunen vilken av utbildningarna som den ska erbjuda. Hemkommunen ska då utgå från den vuxnes behov av särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare eller av särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan, och så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.⁷² Det innebär att hemkommunen har en viss frihet att själv bestämma vilka kurser de erbjuder. Det finns ingen rätt till yrkesutbildning för de som vill gå en yrkesutbildning med syftet att stärka sin ställning i arbetslivet, oavsett tidigare utbildningsbakgrund. Yrkesutbildning får på detta sätt en svag koppling till elevernas rätt till utbildning.

Kommunerna måste i första hand prioritera finansiering av alla olika former av rättighetsbaserad utbildning, vilket kan leda till att de inte fullt ut har resurser till finansiering av yrkesutbildning som är

⁷⁰ 20 kap. 10, 11, 28 och 31 §§ skollagen.

⁷¹ Skolverket (2018), *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*, dnr. 2018:01723.

⁷² 20 kap. 19 c § skollagen.

ett krav för att få statsbidrag inom regionalt yrkesvux. Följden kan då bli ett utbud av yrkesutbildning som varken klarar att möta efterfrågan bland presumtiva elever eller behoven på arbetsmarknaden.

Målgruppen för komvux har breddats

Målgruppen för komvux är inte lika enkel att identifiera som för gymnasieskolan. Vuxnas efterfrågan på utbildning varierar ofta med arbetsmarknadsläget. Många väljer att studera i komvux för de har behov av en yrkesutbildning för att växla yrke, andra för att komplettera studier i gymnasieskolan med en yrkesutbildning. Demografin spelar också in. Under ett antal år har migrationen inneburit en förändrad sammansättning inom komvux målgrupp. Under 2018 var 96 procent av eleverna på grundläggande nivå utlandsfödda och på gymnasial nivå utgjorde de utlandsfödda 40 procent. Sammantaget på grundläggande och gymnasial nivå var runt varannan elev (53 procent) född utomlands.⁷³ Andelen utlandsfödda elever har ökat med 13 procentenheter under den senaste tioårsperioden. När det gäller kommunernas ansökningar av medel för utbildningar som kombinerar yrkesutbildning med sfi eller svenska som andraspråk i regionalt yrkesvux ser Skolverket en ökning mellan 2017 och 2018. Antalet sökta kombinationsplatser har mellan åren mer än fördubblats. Det visar att kommunerna nu i högre utsträckning lyckas erbjuda utbildningar som riktar sig mot den växande grupp elever som står långt ifrån arbetsmarknaden på grund av bristande kunskaper i det svenska språket.

Regeringen har under våren 2020 förändrat statsbidragsförordningen för regionalt yrkesvux så att statsbidrag från och med 2021 kan lämnas om 35 000 kronor till stödjande insatser för sådan yrkesutbildning som, i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen, kombineras med utbildning i sfi eller svenska som andraspråk.

⁷³ Skolverket (2018), *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*.

Elever i komvux på gymnasial nivå

Inte heller för komvux finns det på nationell nivå uppgifter om vilket utbud som erbjuds eleverna. Beskrivningen av utbudet görs därför utifrån hur eleverna fördelar sig på olika kurser.

År 2018 uppgick antalet elever i komvux på gymnasial nivå till nästan 194 000. Över tid har antalet elever inom komvux varierat kraftigt, framför allt som en följd av statliga satsningar som kunskapslyftet och regionalt yrkesvux. Eftersom en allt högre andel utlandsfödda elever studerar på komvux har invandringen också haft betydelse för skolformens storlek.

Kvinnorna utgör 62 procent av de studerande på gymnasial nivå men tendensen är att männens andel ökar. Under den senaste tioårsperioden har andelen män inom komvux ökat från 33 procent 2006 till 39 procent 2018.

Kursutbudet i komvux på gymnasial nivå är brett. Den kurs som hade flest deltagare 2018 var orienteringskursen⁷⁴ med knappt 34 500 kursdeltagare, följt av svenska som andraspråk 1 med cirka 22 500 kursdeltagare.⁷⁵

Obalanser i utbudet av yrkesutbildning i komvux

Skolverket har tagit fram förslag till sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. nationella yrkespaket som beskriver vilken specifik kombination av kurser som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden.⁷⁶ Yrkespaketen presenteras som förslag till huvudmännen för yrkesutbildningen, vilka kan välja om och hur de ska använda paketen, oavsett om utbildningen finansieras med kommunala medel eller med statsbidrag. Huvudmännen har också möjlighet att kombinera kurser till lokala eller regionala yrkespaket.

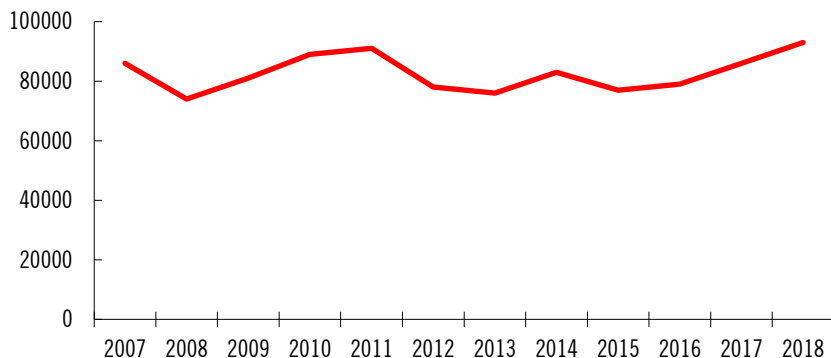
⁷⁴ En orienteringskurs är en kurs som ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs. En orienteringskurs har ett eller flera av följande syften: medverka till väl underbyggda beslut om studie- och yrkesval, ge ökade studietekniska färdigheter, vara en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden, ge tillfälle till validering, ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål, ge stöd i form av yrkessvenska, ge grundläggande digital kompetens, och ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige. Jfr 2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

⁷⁵ Här avses kursdeltagare inklusive delkurser, vilket innebär att en elev räknas som kursdeltagare på varje delkurs han eller hon studerar.

⁷⁶ Skolverket fick uppdraget att ta fram förslag på yrkespaketen i samråd med bransch-kunniga i samband med att statsbidraget för regionalt yrkesvux infördes.

Enligt figur 3.8 läste drygt 86 000 elever yrkeskurser 2016. Sedan 2017 då förordningen om regionalt yrkesvux började gälla har antalet elever som läser yrkeskurser ökat med drygt 8 procent. År 2018 läste 93 000 elever yrkeskurser.

Figur 3.8 Antal elever som läser yrkeskurser inom komvux



Källa: Skolverket.

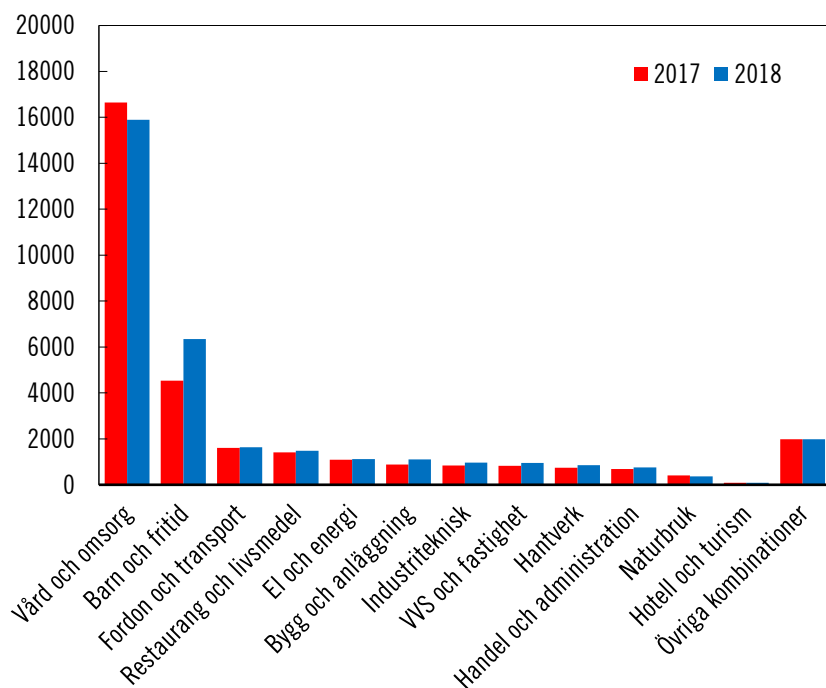
År 2018 läste drygt 33 500 elever en yrkesinriktning på gymnasial nivå, vilket utgör 17 procent av det totala antalet elever på gymnasial nivå.⁷⁷ Flest elever, nära 16 000, läste med inriktning vård- och omsorg, följt av barn och fritid med drygt 6 000 elever, se figur 3.9. Dessa yrkesinriktningar har en hög andel kvinnor bland de studerande, även inom regionalt yrkesvux är det en kraftig övervikt av kvinnor på dessa utbildningar. Övriga elever är fördelade på de andra yrkesinriktningarna som alla har väsentligt färre elever. I t.ex. Skolverkets uppföljningar av utbildning som bedrivs inom ramen för förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux framkommer en bristande matchning mellan utbildningsutbudet och arbetslivets behov. Ett exempel på bristande matchning i utbudet som flera respondenter från Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvariga tar upp i Skolverkets uppföljning är den stora volymen utbildning inom offentligt finansierad vård och omsorg jämfört med andra sektorer på arbetsmarknaden. Utbildningsutbudet inom t.ex. bygg och industri blir ofta för litet för att täcka de behov som finns inom regionen.⁷⁸

⁷⁷ Skolverket publicerar uppgifter om yrkesinriktningar på komvux som modellerats fram baserat på elevernas antal studerade poäng inom olika kurser.

⁷⁸ Skolverket (2017) *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*, dnr 2017:294.

Figur 3.9 Antal elever i komvux fördelade efter yrkesinriktningar

År 2017 samt 2018



Anm.: Gäller elever som under 2018 studerat minst 400 poäng yrkeskurser mot en inriktning motsvarande gymnasieskolans yrkesprogram.

Källa: Skolverket.

Elevernas tillgång till olika utbildningar i komvux

Den geografiska tillgängligheten av yrkesutbildning, liksom för gymnasieskolans utbildningar, påverkar sannolikt vilka utbildningar som söks och som därmed bedrivs.⁷⁹ Det är inte ovanligt att en kommun inte tar på sig kostnaden för en elev som sökt utbildning i en annan kommun vilket många gånger minskar tillgången till ett brett utbud av yrkesutbildning. Det kan även vara förenat med för höga kostnader för en vuxen person att pendla till en annan kommun för att skaffa sig en yrkesutbildning.

⁷⁹ Detta även om distansutbildning är relativt utbrett inom vuxenutbildningen. Enligt en studie av Skolverket för några år sedan studerar drygt 20 procent av eleverna inom komvux på gymnasial nivå på distans – Skolverket (2013) *Attityder till vuxenutbildningen 2012*. Rapport 389.

Vård- och omsorgsutbildning har en bred förekomst geografiskt. Andra yrkesutbildningar bedrivs i ett fåtal kommuner – såsom kurser inom fordon, bygg, el och industri. Det är vanligast att yrkesutbildning återfinns inom yrkesområden och i geografiska områden där det också utbildas elever inom samma yrkesområde i gymnasieskolan.

Yrkesutbildning i komvux i relation till arbetsmarknadsutbildningar

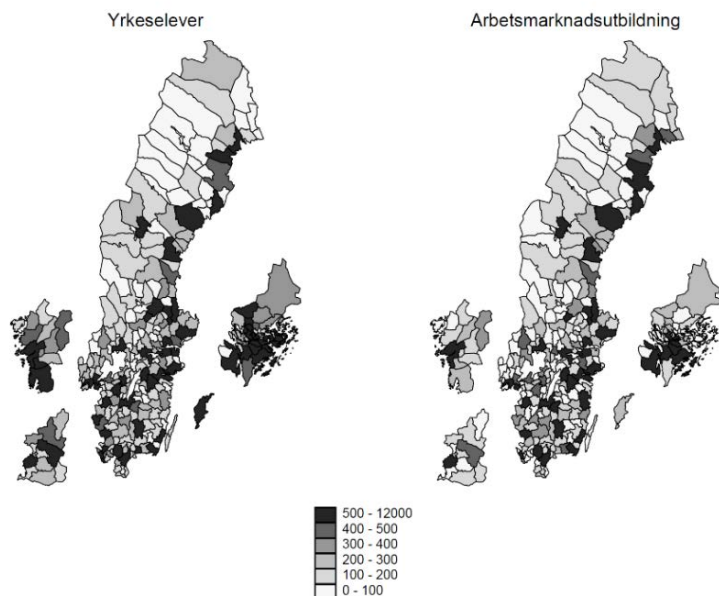
Det största hindret för att kunna genomföra ett bredare utbud av yrkesutbildningar är att antalet sökande är för få, enligt 64 procent av kommunerna som besvarade SKL:s enkät 2018.⁸⁰ Därefter kommer för små elevvolymerna i närområdet och bristande ekonomiska resurser. De yrkesområden som har få sökande till kommunernas yrkesutbildningar återfinns i de utbildningsinriktningar där arbetsmarknadsutbildningens volymer är störst. Dessa är yrkesområden inom industriell tillverkning, hantverk, installation, teknik och it-service, respektive serviceyrken som restaurang, lokalvård, administration och säkerhet. Att många av yrkesinriktningarna inom komvux är små, och speciellt de mer traditionellt manliga, kan åtminstone till en del bero på att motsvarande utbildningar har erbjudits i Arbetsförmedlingens regi.

Forskare vid IFAU har beskrivit den geografiska utbredningen av yrkesutbildning i komvux och inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning 2011–2013.⁸¹ I de kommuner där det är vanligt förekommande med yrkesutbildningar på komvux ges också arbetsmarknadsutbildningar, se figur 3.10. Det är alltså inte så att det finns en tydlig uppdelning där komvuxutbildningar ges i vissa kommuner medan arbetsmarknadsutbildningar ges i andra.

⁸⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux*.

⁸¹ Liljeberg, Roman och Söderström (2019), *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015 Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*. IFAU rapport 2019:17.

Figur 3.10 Antal påbörjade yrkesutbildningar på komvux och arbetsmarknadsutbildningar per kommun, 2011–2013



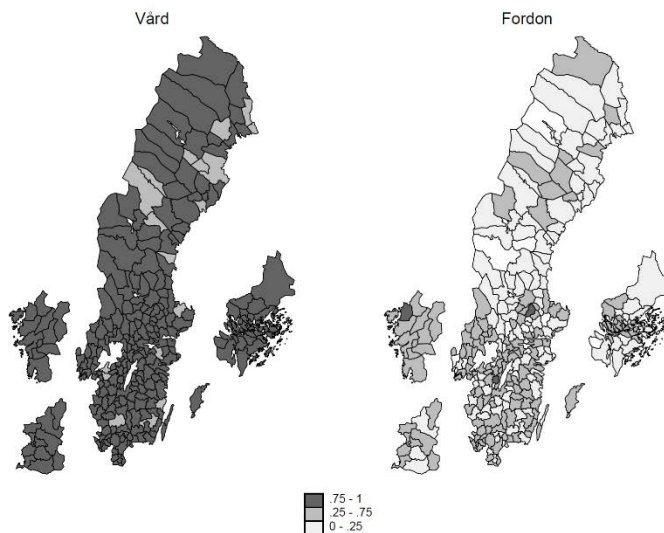
Anm.: Kartorna är baserade på antalet elever som varit registrerade på en yrkeskurs eller en arbetsmarknadsutbildning, 2011–2013. Notera att storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö är förstora.

Källa: Liljeberg och Söderström (2018).

IFAU:s kartläggning visar däremot att utbildningar inom vård och omsorg betydligt oftare ges inom ramen för komvux och fordonsutbildningar oftare av Arbetsförmedlingen, något som gäller generellt för Sveriges kommuner, se figur 3.11. Liknande mönster finns också för andra utbildningsinriktningar, dvs. att om en utbildning är vanligare på Arbetsförmedlingen än inom komvux, så slår detta mönster igenom i de flesta av landets kommuner. Det indikerar att marknaden har varit uppdelad mellan utbildningar inom komvux och arbetsmarknadsutbildningar avseende utbildningsinriktningar, åtminstone under perioden 2011–2013.⁸²

⁸² Utredningen vill påpeka att trots att IFAU:s rapport 2019:17 kom sommaren 2019 refererar den till en tidsperiod innan förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning var aktuell.

Figur 3.11 Andel påbörjade vård- eller fordonsutbildningar som skedde inom komvux, 2011–2013



Anm.: Kartorna är baserade på antalet elever som varit registrerade på en yrkeskurs i komvux eller en arbetsmarknadsutbildning, 2011–2013. Notera att storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö är förstörade.

Källa: Liljeberg och Söderström (2018).

Resultaten i rapporten ger inget fullständigt svar på frågan om utbildningsformerna ska betraktas som komplement eller substitut. De stora skillnaderna i utbildnings- och deltagarsammansättningen indikerar dock att utbildningarna bör kunna betraktas som komplement.⁸³ En skillnad är att studier på komvux finansieras med lån (studiemedel) medan aktivitetsstöd utgår för arbetsmarknadsutbildning. Det betyder att personer som vill utbilda sig inom vård och omsorg i stor utsträckning gör det med lån, medan det finns, relativt sett, större möjligheter till arbetsmarknadsutbildning och aktivitetsstöd inom t.ex. el, industri och bygg. Då utbildningsvalen är tydligt könssegregerade betyder det att möjligheterna till aktivitetsstöd är större för män, medan kvinnor i större utsträckning blir hänvisade till studiemedel. Vilket riskerar leda till att kvinnor får högre studielånskulder än män, skulder som ska betalas tillbaka till CSN. Denna ojämlikhet uppstår trots att utbildningarna ligger på gymnasial nivå för båda grupperna.

⁸³ Betydligt fler yrkeselever i komvux är kvinnor, cirka 70 procent jämfört med cirka 40 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsförmedlingen har också konstaterat att det förekommer överlappningar mellan vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning på de flesta arbetsmarknadsområden om än i varierande omfattning.⁸⁴ Arbetsförmedlingen menar dock att detta inte nödvändigtvis är något problem eftersom de båda utbildningsformerna har olika syften. Däremot kan det bli svårare att få en samlad bild av det totala utbildningsutbudet. Såväl arbetssökande som arbetsförmedlare och studie- och yrkesvägledare har enligt Arbetsförmedlingen lyft bristen på sammanhängande information som ett skäl till att det är svårt att vägleda en person till en för honom eller henne rätt utbildning.

Även arbetsmarknadsutredningen har tagit upp relationen mellan yrkesutbildningar inom komvux och Arbetsförmedlingens yrkesutbildningar.⁸⁵ De konstaterar att det förekommer uppgifter om överlappningar i form av att utbildningar med likadant eller liknande innehåll ges både inom det reguljära utbildningssystemet och som arbetsmarknadsutbildning. Det gäller särskilt yrkesutbildningar på gymnasial nivå, men även i viss utsträckning förberedande utbildningar och utbildning på en nivå som motsvarar yrkeshögskolan. Att yrkesutbildningarna liknar varandra är en följd av att de ofta syftar till arbete inom samma yrkesområden vilket innebär att de behöver anpassas efter de kompetenskrav som ställs inom yrkena.

Arbetsförmedlingen har bedömt att kommunernas vuxenutbildning fortsatt kommer vara en viktig insats för arbetslösa utan gymnasieutbildning eller med svaga kunskaper i svenska språket.⁸⁶ De bedömer vidare att alternativa utbildningsinsatser till reguljär utbildning även fortsättningsvis bör finnas hos Arbetsförmedlingen. Dessa kan inte ersätta reguljär utbildning och bör utformas så att de inte konkurrerar med denna.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen (2018), *Behov av utveckling för att motverka oönskad överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux*. Dnr Af-2018/0039 5057.

⁸⁵ SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.

⁸⁶ Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag, dnr Af-2019/0021 5123.

*Skillnader i dimensionering av yrkesutbildning i komvux
får konsekvenser för lika tillgång till sådan utbildning*

Komvux har till sin karaktär bl.a. ett kompensatoriskt uppdrag och ska ge en andra chans till utbildning. Komvux har en viktig roll för att korrigera för misslyckanden i gymnasieskolan. Om allt fler gymnasieskolor får svårt att klara det kompensatoriska uppdraget kommer denna roll att bli av allt större betydelse.

Möjligheten att få en plats och kunna delta i utbildning skiljer sig markant åt mellan kommunerna. Likvärdigheten över landet vad gäller möjligheten att kunna ta del av utbildning blir på detta sätt åsidosatt. Eftersom rättighetslagstiftning saknas för den som söker en yrkesutbildning i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet förekommer det att urval måste göras vid antagning till vissa yrkesutbildningar. Vid urval ska företräde ges till en sökande som har kort tidigare utbildning och som (i prioritetsordning):

1. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,
2. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, eller
3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.⁸⁷

När det gäller utbildning som statsbidrag lämnas för inom ramen för regionalt yrkesvux gäller särskilda urvalsbestämmelser som innebär att sökande med kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden ska ges företräde till utbildningen om alla behöriga inte kan tas emot⁸⁸. I vissa större kommuner finns ett stort antal platser men få sökande från gruppen med kort utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden, varför även elever med tidigare gymnasieutbildning får möjlighet att studera inom ramen för regionalt yrkesvux. Andra kommuner tillämpar ett urval som enbart rymmer arbetslösa och lågutbildade, där ingen som har en tidigare gymnasieutbildning kan antas. Personer med en gymnasieutbildning från ett annat land kan då nekas en utbildningsplats, trots att deras utbildning inte omedel-

⁸⁷ 3 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning.

⁸⁸ 10 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

bart är gångbar i Sverige. Komvuxutredningen genomförde under hösten 2017 ett antal enkätundersökningar, riktade till huvudmän, lärare och studie- och yrkesvägledare inom komvux.⁸⁹ På frågan hur vanligt det är att sökande till yrkesvux har en längre utbildning men inte är etablerad på arbetsmarknaden, svarar 58 procent av studie- och yrkesvägledarna i hög eller mycket hög grad. Den främsta gruppen här är nyanlända med en längre utbildning från hemlandet.

Skilnader i behörighetsbedömning får konsekvenser för lika tillgång till yrkesutbildning i komvux

Organisationen Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) har erfarenhet att det finns stora variationer i hur kommuner tolkar avgörande delar av regelverket för komvux.⁹⁰ Framför allt gäller detta frågor som rör antagning, mottagning, urval, möjligheter till interkommunal ersättning samt bedömning av förutsättningar att klara fortsatta studier. Detta leder till att likvärdigheten inom komvux inte uppfylls. ViS har i samtal med medlemmar fått beskrivet att dessa skilnader får stora konsekvenser på individnivå, då medlemmar i en kommun t.ex. nekas plats på en utbildning baserat på kommunens tolkning av urvalsreglerna, medan en medlem i grannkommunen bereds plats på motsvarande utbildning.

Särskilt tydligt blir detta i fråga om behörighetsbedömningen som görs för att avgöra om en sökande ska tas emot till en utbildning. Skolverket har i en redovisning av ett regeringsuppdrag beskrivit att de bedömer att kommuner fortfarande många gånger ställer krav på språkkunskaper för att personer ska få delta i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.⁹¹ De bedömer att detta fortfarande är ett hinder för nyanländas deltagande i utbildning i komvux. Sådana mer eller mindre formaliserade språkkrav riskerar att leda till att det inte görs en individuell prövning av personens faktiska förutsättningar och att personer som därför haft förutsättningar att delta i utbildningen utestängs.

Utredningen kan konstatera att tillgången till vuxenutbildningen ser olika ut för elever med olika bakgrund, mellan män och kvinnor

⁸⁹ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

⁹⁰ Vuxenutbildning i samverkan (2019) *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*. ViS rapportserie 2019:01.

⁹¹ Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*, dnr 5.1.3-2018:626.

och mellan elever boende i olika delar av landet. Detta fördjupar samtidigt förståelsen av att det vid vissa tillfällen saknas sökande till yrkesutbildningar i komvux. Det är fler komponenter än en god arbetsmarknad och överlappande arbetsmarknadsutbildningar som har betydelse.

3.1.4 Gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna

Gymnasiesärskolans innehåll är brett

Utbildningen i gymnasiesärskolan ska vara öppen för ungdomar vars skolplikt har upphört och som inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning. Det som i skollagen sägs om personer med utvecklingsstörning gäller även dem som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.⁹² Varje kommun ansvarar för att elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp erbjuds utbildning i gymnasiesärskolan. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt som möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.⁹³

Gymnasiesärskolan reformerades 2013 och består efter reformen av nio nationella program. Dessa är programmet för administration, programmet för handel och varuhantering, programmet för estetiska verksamheter, programmet för fastighet, anläggning och byggnation, programmet för fordonsvård och godshantering, programmet för hantverk och produktion, programmet för hotell, restaurang och bageri, programmet för hälsa, vård och omsorg, programmet för samhälle, natur och språk, samt programmet för skog, mark och djur. De nationella programmen ska ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning som ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Programmen har programmål, APL och en liknande programstruktur som gymnasieskolan.

I gymnasiesärskolan finns även individuella program för elever som inte kan följa utbildningen på ett nationellt program.⁹⁴ Drygt 40 procent av eleverna i gymnasiesärskolan går på individuella program. De individuella programmen innehåller sex ämnesområden:

⁹² 18 kap. 2 § och 29 kap. 8 § skollagen.

⁹³ 18 kap. 27 § skollagen.

⁹⁴ 19 kap. 14 § skollagen.

estetisk verksamhet, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, natur och miljö, individ och samhälle, språk och kommunikation. Utbildningen på de individuella programmen ska precis som de nationella programmen ge en så god grund som möjligt för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Minskning av antalet elever

I samband med reformeringen av gymnasiesärskolan tillämpades en snävare definition av målgruppsstillhörigheten.⁹⁵ Parallellt minskade gymnasieskolans elevkullar generellt under den första hälften av 2010-talet. Som en följd av dessa förändringar har antalet elever i gymnasiesärskolan minskat från cirka 8 800 läsåret 2012/13 till nära 6 200 under 2019/20.⁹⁶ En del av minskningen beror på att kraven på mottagande i skolformen har skärpts för att säkerställa att bara elever som tillhör målgruppen ska börja i gymnasiesärskolan. För att avgöra om en elev tillhör målgruppen ska hemkommunen göra en utredning med en pedagogisk, medicinsk, psykologisk och social bedömning. En annan orsak kan vara att det är möjligt för en elev att avböja erbjudandet om gymnasiesärskola och i stället gå på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

Problematik med allsidigt urval och oklar koppling till arbetsmarknaden

Kommunerna ska enligt skollagen sträva efter att erbjudandet om utbildning i gymnasiesärskolan ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.⁹⁷ Dessutom ska utbildning inom gymnasiesärskolan erbjudas så att eleven helst ska kunna bo kvar i hemmet.⁹⁸ Programbredden i gymnasiesärskolan i kombination med att målgruppen är begränsad innebär en problematik för de kommunala huvudmännen med att upprätthålla ett brett utbud. Utred-

⁹⁵ Tidigare förekom det att elever med stora behov av stöd skrevs in i gymnasiesärskolan utan att tillhöra målgruppen.

⁹⁶ Skolverket (2020), *Gymnasiesärskolan-elever-riksnivå Skolor och elever läsåren 2012/13–2019/20*, Sveriges officiella statistik. Uppgifterna om antalet elever gäller för hela riket.

⁹⁷ 19 kap. 34 § skollagen.

⁹⁸ 18 kap. 28 § skollagen.

ningen har med hjälp av statistik från Skolverket kartlagt hur utbudet av gymnasiesärskolans program ser ut över landet.

Utbudet av program i gymnasiesärskolan

Ungefär 70 procent av alla unga i gymnasieåldern bor inom gymnasiependlingsområden där en majoritet, dvs. minst 5 av gymnasiesärskolans nationella program finns. Utbudet av de nationella programmen är således inte lika brett som utbudet i gymnasieskolan. Enbart 30 procent av alla ungdomar bor i ett pendlingsområde där alla gymnasiesärskolans program finns, i gymnasieskolan är motsvarande andel 75 procent av eleverna. Eftersom pendlingsområdena är baserade på elevers pendling i gymnasieskolan ska man vara medveten om att dessa områden inte helt speglar gymnasiesärskolans pendlingsmönster.⁹⁹ En fördel är dock att det då går att jämföra utbudets geografiska spridning i gymnasiesärskolan med gymnasieskolan. En större andel av gymnasiesärskolans elever, 37 procent, pendlar över kommungränser jämfört med gymnasieskolan elever där andelen var 34 procent. Sannolikt innebär gymnasiesärskolans något högre grad av centralisering att eleverna också i genomsnitt åker längre än gymnasieelever behöver göra.¹⁰⁰

Ett antal av gymnasiesärskolans nationella program är spridda över en majoritet av pendlingsområdena. Programmet för handel, administration och varuhantering samt programmet för hotell, restaurang och bageri finns i flest pendlingsområden, 54 respektive 55 av totalt

⁹⁹ Vi använder oss av pendlingsområden som är avgränsade med hjälp av gymnasieelevers resande. Då gymnasiesärskolans programutbud är mer centraliserat än gymnasieskolan kan detta i vissa fall innebära att vissa gränsdragningar är något mindre relevanta för gymnasiesärskolan, vars elever pendlar något mer i snitt än gymnasieskolan. Ett exempel är Falu-Borlänge regionen där gymnasiesärskolans utbud är betydligt mer centrerat till en av kommunerna, Borlänge, än gymnasieskolan utbud som är spritt över många olika relativt närbelägna kommuner. Därför finns ett flertal pendlingsområden dalarnas län för gymnasieskolan men på grund av gymnasiesärskolans centralisering hade troligen inte avgränsningen sett likadant ut om man definierade det efter gymnasiesärskolans elevers pendling. Anledningen till att vi använder denna presentation är för att kunna relatera utbudet i gymnasiesärskolan till motsvarande presentation för gymnasieskolan. Dessutom saknar utredningen tillgång till en liknande indelning baserat på gymnasiesärskolans elevers pendlingsmönster. Sedan 2019 finns möjlighet att undersöka pendlingsmönster för gymnasiesärskolans elever då individstatistik samlas in. Vid betänkandets färdigställande har denna statistik bara precis offentliggjorts varpå inga specialbearbetningar har kunnat göras.

¹⁰⁰ Förutsättningarna för gymnasiesärskolans elever är dock annorlunda i detta avseende då hemkommunen under vissa förutsättningar har skyldighet att ordna skolskjuts till och från skolan vilket kan skapa bättre förutsättningar för pendlingen.

76 områden. Totalt sett bor nära 90 procent av alla ungdomar i gymnasieålder inom pendlingsområden där dessa program finns. Programmet för hantverk och produktion var det minst spridda programmet och fanns enbart i 19 av 76 pendlingsområden. Dessa täckte in mindre än hälften av landets ungdomar i gymnasieåldern. Individuella program fanns i samtliga skolpendlingsområden utom tre.¹⁰¹ I tabellen finns informationen för samtliga program.

Tabell 3.1 Den geografiska spridningen av gymnasiesärskolans utbud, läsåret 2019/20

Programmets förekomst sett som antal pendlingsområden (gymnasiependlingsområden)

	Antal gymnasie- pendlingsområden (av totalt 76 pend- lingsområden)	Andel av ungdomar i gymnasieåldern som bor i pendlingsområde med programmet
Administration, handel och varuhantering	54	89 %
Skog, mark och djur	28	66 %
Estetiska verksamheter	21	57 %
Samhälle, natur och språk	21	51 %
Hantverk och produktion	19	47 %
Hotell, restaurang och bageri	55	92 %
Fastighet, anläggning och byggnation	44	78 %
Fordonsvård och godshantering	37	63 %
Hälsa, vård och omsorg	37	73 %
Individuella program	73	99 %
Nationella program	74	100 %
Gymnasiesärskola totalt	76	100 %

Det finns stora skillnader i utbudet mellan olika regioner. I ett antal mindre städer, utan goda pendlingsmöjligheter till större städer, finns ett utbud av ett eller två program. Även i vissa större städer och deras pendlingsområden finns enbart en minoritet av programmen trots ett stort upptagningsområde. I storstadsregioner samt vissa av de medelstora städernas pendlingsområden finns ett brett utbud innehållandes alla eller nästan alla programmen.

¹⁰¹ I ett av dessa finns dock information om att programmet erbjuds på en av kommunernas hemsida, därför antas avsaknaden i statistiken bero på felaktig rapportering eller att det helt enkelt inte fanns några elever detta läsår då området har mycket litet elevunderlag.

Statistiken om vilka program som erbjuds i olika områden visar att kombinationen av program som finns i de olika pendlingsområdena är mycket olika. Två program finns dock ofta med i utbudet – programmet för handel, administration och varuhantering samt programmet för hotell, restaurang och bageri. Dessa är alltså ofta en gemensam nämnare för utbudet. I övrigt finns många olika kombinationer av program och i de pendlingsområden där endast en minoritet av programmen finns är utbuden mycket olika.

Centralisering av utbudet har skett

En centralisering har skett av gymnasiesärskolans verksamhet totalt sett i samband med elevminskningen under 2010-talet som slog igenom under decenniets senare hälft. Mellan 2017 och 2019 sjönk antalet kommuner med gymnasiesärskola med 21 kommuner. Utbudets bredd sett till förekomsten av olika program på aggregerad regional nivå är dock ungefär densamma som 2014. Vid en jämförelse med Skolverkets uppföljning av gymnasiesärskolans utbud hösten 2014 på länsnivå¹⁰² har programutbudet varit förhållandevis oförändrat. De flesta program finns i lika många län 2019 som 2014. Programmen för samhälle natur och språk samt skog, mark och djur fanns i 3 respektive 1 fler län 2019. Programmet för estetiska verksamheter fanns i 2 färre län 2019 och programmet för hantverk och produktion fanns 1 färre län 2019.

Små volymer i särskild utbildning för vuxna

Kommunerna ska tillhandahålla sär vux. Utbildningen ska tillhandahållas på grundläggande nivå och gymnasial nivå.¹⁰³ En person som har en utvecklingsstörning är från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år behörig till sär vux om personen är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det som i skollagen sägs om personer med utvecklingsstörning gäller

¹⁰² Skolverket (2016), *Gymnasiesärskolan – Uppföljning och analys av 2013 års reform*. Rapport 2016:435.

¹⁰³ 21 kap. 3 § skollagen.

även dem som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.¹⁰⁴ Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det, också får delta i sådan utbildning. Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning. Varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå och ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.¹⁰⁵

Utbildningen inom särsvux bedrivs i form av kurser och får på gymnasial nivå även bedrivas i form av ett gymnasiesärskolearbete.¹⁰⁶ Målet för särsvux är att vuxna med utvecklingsstörning ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar och de som fått minst utbildning ska prioriteras.¹⁰⁷

Antalet elever i särsvux ser ut att fortsätta den minskande trend som varat det senaste decenniet. Antalet elever under 2019/20 uppgick till drygt 3 500. Särsvux anordnas i 177 kommuner under läsåret 2019/20. I genomsnitt är det knappt 3 elever per undervisningsgrupp i särsvux, och eleverna läser i snitt 3,6 timmar per vecka. Flest elever läser på grundläggande nivå, följt av gymnasial nivå och lägst antal elever finns på träningsskolenivå. Vad eleverna studerar och under hur lång tid är uppgifter som inte samlas in med hänvisning till att det rör sig om känsliga personuppgifter. I Skolverkets uppföljning av regionalt yrkesvux för 2017 redovisar de från en intervjustudie med kommunerna att få elever studerar inom särsvux inom ramen för regionalt yrkesvux.¹⁰⁸ I de fall som det sker är det vanligast i form av lärlingsutbildning. Flera respondenter kommenterar i sina svar att särsvux är en fråga som ligger på lokal eller kommunal nivå snarare än på regional och därmed inte varit föremål för diskussionerna inom

¹⁰⁴ Jfr 21 kap. 2, 11 och 16 §§ och 29 kap. 8 § skollagen.

¹⁰⁵ 21 kap. 3, 10, 11, 13, 14 och 16 §§ skollagen.

¹⁰⁶ 21 kap. 5 § skollagen.

¹⁰⁷ 21 kap. 2 § skollagen.

¹⁰⁸ Skolverket (2018), *Regionalt yrkesvux, Uppföljning 2017*, dnr 2017:294.

regionalt yrkesvux. En orsak som framkom är att det är en målgrupp som har behov av att studera nära hemmet.

Komvuxutredningen hade ett stort uppdrag som handlade om särvox.¹⁰⁹ De beskriver bl.a. i sitt betänkande att förutsättningarna för studier inom särvox skiljer sig åt mellan kommunerna. Det finns kommuner där särvox och komvux inte bara delar lokaler utan även på andra sätt samverkar, och Komvuxutredningens bild är att i dessa kommuner finns en påbörjad integrering av särvox som en del i den kommunala vuxenutbildningen. Andra kommuner står långt ifrån detta. Det handlar ofta om kommuner där elevantalet är lågt och med få lärare. Det finns kommuner där utbildningen till sin organisation befinner sig mycket närmare barn- och ungdomsskolan med terminer och lov jämförbart med grund- och gymnasiesärskola trots att vuxenutbildningen ska bedrivas kontinuerligt under året utifrån vuxnas förutsättningar och behov. Komvuxutredningen genomförde också en enkätundersökning som riktade sig till landets 290 kommuner. Av svaren framgår att det var 80 kommuner som anordnade yrkeskurser på gymnasial nivå inom ett eller flera i enkäten fastställda områden. De nationella programmen inom gymnasiesärskolan vars kurser är gemensamma med särvox på gymnasial nivå utgjorde områdena. Flest yrkeskurser anordnas inom områdena hälsa, vård och omsorg och administration, handel och varuhantering där 49 respektive 47 kommuner uppger att de anordnar utbildning. I 34 av kommunerna anordnas yrkeskurser inom hotell, restaurang och bageri. Därefter en fallande skala med 23 kommuner som anordnar yrkeskurser inom fastighet, anläggning och byggnation, 13 kommuner anordnar inom fordonsvård och godshantering och slutligen 10 kommuner som anordnar yrkeskurser inom skog, mark och djur.

I betänkandet gör Komvuxutredningen också bedömningen att *en* väg in i den kommunala vuxenutbildningen kan underlätta för fler vuxna att kunna och vilja ta del av utbildning oavsett om individen har en utvecklingsstörning eller inte. Mot bakgrund av det föreslog utredningen att särvox ska upphöra som egen skolform och blir en del i komvux. Förslaget syftade också till att underlätta för de elever som har kapacitet att kombinera studier inom särvox med sfi, grundläggande eller gymnasial komvux. Regeringen har i propositionen *Komvux för stärkt kompetensförsörjning* (prop. 2019/20:105) före-

¹⁰⁹ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

slagit att sÄrvux inte lÄngre ska vara en egen skolform inom skolvÄsendet utan ska ingÅ i skolformen komvux.

3.2 Kompetensförsörjning till arbetsmarknad och rekrytering till högre utbildning

Enligt direktiven är ett av utredningens syften att trygga den nationella och regionala kompetensförsörjningen. Det ska poängteras att både gymnasieskolan och komvux har bredare syften än att förse arbetsmarknaden med arbetskraft. Gymnasieskolan ska även ge en god grund för fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.¹¹⁰ Den kommunala vuxenutbildningen ska, utöver att ge individen möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet, även stärka individens ställning i samhällslivet samt främja personliga utveckling.¹¹¹ Perspektivet i det här avsnittet är emellertid avgränsat till utbildningens betydelse för kompetensförsörjningen, i enlighet med utredningens direktiv. Kompetensförsörjningen behöver enligt utredningen belysas ur både arbetsgivares och individers perspektiv.

3.2.1 Utbildning och kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning handlar om utbud och efterfrågan på kompetens

Matchningen på arbetsmarknaden bestäms dels av den kompetens som efterfrågas av arbetsgivarna, och den kompetens som arbetskraften har.¹¹² Av det skälet bör kompetens mätas på samma sätt på både utbuds- och efterfrågesidan. Kompetens är något bredare och skiljer sig till stor del från formell utbildning. Det finns undersökningar som försökt mäta och fånga människors kunskaper och förmågor på ett djupare sätt, t.ex. OECD:s undersökning av vuxnas kunskaper och färdigheter, PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies). Men i olika typer av register saknas

¹¹⁰ 15 kap. 2 § skollagen.

¹¹¹ 20 kap. 2 § skollagen.

¹¹² Tillväxtverket (2018), *Regionala matchningsindikatorer – fördjupad analys*.

uppgifter om arbetskraftens kompetens. Det som vanligen används är därför uppgiften om arbetskraftens och befolkningens utbildning.

Matchning på arbetsmarknaden är ett stort forskningsområde. I forskning skiljer man ibland mellan aggregerad matchning och utbildningsmatchning. Aggregerad matchning handlar om hur effektivt utbud och efterfrågan möts på arbetsmarknaden, oavsett vilka kompetenser som efterfrågas. Ofta studeras matchningen mellan det totala antalet arbetslösa och det totala antalet lediga platser. Det är ett makroekonomiskt mått som t.ex. används för att studera upp- och nedgångar i ekonomin. Utbildningsmatchning handlar om hur väl arbetsgivarnas efterfrågan stämmer överens med arbetskraftens utbildning.

Hur går det att veta vilka kompetensförsörjningsbehoven är?

Flera olika myndigheter är involverade i arbetet att analysera utvecklingen på arbetsmarknaden och att göra prognoser över behoven inom olika sektorer, yrken och av olika utbildningar. Här redogörs kortfattat för de prognosmodeller och andra näraliggande arbetsmarknadsanalyser som produceras i dagsläget.

SCB:s utbildningsprognoser

Det finns tillgång till nationella nulägesbeskrivningar och prognoser om behoven på arbetsmarknaden. Statistiska centralbyråns (SCB) långtidsprognoser¹¹³ gäller behoven av olika utbildningsgrupper i relation till förväntad efterfrågan inom olika yrken. Prognoserna anger hur dessa behov kommer att täckas på sikt, med hänsyn till den framskrivna demografiska utvecklingen, givet att inga förändringar sker av intresset för och rekryteringen till de utbildningar som finns i dag. Det ska poängteras att prognoser och framskrivningar av behov har sina begränsningar. En begränsning är att prognoserna gäller i relation till hur utsikterna ser ut att behålla den kompetensförsörjning som finns i utgångsläget, det kan resultera i underskattning av behovet av sådana yrkesgrupper som det redan tidigare var svår brist på. Här behövs analytiskt stöd från myndigheterna för att

¹¹³ SCB (2017), *Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden, med sikte på år 2035*.

öka användbarheten i prognosmaterialet för huvudmän för utbildning. SCB har även i samverkan med olika uppdragsgivare visat att prognosmodellen går att använda i en regional kontext. I fyra rapporter har SCB gjort nio olika regionala nedbrytningar av prognoserna.¹¹⁴ Som komplement använder SCB arbetsgivarnas bedömning av arbetskraftstillgången som insamlas i undersökningen Arbetskraftsbarometern¹¹⁵. Den ger arbetsgivares bedömningar för ett urval av utbildningsgrupper. I undersökningen 2018 konstaterar SCB att det vid tiden för undersökningen råder brist på nyutexaminerade arbetsökande i 11 av de 13 utbildningsgrupper på gymnasial nivå som ingår i undersökningen. Bristen var störst på restaurangutbildade och fordonsutbildade, där mer än 90 procent av arbetsgivarna har upplevt svårigheter att rekrytera. Andra utbildningsgrupper där arbetsgivarna upplever brist på nyutexaminerade är naturbruk, transport, industri-teknik, dator- och kommunikationsteknik samt utbildning i automation.

Arbetsförmedlingens prognoser för olika yrkeskategorier

Även Arbetsförmedlingen gör regelbundna undersökningar av det nationella arbetsmarknadsläget som baseras på intervjuer med arbetsgivare. Rapporten *Var finns jobben?* återkommer årligen och gäller såväl en nulägesbedömning som prognoser på fem års sikt. Den bedömning som presenteras är att inom ett stort antal av de yrken där det 2019 råder brist på utbildade kommer det råda brist även fem år framåt i tiden. Detta gäller pedagogiskt arbete, socialt arbete, arbeten inom hotell, restaurang och storhushåll, yrkesområden inom hälso- och sjukvård, bygg- och anläggning, data/it, teknik och naturvetenskap, installation, drift och underhåll, tillverkning, naturbruk, transport samt service och säkerhet.¹¹⁶

Arbetsförmedlingen beskriver regelbundet arbetsmarknadsutsikterna länsvis. Dessa bedömningar gäller framför allt jobbtillväxten i olika branscher och utvecklingen av arbetslösheten. Man lyfter också fram specifika utmaningar för arbetsmarknaden i de olika länen. Även om Arbetsförmedlingens länsvisa bedömningar begränsar perspek-

¹¹⁴ Västra Götalandsregionen (2017), Länsstyrelsen Stockholm (2017), Region Västmanland m.fl. (2017), Region Skåne (2017).

¹¹⁵ SCB (2018), *Arbetskraftsbarometern, Vilka utbildningar ger jobb?*

¹¹⁶ Arbetsförmedlingen (2019), *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt.*

tivet till nästföljande år görs också bedömningar av vilka större trender som råder mot bakgrund av de senaste årens utveckling. Arbetsförmedlingen har enligt 2020 års regleringsbrev också ett uppdrag att analysera hur myndigheten kan utveckla analyser av utbud och efterfrågan på arbetskraft och kompetensförsörjningsbehov i olika branscher, i olika delar av landet samt hur dessa analyser kan användas som ett underlag för att dimensionera utbildningssystemet efter arbetsgivares behov.¹¹⁷

På vilket sätt förändras arbetsmarknaden och kompetensbehoven?

Utöver konjunktursvängningar som kan påverka arbetsmarknaden på kort sikt pågår också alltid någon form av strukturomvandling som för med sig att yrkesgrupper och branscher växer, krymper eller omformas av bakomliggande trender såsom teknikutveckling. På svensk arbetsmarknad rör det sig ofta om gradvisa förändringar och omställningarna ger vanligen inte upphov till några snabba förändringar.

Den starkaste drivkraften bakom strukturomvandling i Sverige i dag är automatisering genom ökad användning av datorkraft för att lösa rutinuppgifter, både kognitivt krävande och manuellt rutinarbete, som tidigare utförts av personal. Än så länge har den inte medfört ökad arbetslöshet eller svåra omställningar för de som varit anställda i jobb i mitten av lönefördelningen. Det beror sannolikt på att förändringarna hittills har skett i en förhållandevis kontinuerlig takt där arbetsmarknaden har hunnit anpassa sig och omställningen har fungerat relativt bra¹¹⁸. Mittenlönejobben¹¹⁹ har inte heller minskat drastiskt utan polariseringen har berott främst på ökat inflöde i låg- och högavlönade jobb. Det är dock inte säkert att takten kommer att ske lika gradvis som den hittills gjort. Det är mycket möjligt att den storskaliga ekonomiska kris som vi befinner oss i under början av 2020 kan komma att accelerera förändringen.

¹¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen

¹¹⁸ SOU 2019:65 *Långtidsutredningen 2019 – Huvudbetänkande*.

¹¹⁹ Dessa jobb är de som befinner sig i mitten av lönefördelningen. Vad som avses med ”mitten” kan variera beroende på vilka gränsdragningar som görs. I SOU 2019:65 avses yrken där genomsnittslönen ligger i de två mittersta kvartilerna av lönefördelningen. Det är det som avses i texten här. Men det är värt att notera att avgränsningen av vilka yrken som utgör mitten har stor påverkan.

En diskussion som pågått under senare år handlar om huruvida polarisering kan uttryckas i termer av kvalifikationsnivå. Ibland har polariseringsfenomenet beskrivits som att medelkvalificerade jobb minskar i omfattning. Att använda begreppet kvalifikation för att beskriva polariseringen har kritiserats¹²⁰ då det kan leda till förbiseende av stora grupper på arbetsmarknaden som i allmänhet betraktas som medelkvalificerade då de kräver gymnasial yrkesutbildning, detta gäller t.ex. undersköterskor vilket är Sveriges största yrkesgrupp och tillika den största gruppen inom gymnasiala yrkesutbildningar. Kvalifikationsnivå har ibland likställts med inkomstnivå vilket skapar problem för tolkningen av resultaten då inkomstnivå kan variera på olika kvalifikationsnivåer, exempelvis mätt i längd eller nivå av utbildningen. Hur olika yrken klassificeras påverkar därför tolkningen av resultaten. Utredningen menar att detta riskerar att leda till en bild av att alla gymnasiala yrkesutbildningar leder till en arbetsmarknad som är krympande. Att så inte är fallet framkommer t.ex. i SCB:s prognoser, vars modeller även tar hänsyn till strukturomvandling inom branscher och yrken, och som visar på ett fortsatt stort behov av gymnasialt yrkesutbildade.¹²¹ Även långtidsutredningen 2015 pekade på vikten av att inte förenkla vad som händer: *”Att den tekniska utvecklingen inte kommer att leda till att ’mitten försvinner’ är viktigt att komma ihåg, inte minst när det gäller den framtida utbildningspolitiken.”* Det är först och främst rutinmässiga arbeten som försvinner, kvar blir mycket stora yrkesgrupper vars arbetsuppgifter är omöjliga eller alltför kostsamma att automatisera.

Ännu inga tecken på att de teknologiska framstegen ökat arbetslösheten

Även om digitaliseringen och automatisering har en stor effekt på arbetsmarknaden så har den ännu inte lett till att arbetstillfällen totalt sett minskar.¹²² Det finns en dynamik mellan ökad produktivitet och efterfrågan på arbetskraft som gör att efterfrågan på arbetskraft diversifieras och ökar när produktiviteten ökar till följd av teknologiska framsteg.¹²³

¹²⁰ Thålin (2018), *Polariseringsmyten – försvinner verkligen de medelkvalificerade jobben.*

¹²¹ SCB (2017), *Trender och prognoser.*

¹²² SOU 2019:65 *Långtidsutredningen 2019 – Huvudbetänkande.*

¹²³ Acemoglu, Restrepo (2017), *The Race Between Machine and Man: Implications of Technology for Growth, Factor Shares and Employment.*

Vilken förändring kan förväntas på arbetsmarknaden

Den förändring som väntas ske enligt långtidsutredningen 2019 ligger i linje med den utveckling som tidigare skett. Sedan millennieskiftet är det främst andelen kontorsarbetare och processarbetare inom industrin som har minskat betydligt. Detta visar att både tjänstemannayrken och arbetaryrken påverkas av strukturomvandlingen. De effekter som förutspås kommande tjugooårsperiod är att digitaliseringen fortsätter att förändra arbetsmarknadens sammansättning. Därmed kommer sannolikt samma trender att fortsätta framöver.¹²⁴ Flera ytterligare yrkesgrupper väntas dock påverkas framöver av datoriseringen enligt en svensk studie från 2019. I samma studie framgår att två yrkesgrupper som kan påverkas negativt framöver är försäljnings- och föraryrken.¹²⁵ Den generella slutsatsen är att yrken som kräver goda sociala, verbala och tekniska förmågor kommer att fortsätta att öka i omfattning medan yrken som kräver fokus och slutledningsförmåga fortsätter att minska.

Kombinationen av matchningsproblem och polarisering av arbetsmarknaden leder till ökande konkurrens om låglönejobben

Samtidigt som polariseringen och den förändrade strukturen påverkar arbetsmarknaden finns det också ett matchningsproblem mellan utbildning och efterfrågan på den svenska arbetsmarknaden. Trenderna pekar på att matchningsproblemet gradvis förvärras. Den ökande mängden relativt lågbetalda jobb innehas av individer med relativt låg lön med jämförelsevis höga sociala och kognitiva förmågor.¹²⁶ Utifrån nuvarande trender kommer alltså konkurrensen om de lågbetalda jobben som inte kräver någon specifik utbildning fortsätta att öka samtidigt som att bristerna förvärras inom sektorer där det redan under lång tid har funnits en brist.¹²⁷

¹²⁴ SOU 2018:43 *Jobbpolarisering på den svenska arbetsmarknaden. Bilaga 6 till långtidsutredningen 2019.*

¹²⁵ Hensvik, Nordström-Skans (2019), *Jobbpolarisering och efterfrågan på olika förmågor på framtidens arbetsmarknad*. IFAU Rapport 2019:30.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ SOU 2015:90 *Utbildning för framtidens arbetsmarknad – bilaga till långtidsutredningen 2015.*

3.2.2 Gymnasieskolans betydelse för kompetensförsörjningen

Minskande behov på arbetsmarknaden av personer utan fullföljd gymnasieutbildning

Efterfrågan på personer med högst grundskoleutbildning bedöms av SCB minska kraftigt under prognosperioden fram till 2035, samtidigt som tillgången väntas ligga kvar på ungefär dagens nivå. På dagens arbetsmarknad kräver arbetsgivarna nästan alltid gymnasieutbildning, även inom yrken där utbildningskraven traditionellt sett varit låga. Detta leder till ett växande överskott på arbetsmarknaden av personer med högst grundskoleutbildning.

Av det totala antalet elever som påbörjade studier i gymnasieskolan 2015 var det tre år senare 28 procent som inte hade slutfört ett nationellt program och fyra år efter starten var siffran 22 procent. Andelen som saknade examen fyra år efter starten i gymnasieskolan var 29 procent. Det ska dock poängteras att det som i statistiken ser ut som ett skolmisslyckande inte behöver betyda att ingången till arbetsmarknaden är stängd. Dels finns det möjligheter att komplettera inom komvux. Dels kan i synnerhet yrkesprogrammen leda till arbete även för dem som saknar examen. Det gäller framför allt de yrkesprogram där det finns en stark efterfrågan på arbetsmarknaden.

De stora utmaningarna gäller snarare att så många elever från grundskolan inte är behöriga till nationella program. Som tidigare redovisat är det ungefär var sjätte elev som påbörjar sina gymnasiestudier på introduktionsprogram. Enligt den officiella statistiken hade hälften av eleverna som påbörjade introduktionsprogram 2014 påbörjat ett nationellt program inom fem år, och av dessa nådde 42 procent en examen.¹²⁸ Totalt var det därmed 20 procent av eleverna på introduktionsprogram som inom fem år nådde fram till examen. Detta ska ses i perspektivet att personer utan gymnasieexamen prognosticeras möta en allt kärvare situation, då det finns allt färre jobb som dessa personer är matchningsbara mot.

¹²⁸ Skolverket (2019), *Genomströmning inom 5 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2014*. Sveriges officiella statistik.

Efterfrågan ökar för utbildade från vissa yrkesprogram

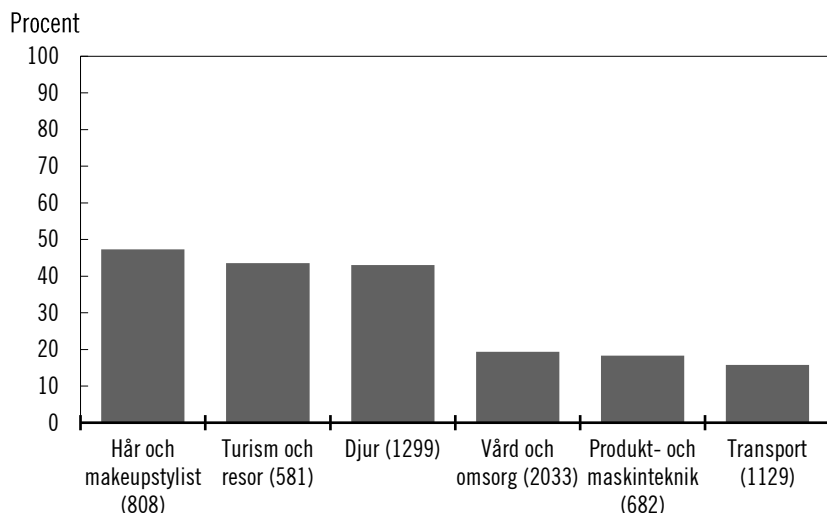
Såväl i de tillgängliga nulägesbeskrivningarna som framtidsprognoserna framhålls en brist på viss gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft, och att denna brist på några års sikt kan komma att bli minst lika påtaglig som bristen på viss eftergymnasialt utbildad arbetskraft. Efterfrågan av dessa yrkesutbildade på gymnasial nivå beräknas öka starkt samtidigt som tillgången beräknas minska. De få eleverna inom många yrkesutbildningar i gymnasieskolan, i förhållande till stora och ökande behov inom motsvarande yrkesområden och branscher, innebär växande kompetensunderskott på arbetsmarknaden. Framför allt gäller detta sektorerna fordon- och transport, byggnadsverksamhet, teknik och tillverkningsindustri, el- och automation, restaurang samt vård- och omsorg.

Skillnader i kompetensförsörjningsbehov mellan olika yrkesutbildningar

Det är inte alla yrkesutbildningar som motsvarar tydliga behov på arbetsmarknaden. Detta åskådliggörs i statistiken om elevernas etablering efter olika inriktningar på yrkesprogrammen. Av diagrammet nedan framgår att det är stor skillnad mellan olika inriktningar i hur stor andel av eleverna som ett år efter utbildningen har en svag ställning på arbetsmarknaden. De inriktningar som redovisas är de tre med högst respektive de tre med lägst andel svag ställning/utanför arbetsmarknaden. Antal examinerade elever anges inom parentes.

Figur 3.12 Andel med svag ställning på/utanför arbetsmarknaden, första kalenderåret efter examen

Elever med gymnasieexamen 2014. Andel i procent. Inom parentes efter programmens namn anges totalt antal examinerade



Källa: Skolverket, uppgifter som lämnats på förfrågan från utredningen.

Vissa enskilda programinriktningar har för många elever i förhållande till behoven på arbetsmarknaden. Detta innebär att dessa elever kan ha svårt att få jobb efter utbildningen inom den bransch de utbildat sig för. Det betyder att de får konkurrera om jobb på den generella arbetsmarknaden där arbetsgivare inte ställer några specifika kompetenskrav. Andra inriktningar har för få elever i förhållande till behoven. Det är problematiskt ur ett kompetensförsörjningsperspektiv, enligt utredningen.

Efterfrågan minskar för examinerade från högskoleförberedande program som inte studerat vidare i högskolan

För personer med en högskoleförberedande gymnasial utbildning som inte har studerat vidare på högskolan och för eftergymnasialt utbildade utan fullständig högskoleutbildning pekar prognoserna på ett växande överskott.

Endast omkring en tredjedel studerar på högskolan året efter examen från högskoleförberedande program. I Skolverkets rapport *Från*

*gymnasieskola till högskola*¹²⁹ görs en kartläggning av andelarna per högskoleförberedande program som efter examen våren 2014 övergått till högskola, antingen samma hösttermin eller höstterminen året därpå. Dessa andelar är följande: naturvetenskapsprogrammet: 75 procent, teknikprogrammet: 63 procent, humanistiska programmet: 54 procent, ekonomiprogrammet: 43 procent, samhällsvetenskapsprogrammet: 41 procent och estetiska programmet: 30 procent. Många elever som inte går vidare till högskola efter högskoleförberedande program har inte lyckats ta examen och är därmed inte behöriga. Genom beräkningar på registerdata från SCB har utredningen följt upp alla elever, inklusive de som saknar examen, som lämnade högskoleförberedande program hösten 2014. Vi finner då att drygt 40 procent av eleverna inte har påbörjat högskolestudier fyra läsår efter att de lämnat ett högskoleförberedande program.

Totalt sett är det alltså en hög andel som inte studerar vidare, vilket de högskoleförberedande programmen syftar till. Huvuddelen av de övriga befinner sig i arbete. Att SCB:s långtidsprognos pekar på ett kommande överskott av arbetskraft med högskoleförberedande gymnasial utbildning som inte gått på högskola talar för en ökad konkurrens framöver om de arbeten som är tillgängliga efter dessa utbildningar.

Utredningen har funnit att det finns kunskapsluckor gällande hur de högskoleförberedande programmen fungerar i relation till arbetsmarknaden direkt efter gymnasieskolan. Exempelvis visar ungdomsbarometerns SYV-undersökning på att många studie- och yrkesvägledare i grundskolan anser att de behöver mer information om arbetsmarknaden efter högskoleförberedande program.¹³⁰

¹²⁹ Skolverket (2018), *Från gymnasieskola till högskola – en registerstudie*. Rapport 2018:466.

¹³⁰ På frågan om tillgänglig information om "Etablering på arbetsmarknaden bland elever från högskoleförberedande program som inte studerar vidare" svarar 70 procent att de skulle önska mer information och 28 procent att de har information. Det kan jämföras med svaren på frågan om informationstillgången gällande "Vilka branscher som har brist på arbetskraft med specifik gymnasial yrkesutbildning". Där svarar 50 procent att de har information och andra hälften att de önskar mer information. Källa: Ungdomsbarometern (2019) *SYV-barometern 2019 Nationell rapport till U2018:1*.

Stora inkomstskillnader mellan program för elever som inte studerar vidare efter gymnasieskolan

Analysen av inkomster kan enligt utredningen bidra med information om hur olika utbildningar tillgodoser elevers behov och långsiktiga nytta av utbildning. En majoritet av eleverna i gymnasieskolan går på högskoleförberedande program. Ungefär fyra av tio väljer efter utbildningen att inte studera vidare utan söker sig i stället till arbetsmarknaden. Betydligt fler ungdomar tar denna väg till arbetsmarknaden i dag jämfört med för 10 år sedan. Sedan 2008 har andelen som går högskoleförberedande program ökat med över 10 procentenheter. Samtidigt har övergången till högskolestudier varit helt oförändrad.¹³¹ Majoriteten av dessa elever hittar också arbeten. Det beror på att många arbetsgivare inte ställer krav på specifik yrkesutbildning. De kunskaper och kompetenser som elever får på de högskoleförberedande programmen, i kombination med personliga egenskaper, räcker för många arbetsuppgifter. Utredningens analys av elevers etablering visar att de vanligaste yrkeskategorierna är butikspersonal, barnskötare och elevassistenter m.fl., bageripersonal och transportledare m.fl., resesäljare/kundtjänstpersonal och receptionister m.fl., skötare, vårdare och personliga assistenter m.fl., snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. samt vårdbiträden. Inom dessa kategorier fanns 48 procent av de som tidigare gått på högskoleförberedande program. De flesta av dessa yrkeskategorier ryms inom branscher där andelen visstidsanställda är hög.¹³²

När utredningen studerat hur inkomsterna utvecklas för elever på de olika utbildningarna framgår att det finns stora skillnader både mellan olika yrkesprogram och mellan olika högskoleförberedande program. Det finns en stor variation mellan olika program gällande medelinkomsten. De sex program med högsta inkomsterna var yrkesprogram. Men ett par yrkesprogram, eller stora inriktningar inom yrkesprogram, ligger under det totala genomsnittet. Tabellen visar medelinkomsten per program fjärde kalenderåret efter gymnasieskolan för elever som lämnade gymnasieskolan 2014. Tabellen visar också andelen som ej är sysselsatta under referensmånaden november det fjärde året, samt andelen som helt saknar förvärvsinkomst under det

¹³¹ SCB (2019), *Påbörjat högskolestudier inom 1–10 år för avgångna från gymnasieskolan 1993/94–2016/17. Fördelning på kön*. Sveriges officiella statistik.

¹³² Svenskt näringsliv & LO (2016), *Tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad – en kartläggning av förekomsten, behoven och hur de används*.

fjärde året. I huvudsak följer programmen samma rangordning om de ordnas efter andelen som inte har arbetat eller genomsnittliga inkomsten.

Tabell 3.2 Medelinkomst fjärde året efter gymnasieskolan

Individer som lämnade gymnasieskolan 2014 och under de fyra första åren ej påbörjat högskolestudier

Program eller inriktning	Medel-inkomst (tusentals kronor)	Antal individer	Andel utan inkomst under året	Andel utan sysselsättning i november
Fordons- och transport: transport	303	1 977	5 %	10 %
Bygg och anläggning: husbyggnad	287	3 837	5 %	10 %
VVS- och fastighetsprogrammet	276	1 547	5 %	11 %
El och energi: Elteknik	272	2 705	6 %	12 %
Industri tekniska programmet	258	2 064	8 %	15 %
Bygg och anläggning exkl. husbyggnad	248	2 479	9 %	18 %
Naturbruksprogrammet exklusive djur	239	1 157	6 %	10 %
Fordons- och transport exkl. transport	237	2 677	9 %	17 %
El- och energi: energiteknik/automation	230	931	13 %	21 %
Ekonomiprogrammet	216	4 088	6 %	15 %
Hantverk: Frisör	201	1 454	5 %	13 %
Teknikprogrammet	201	2 928	13 %	23 %
Vård och omsorgsprogrammet	201	2 837	9 %	17 %
Handels- och adm. programmet	200	3 626	9 %	17 %
Hotell och turism	198	1 544	7 %	16 %
Restaurang och livsmedelsprogrammet	195	2 980	9 %	18 %
Barn och fritidsprogrammet	194	3 392	9 %	18 %
Samhällsvetenskapsprogrammet	193	10 082	9 %	20 %
Hantverk: stylist	183	1 354	9 %	19 %
Hantverk exkl. frisör/stylist	182	1 008	13 %	22 %
El- och energi: dator och kom. teknik	181	1 598	17 %	29 %
Naturbruk: Djur	173	1 879	12 %	23 %
Introduktionsprogram: Programinriktat ind. Val	163	1 766	16 %	31 %
Naturvetenskapsprogrammet	158	2 434	16 %	32 %
Estetiska programmet	150	6 493	15 %	30 %
Introduktionsprogram: Yrkesintroduktion	143	2 055	22 %	38 %
Humanistiska programmet	136	412	18 %	36 %
Introduktionsprogram: Övriga	82	3 975	43 %	60 %

Anm.: I tabellen ingår samtliga elever som lämnat gymnasieskolan 2014. Oavsett studieresultat.

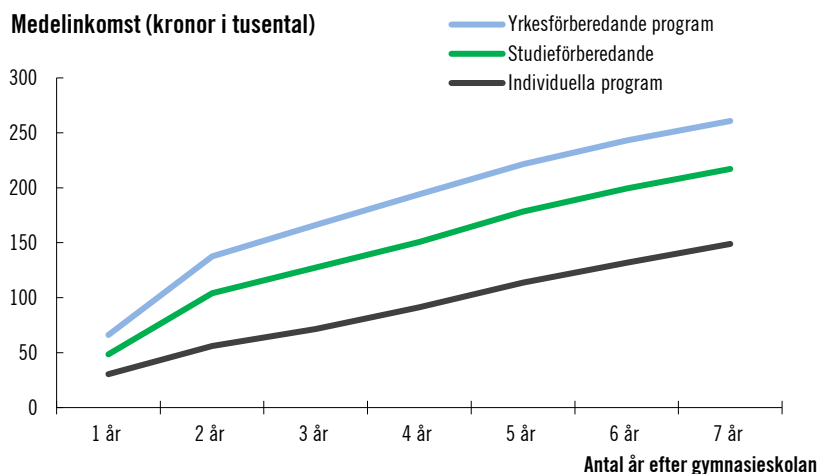
Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Vi kan se en mycket bred variation i yrkesprogrammens inkomstutfall. Framför allt sex av yrkesprogrammen inom traditionellt manliga yrkesområden står för de höga inkomstnivåerna. Bland ungdomar från högskoleförberedande program som inte läst vidare är genomsnittsinkomsterna lägre än på dessa yrkesprogram. Samtidigt finns det andra yrkesprogram vars elever har en lägre genomsnittsinkomst än eleverna från högskoleförberedande program. Avgränsningen till elever som inte övergått till högskolan gör det vanskligt att t.ex. dra slutsatser med grund i jämförelsen mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram. Detta gäller särskilt då gruppen elever från högskoleförberedande program avgränsas på ett sätt som gör det svårt att utan betydligt mer information dra slutsatser om varför deras inkomster ser ut som de gör. Trots svårigheten att dra slutsatser från jämförelsen och om orsakerna till inkomstnivåerna är det viktigt att synliggöra arbetsmarknadsutfallen och förutsättningarna på arbetsmarknaden direkt efter gymnasieskolan för elever från högskoleförberedande program. Inte minst på grund av att de är många – ungefär en tredjedel av alla gymnasieungdomar som inte studerar vidare kommer från de högskoleförberedande programmen och företrädelsevis från estetiska programmet och samhällsvetenskapsprogrammet.

Blickar vi längre bakåt och studerar inkomstutvecklingen för personer som lämnade gymnasieskolan 2010 ser vi samma övergripande mönster. Även på medellång sikt, upp till sju år efter gymnasieskolan, så håller den genomsnittliga skillnaden i sig mellan individer som gått på olika typer av program.

Figur 3.13 Utvecklingen av årlig medelinkomst sju kalenderår efter gymnasieskolan 2011–2017

Elever som lämnade gymnasieskolan 2010 och ej påbörjat högskolestudier fram till 2017



Anm.: I diagrammet är medieprogrammet betraktat som ett yrkesförberedande program. Detta program har betydligt lägre inkomstutveckling än övriga yrkesförberedande program. En exkludering av programmet skulle öka inkomsterna i snitt. Antalet individer med studieförberedande program: 15 863, yrkesförberedande: 42 539, individuella program: 5 898. Specialutformade program utan anknytningsprogram har exkluderats (1 221 individer).

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar. Se bilaga 5 för ytterligare beskrivning av uppgifterna.

Uteblivna förvärvsinkomster som beror på att man av helt egen vilja gjort annat än att arbeta kan antagligen förklara en del av de synliga skillnaderna. Elever på högskoleförberedande program har i attitydundersökningar visat på en större vilja att ägna sig åt annat än arbete.¹³³ Det visar sig dock att inkomstskillnaderna är betydande även om man begränsar statistiken till de som har en etablerad ställning på arbetsmarknaden under de första 5 åren efter gymnasieskolan.¹³⁴ Samma inkomstutveckling syns när man studerar elever som gick ut 2014 under den nuvarande läroplanen. Bland dessa elever ökar yrkesprogramselevernans inkomster fortfarande i snabbare takt mellan det tredje och fjärde året efter gymnasieskolan.¹³⁵ Samma typ

¹³³ Det indikerar SCB (2019), *Gymnasieungdomars studieintresse. Läsåret 2019/20*.

¹³⁴ Skillnaden mellanprogramtyperna i detta urval var ungefär 30 000 kr/år under det sjunde året efter gymnasieskolan.

¹³⁵ Mer information om dessa uppgifter återfinns i bilaga 5.

av utveckling gäller även när man begränsar statistiken till elever som tagit examen från sitt program.

Inkomstskillnaderna mellan traditionellt manliga yrkesområden och traditionellt kvinnliga är stora. Med enstaka undantag är det program med en överrepresentation av kvinnor som är förknippade med de lägsta inkomsterna. Även på arbetsmarknaden efter vård- och omsorgsprogrammet, där möjligheterna är goda att snabbt få jobb, är inkomsterna betydligt lägre jämfört med de traditionellt manliga programmen. Genomsnittsinkomsterna för olika yrken påverkas av den generella löneskillnaden mellan män och kvinnor. Kvinnor har också generellt lägre inkomster av andra skäl än utbildnings- och yrkesval. Detta beror på en generellt lägre grad av sysselsättning och större ansvar för obetalt hemarbete, men också till viss del på lägre lön generellt även när hänsyn tas till ålder, utbildning med mera.¹³⁶ Statistiken tyder dock på att yrkessegregationen är en stor faktor bakom inkomstskillnaderna bland elever som inte studerar vidare efter gymnasieskolan. När utredningen jämför inkomsterna sju år mellan olika program efter gymnasieskolan jämförs för respektive kön separat framgår att det är samma program som är förknippade med högst inkomster både bland kvinnor och män, men att enbart en knapp tiondel av eleverna från dessa program är kvinnor.¹³⁷

Fortsatt hög efterfrågan inom högskoleyrken, men variationer beroende på utbildningsinriktning

Andelen per ålderskohort som påbörjat en högre utbildning senast vid 24 års ålder ligger relativt stabilt över tid på cirka 44 procent. För högskoleutbildade med examen bedömer SCB att både efterfrågan och tillgång kommer att öka och totalt sett mötas väl. Arbetsmarknadsutsikterna ser dock olika ut beroende på utbildningsinriktning. SCB gör bedömningen att i ett antal yrken kommer konkurrensen om jobben vara hård även för dem med en fullföljd eftergymnasial utbildning. Det förväntas bli ett överskott av eftergymnasialt utbildade inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik, handel och administration samt kultur. På andra områden förväntas ökande underskott av utbildade. Det gäller i synnerhet det pedago-

¹³⁶ SOU 2015:50 *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*.

¹³⁷ Byggprogrammet, Energiprogrammet, Industriprogrammet, Elprogrammet och Fordon- och transportprogrammet.

giska yrkesområdet samt hälso- och sjukvårdsyrken. För de yrken inom teknik, data och naturvetenskap som kräver eftergymnasial utbildning bedöms det totalt sett bli en balans mellan tillgång och efterfrågan, där det för olika yrken prognosticeras antingen brist eller överskott.

För att knyta an till diskussionen om dimensioneringen av utbildningsutbudet i gymnasieskolan, kan ovanstående ställas mot fördelningen av högskolestuderande från de respektive högskoleförberedande programmen. De förväntade kompetensbehoven talar för att det snarare är för liten än för stor andel av eleverna som examineras från naturvetenskapsprogrammet, och att andelen examinerade från teknikprogrammet är i balans med behoven. Eleverna från dessa program har dessutom hög övergång till högskolan. Naturvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet utgör en viktig rekryteringsbas för högskoleutbildning inom teknik och naturvetenskap. De vanligaste studieinriktningarna efter dessa program är utbildningar till civil- respektive högskoleingenjör.

Volymerna av examinerade från samhällsvetenskapsprogrammet, ekonomiprogrammet respektive estetiska programmet kan däremot betraktas som stora i relation till de långsiktiga kompetensbehoven. Främst eftersom bara omkring hälften av eleverna från dessa program fortsätter till högskolestudier, men också med beaktande av vilka utbildningar som är vanligast för dem som läser vidare. Det ska poängteras att samhällsvetenskapsprogrammet är en viktig rekryteringsbas för lärarutbildning och socionomutbildning, som leder till yrken med hög efterfrågan på arbetskraft. Men bara omkring en femtedel av de högskolestuderande från samhällsvetenskapsprogrammet återfinns på dessa utbildningar. Den vanligaste studieinriktningen är mot kandidatexamen i samhällsvetenskap och juridik. Också för elever från ekonomiprogrammet är samhällsvetenskap och juridik den vanligaste studieinriktningen. Knappt en femtedel av studenterna från ekonomiprogrammet läser mot civilekonomexamen eller juristexamen. SCB:s bedömning är som nämnts att det totalt sett sker en överutbildning inom det samhällsvetenskapliga området och inom juridik, handel och administration.

Försvård etablering kan få långsiktiga negativa konsekvenser

För de flesta fungerar den svenska arbetsmarknaden bra. Problemen med arbetslöshet i Sverige finns främst bland dem som möter svårigheter i inträdet på arbetsmarknaden och bland individer med en svag ställning på arbetsmarknaden och som hamnar i långtidsarbetslöshet.¹³⁸ Att som ung vuxen hamna i arbetslöshet ökar också risken för att återkomma till arbetslöshet senare i livet.¹³⁹ Därför är det viktigt att gymnasieskolan ger alla ungdomar förutsättningar för ett tryggt inträde på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt dem med svaga skolresultat och dem som saknar egna kontakter i arbetslivet eller vars föräldrar har en svag anknytning till arbetsmarknaden.

Även om arbetsmarknaden vanligtvis alltså inte förändras från ett år till ett annat diskuteras ofta föränderlighet och strukturomvandling som potentiella problem efter gymnasieutbildning. Men i de flesta branscher och för olika utbildningar är efterfrågan på arbetskraft förhållandevis stabil. I särskilt konjunktürkänsliga sektorer som exempel byggbranschen kan visserligen efterfrågan variera mellan olika år, men normalt sett är relationen mellan utbildningarna och arbetsmarknadsutfallen efter olika utbildningar stabila över tiden.¹⁴⁰ Det sker snarare hela tiden gradvisa förskjutningar inom arbetsmarknaden som innebär att yrkesgrupper krymper eller ökar, ofta till följd av teknologisk utveckling. Dessa riskerar alltid att medföra både positiva och negativa effekter på sysselsättning. Även om samhällets digitalisering har gått snabbt under de senaste decennierna har dock yrkesstrukturen förändrats gradvis och inte i plötsliga svängningar. Det har också visat sig att när yrken har försvunnit har det haft förhållandevis begränsade effekter på inkomsterna för de som jobbat i de yrken som försvunnit.¹⁴¹ En konsekvens av ovanstående slutsatser är att problem i inträdesperioden innebär större och mer påtagliga och direkta risker för individerna än eventuella kommande strukturomvandlingar.

I det följande avsnittet fördjupar vi kunskapen om etableringsperioden efter gymnasieskolans program och inriktningar och under-

¹³⁸ Eriksson, Hensvik & Nordström Skans (2017), *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. IFAU Rapport 2017:5.

¹³⁹ Nilsson & Bäckman (2014), *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar*. I Olofsson (red.) (2014) *Den långa vägen till arbetsmarknaden: om unga utanför*. Studentlitteratur, Lund.

¹⁴⁰ Eriksson, Hensvik & Nordström Skans (2017), *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. IFAU Rapport 2017:5.

¹⁴¹ Edin (2019), *Yrken som försvinner*. IFAU Rapport 2019:20.

söker vilka elevgrupper vars sannolikhet för etablering påverkas mest av valet av utbildning.

Stora skillnader i etablering efter de olika programmen

Begreppet etablering används ofta för att beskriva en individs förankring på arbetsmarknaden. Begreppet används exempelvis i Skolverkets statistik, där etableringsstatus avser ställning på arbetsmarknaden (från etablerad ställning till svag ställning), registrerad i studier (högskola eller övriga studier) eller varken registrerad i studier eller i arbete. Etablerad ställning innebär att man under året som uppföljningen gäller haft arbetsinkomster som överstiger en viss gräns. För 2017 var denna gräns drygt 197 000 kronor. I normalfallet betyder det att man behöver ha arbetsinkomster under stor del av året för att räknas som etablerad. Vidare ska man inte ha varit inskriven på arbetsförmedlingen som arbetslös under året.¹⁴²

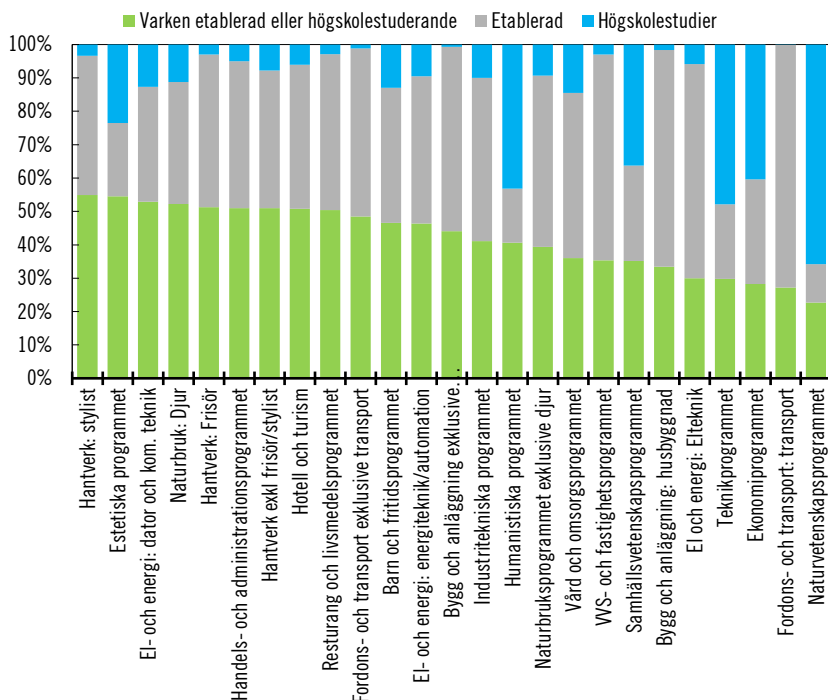
Skolverkets etableringsstatistik visar att andelen ungdomar som är etablerade på arbetsmarknaden åren efter examen från gymnasieskolan är högre för examinerade från yrkesprogram än för examinerade från högskoleförberedande program. För de senare är det i stället en högre andel som är studerande. Dessa generella fördelningar överensstämmer väl med programtypernas syften att förbereda för arbete respektive för högskolestudier.

För att belysa etablering och högskolestudier på inriktningsnivå har utredningen tagit fram ny statistik, där vi brutit ut inriktningarna för att visa på den variation som ibland finns inom ett program. Denna statistik visar att elevernas etablering skiljer sig mellan olika program och inriktningar. Elever som gått hantverksprogrammets inriktning stylist, el- och energiprogrammets inriktning dator- och kommunikationsteknik eller naturbruksprogrammets inriktning djur är i lägst grad etablerade på arbetsmarknaden två år efter att eleverna lämnat gymnasieskolan. Elever som gått el- och energiprogrammet, inriktning elteknik, eller fordons- och transportprogrammet, inriktning transport, är i högst grad etablerade. Elever från teknikprogrammet och naturvetenskapsprogrammet har i högst grad gått vidare till högskolestudier.

¹⁴² Statistiken presenteras regelbundet av Skolverket: *Ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan*, respektive *Etablering efter komvux*.

Figur 3.14 Etablerade eller högskolestuderande två år efter gymnasieskolan per program eller inriktning

Individer födda 1995



Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Det finns flera förklaringar till skillnaderna i etablering

Skillnaderna i etablering mellan programmen har flera orsaker. En viktig förklaring är att olika program utbildar för olika sektorer på arbetsmarknaden och balansen mellan tillgång och efterfrågan av utbildad arbetskraft varierar mellan dessa olika sektorer. Men det finns även bakgrundsfaktorer, såsom elevernas tidigare grundskoleresultat, som har en generell påverkan på etableringsgraden. Programmens elevgrupper ser förhållandevis olika ut med avseende på tidigare grundskolebetyg. Detta motiverar att vi försöker titta särskilt på vilken betydelse som själva programmet har. Samtidigt som vi så gott som möjligt försöka isolera denna betydelse från påverkan från andra faktorer.

I utredningens statistiska analyser blir det också synligt att det kvarstår stora skillnader mellan vissa program även när hänsyn tas till bakgrundsegenskaperna. Dessa kvarvarande skillnader kan bero på vilken typ av koppling som eleverna får till arbetsmarknaden via utbildningarna. Det kan också finnas en självselektion bland eleverna som påverkar mönstret genom faktorer som är svåra att kontrollera för. Trots att vi kontrollerar för tidigare betyg, som vi antar fångar upp en del generella motivationsfaktorer, kan det vara så att elever som väljer vissa utbildningar har en generellt sett större motivation att exempelvis hitta arbete efter studierna, och att en hög motivation hade gett dem fördelar oavsett vilket program de hade valt.

I följande avsnitt sammanfattas resultaten från utredningens analyser av programvalets betydelse. Den fullständiga redovisningen finns i bilaga 5.

Programvalet har betydelse för etableringen för elever med svaga studieförutsättningar

Det är alltså stora skillnader i verksamhet efter gymnasieskolan mellan elever från de olika programmen. Detta gäller såväl elever från yrkesprogrammen som de högskoleförberedande programmen. Skillnaderna är ännu större när statistiken bryts ner efter elevernas bakgrund, men framför allt när det gäller elevernas tidigare skolprestationer i grundskolan. För att svara på frågan om betydelsen för etableringen av att gå på ett visst gymnasieprogram, måste elevsammansättningen på de respektive programmen således beaktas. Med detta kommer den relevanta förlängningen av frågeställningen: för vilka elever är det, när det gäller etablering, betydelsefullt att gå ett visst program framför ett annat?

För att besvara det har utredningen studerat sannolikheten att vara etablerad på arbetsmarknaden eller i eftergymnasiala studier bland elever från olika program.¹⁴³ Det görs i en analysmodell som tar hänsyn till elevsammansättningen på programmen, dvs. med kontroll för andra faktorer som elevernas tidigare grundskoleresultat och utbildningsbakgrunden i familjen.¹⁴⁴ Kortfattat beskrivet innebär metoden

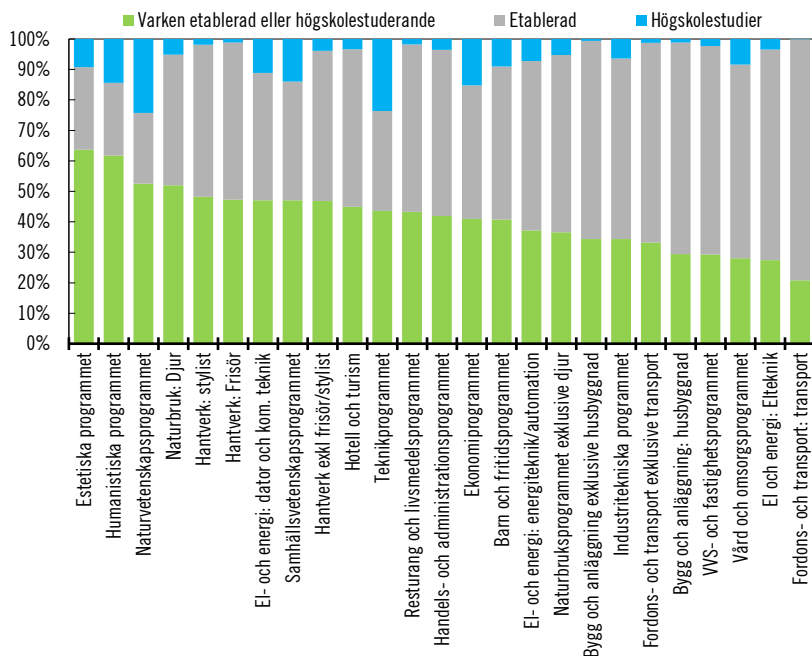
¹⁴³ Våra mätningar avser verksamhet det andra kalenderåret efter examen från gymnasieskolan, för elever födda 1995.

¹⁴⁴ Jämförelsen mellan examinerade från olika program har vi gjort med hjälp av logistisk regressionsanalys (analysen beskrivs närmare i bilaga 5).

att sannolikheten att vara etablerad eller studerande jämförs för elever från olika program vid olika nivåer i de bakgrundsfaktorer som finns med i modellen. Enklare uttryckt: finns skillnader i sannolikheten för etablering och övergång till högre studier mellan program även när hänsyn tas till att programmens elevgrupper har olika bakgrund?

Figur 3.15 Modellberäknad sannolikhet för den som har lågt grundskolebetyg att vara etablerad på arbetsmarknaden eller inom högskolestudier andra kalenderåret efter gymnasieskolan

Individer födda 1995



Anm.: Övriga variabler konstanthålls vid följande värden. Föräldrarnas etablering: två etablerade föräldrar, Bakgrund: Född i Sverige med. två svenskfödda föräldrar, kön: kvinna, region: storstads-region, gått på förstahandsval av skola och program. Lågt meritvärde avser meritvärde vid den 25:e percentilen. Se bilaga 5 för beskrivning av analysen.

Källa: Egna beräkningar med registerdata från SCB.

Resultaten visar att ett flertal yrkesprogram eller inriktningar där en hög andel av eleverna övergår till yrken med tydlig koppling till programmets innehåll ger en relativt hög sannolikhet för att eleverna ska vara etablerade efter gymnasieskolan. Vi talar här om vård- och

omsorgsprogrammet, fordon- och transportprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet, industritekniska programmet, VVS- och fastighetsprogrammet samt flera av inriktningarna på naturbruksprogrammet och el- och energiprogrammet. Detta är ett antal utbildningar som var för sig är relativt små men tillsammans utbildar de nära 20 procent av gymnasieskolans avgångselever varje år. Många av de övriga gymnasieprogrammen skiljer sig relativt lite när det gäller sannolikheten för antingen etablering eller övergång till högskola. Exempelvis gäller detta för ekonomiprogrammet, handels- och administrationsprogrammet, hotell- och turismprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet där skillnaderna är små mellan programmen.

För elever med sämre förutsättningar, t.ex. lägre meritvärde från grundskolan, är skillnaden mellan programmen större än för elever med bättre förutsättningar. För dessa elever kan programvalet spela en större roll för arbetsmarknadsetableringen åren efter gymnasieskolan. Resultaten visar att meritvärdet från grundskolan är den variabel som har störst betydelse för etableringen efter programmen. I generella termer skiljer sig elevgruppen på yrkesprogrammen på flera sätt från gymnasieskolans genomsnitt (som i hög grad bygger på volymerna i de största högskoleförberedande programmen). Inte minst har eleverna på yrkesprogrammen lägre meritvärde från grundskolan än genomsnittet.

För elever med höga grundskolebetyg har programvalet liten betydelse

För elever med de högsta grundskolebetygen har eleverna god etablering i arbete eller i studier oavsett vilken programtyp de har gått. För elever med goda förutsättningar – i termer av främst studieresultat – leder de flesta programmen vidare till etablering i arbetslivet eller högre utbildning med ungefär samma sannolikhet.

Skillnader i etableringen mellan program bidrar till könsskillnader i arbetsmarknadsutfall

Elevers val av program följer mycket tydliga könsmönster som avspeglar en könssegregerad arbetsmarknad. Programval och kön samvarierar på ett sätt som skapar stora könsskillnader i etableringsmöjligheten och inkomsterna mellan kvinnor och män som går ut i arbetslivet

direkt efter skolan. Många av gymnasieprogrammen, i synnerhet de olika yrkesprogrammen, har en skev könsfördelning. Flera av de traditionellt manliga utbildningarna har en högre sannolikhet för etablering och högre löner än flera av de kvinnodominerande utbildningarna på yrkesprogram såsom hantverksprogrammet och djurinriktningen på naturbruksprogrammet. Ett mönster som beskrivits i både forskning och uppföljningsstudier¹⁴⁵ är att elever som bryter könsmönstret och gör otraditionella val av program har lägre grad av etablering än andra på programmet. Detta framkommer även i utredningens analyser av etableringssannolikhet efter gymnasieskolan. I detta sammanhang är det intressant att jämföra gymnasieskolan och komvux. I komvux förefaller inte etableringen efter studierna att vara sämre för de kvinnor som gjort otypiska val.¹⁴⁶ Detta är dock ett resultat som behöver studeras ytterligare. Det kan finnas bakomliggande skillnader mellan männen och kvinnorna i komvux, t.ex. tidigare arbetslöshet och dylikt som kan påverka sambanden.

Stora ungdomsyirken präglas av konkurrens om jobben och mindre fokus på utbildningsbakgrunden

När vi studerar yrkesstrukturen bland unga på arbetsmarknaden framkommer att många har anställningar där arbetsgivarna inte ställer några krav på en specifik utbildning. Arbetsplatser inom snabbmatsbranschen, butikshandeln och lagerarbete rekryterar ungdomar med vitt skilda programbakgrunder från gymnasieskolan. SCB (2017) har visat på att det är på denna generella arbetsmarknad som ungdomar utan slutförd gymnasieutbildning oftast arbetar. På denna del av arbetsmarknaden, där arbetsgivare inte ställer specifika utbildningskrav, är konkurrensen om arbetstillfällena hård. Där konkurrerar de som har gått introduktionsprogram och de som inte fullföljt ett nationellt program med personer som gått ett högskoleförberedande program och inte vill studera vidare. Här återfinns också många ungdomar som planerar att studera vidare men vill ta en studiepaus och jobba några år. Ytterligare en grupp som konkurrerar om dessa jobb är de ungdomar som gått ett yrkesprogram som ger kompetenser där efter-

¹⁴⁵ Rosenqvist, Erik (2018), *Social Influence and Educational Decisions Studies on Peer Influence in Secondary Education*, Skolverket (2019), *Etableringsstatus 2016 för olika elevgrupper som avslutat komvux 2014*, Sveriges officiella statistik.

¹⁴⁶ Skolverket (2019), *Etableringsstatus 2017 för olika elevgrupper som avslutat komvux 2015*.

frågan bland arbetsgivare är svag. Högskolestuderande som arbetar extra parallellt med sina studier är ännu en grupp som konkurrerar om jobben. Även gruppen av lågutbildade utrikesfödda som har svårt att hitta andra ingångar till arbetsmarknaden konkurrerar om dess jobb.

Konkurrensen om de traditionella ungdomsjobben utan särskilda kompetenskrav är således relativt hård. De som inte klarat av utbildningssystemets krav är de som löper störst risk att drabbas av konkurrensen.¹⁴⁷ Konkurrensen om de okvalificerade jobben drabbar främst dem som står längre från arbetsmarknaden. Samtidigt påverkas alla i sektorn av konkurrensen och stora arbetskraftsutbudet, även de med bättre förutsättningar. Eftersom de arbetssökande på en generell ungdomsarbetsmarknad inte konkurrerar med sina yrkeskunskaper så blir andra faktorer som t.ex. social kompetens och goda kontakter mer utslagsgivande. Utredningens egna analyser visar att för elever med svaga meritvärden från grundskolan så har valet av program också betydelse för sannolikheten att ta examen. Generellt är risken större för elever med låga grundskolebetyg att inte ta en examen om de väljer ett högskoleförberedande program.¹⁴⁸

Det finns yrken där programbakgrunden är betydelsefull

När det gäller möjligheterna till etablering framkommer en skillnad beroende på vilka verksamheter som olika program är inriktade mot. För att synliggöra olika utbildningars koppling till arbetsmarknaden särskiljer vi yrkeskategorier där arbetsgivare rekryterar gymnasieelever generellt, dvs. där programbakgrunden har mindre betydelse för att bli anställd, respektive specifikt – yrken där programbakgrunden har en större betydelse.¹⁴⁹ För den specifikt rekryterande delen av arbetsmarknaden är följande program viktiga: fordons- och transportprogrammet, el- och energiprogrammet (förutom inriktningen dator- och kommunikationsteknik som har en relativt svag koppling till arbetsmarknaden), VVS- och fastighetsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet samt bygg- och anläggningsprogrammet. An-

¹⁴⁷ le Grand, Szulkin, Tibajev och Tåhlin (2013), *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*.

¹⁴⁸ Utredningens analyser presenteras närmare i bilaga 5.

¹⁴⁹ Som generellt rekryterande yrken definierar vi yrken där mer än hälften av de anställda ungdomarna har gått ett högskoleförberedande program.

märkningsvärt är att alla utom ett av dessa program är traditionellt manligt dominerade yrkesområden. För elever som har gått något av dessa program är andelen etablerade högre än för elever från andra program. Detta gäller i synnerhet elever med relativt låga betyg från grundskolan.

Det är alltså branschområden som lider brist på utbildade med rätt kompetens. Denna brist gäller inte i samma utsträckning branscher som inte har kompetensspecifika behov – där råder i stället konkurrens om jobben.

Resultat från Skolverkets studie *Arbetslivet efter skolan*¹⁵⁰ bekräftar bilden att vissa yrkesområden rekryterar utbildningsspecifikt och att andra inte gör det. Studien som bygger på intervjuer med arbetsgivare visar att för att få anställning inom vård- och omsorgsområdet respektive inom byggbranschen är det viktigt att ha gått ett visst gymnasieprogram, medan det är mindre viktigt inom handeln, hotell- och turism samt inom delar av restaurangbranschen.

Programvalets betydelse för individ och samhälle

För att sammanfatta det ovanstående har alltså programvalet betydelse för etableringen i arbete eller studier ett par år efter gymnasieskolan framför allt för de elever som har låga meritvärden från grundskolan. Vid kontroll för elevernas bakgrund och grundskoleresultat finner utredningen att yrkesprogram som leder till specifika kompetenser på arbetsmarknaden, där det samtidigt råder brist på utbildad personal, ger en högre sannolikhet för etablering. Skillnader mellan olika program är förhållandevis stora några år efter gymnasieskolan. Detta tyder på att programvalet kan ha en stor betydelse för arbetslivsinträdet. Även om vi tar hänsyn till elevernas familjebakgrund och skolresultat kan utredningen inte utesluta att det finns underliggande skillnader mellan elevgrupperna som vår analysmodell inte kan ta hänsyn till och som kan påverka sannolikheten för etablering oavsett vilket program de gått.

För elever med relativt höga betyg är programvalet av mindre betydelse för att lyckas etablera sig på arbetsmarknaden eller övergå till högskolestudier. I synnerhet för dem som avser att arbeta några

¹⁵⁰ Skolverket (2016), *Arbetslivet efter skolan*. Rapport 441.

år i ett övergångsyrke för att senare kanske gå vidare med ytterligare utbildning.

Hur stor betydelse har då programvalet? Frågan kan besvaras ur både ett individperspektiv och ett samhällsperspektiv. För en elev med lite lägre meritvärde som står i valet och kvalet mellan två olika program så kanske 20 procents lägre sannolikhet att vara etablerad på arbetsmarknaden fem år senare inte känns särskilt problematiskt. Utredningen menar dock att ur ett samhällsperspektiv framstår det som betydligt mer problematiskt om man beaktar att det rör sig om tusentals individer med lägre meritvärden som varje år väljer en utbildning där sannolikheten att vara etablerad är lägre.

Sett ur ett kompetensförsörjningsperspektiv kan även relativt små förskjutningar i ökande eller minskande intresse för olika program få stora konsekvenser för arbetsgivares möjligheter att rekrytera. En förändring på exempelvis fem procent av elevkullen i balansen mellan olika utbildningar ger på några års sikt flera tusen elever som antingen har eller inte har den typen av specifik yrkeskompetens som efterfrågas av arbetsgivare utanför den mer generella ungdomsarbetsmarknaden. Även sådana relativt små förskjutningar kan således ge stora ackumulerade underskott, eller omvänt kan förändringarna leda till betydligt bättre balans mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft.

Efter introduktionsprogrammen – arbete och övergång till nationella program

Som tidigare beskrivits påbörjar nära var sjätte elev sina gymnasiestudier på något av introduktionsprogrammen. Dessa program syftar i varierande grad till övergång till nationella program respektive till arbete. Enligt en uppföljning av introduktionsprogrammen 2018¹⁵¹ var hälften av nybörjareleverna läsåret 2016/17 kvar på samma utbildning läsåret efter, och 12 procent hade avbrutit eller gjort studieuppehåll. Störst andel avbrott eller studieuppehåll från introduktionsprogrammen hade elever som påbörjat sina gymnasiestudier på individuellt alternativ och språkinträdning, 15 respektive 14 procent. Det ska poängteras att alla som går ett introduktionsprogram inte har som syfte med studierna att övergå till ett nationellt program. För vissa

¹⁵¹ Uppföljningen presenterades som en del av en rapport från Skolverket (2018), *Elever i gymnasieskolan läsåret 2017/18*.

elever är målet en etablering på arbetsmarknaden. Skolverkets uppföljning 2016 påvisade en låg etablering generellt för introduktionsprogramselever, men också att den var något högre på yrkesintroduktion respektive på programinriktat individuellt val som båda är yrkesinriktade. Även den senaste rapporten från Skolverket om introduktionsprogram¹⁵², publicerad hösten 2019, visar att dessa båda program leder till jobb i högre utsträckning. Det gäller i synnerhet yrkesintroduktion, där hälften av eleverna som inte gått vidare till nationellt program arbetade fem år efter att de avslutat programmet. Rapporten visar att bland elever som endast gått introduktionsprogram är det lägst andel som fem år senare är sysselsatta i arbete eller studier, 63 procent. För gruppen som övergått till nationellt program är andelen sysselsatta högre, 78 procent. Högst andel sysselsatta är det för elever som övergått till nationellt program och tagit examen, 90 procent.

Utredningen konstaterar att Skolverkets uppföljning 2019 av elevernas verksamheter efter introduktionsprogram genomförts i en tid av högkonjunktur, vilket sannolikt kraftigt påverkat elevernas möjligheter att gå direkt till arbete efter utbildningen.

I Skolverkets uppföljning 2019 ingår inte elever på språkintrouktion. Det är i synnerhet bland dessa elever som en låg andel övergår till nationella program och når fram till gymnasieexamen respektive övergår till arbetslivet. För var fjärde elev som påbörjade språkintrouktion 2011 fanns ingen registeruppgift om studier eller arbete hösten 2015.¹⁵³ Eftersom dessa elever ofta kan sakna personnummer finns det tekniska hinder att följa dem över tid i statistiken.

Många av eleverna på språkintrouktion har hunnit fylla 20 år innan de kvalificerat sig för nationella program och är därför hänvisade till komvux. Totalt sett är det omkring en fjärdedel av de elever som är 19 år och som går ett introduktionsprogram som sedan fortsätter att studera på komvux eller folkhögskola, för att på så sätt fullfölja sina studier på grundläggande eller gymnasial nivå.¹⁵⁴

¹⁵² Skolverket (2019), *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.

¹⁵³ Skolverket (2015), *Språkintrouktion*. Rapport 436. Den lägre andelen i registrerad sysselsättning för elever från Språkintrouktion beror delvis på att dessa individer kan ha lämnat landet.

¹⁵⁴ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 15, sid. 43–44.

3.2.3 Vuxenutbildningens betydelse för kompetensförsörjningen

Inom komvux finns ett starkt fokus på individen. Målet som anges i skollagen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska även ges möjlighet att utveckla kunskaper och kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling.¹⁵⁵ I förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) har arbetsmarknadsperspektivet stärkts.¹⁵⁶ Bl.a. ska Skolverket vid fördelningen av medel ta hänsyn till behoven på arbetsmarknaden.¹⁵⁷ Vuxenutbildningen har således en viktig roll för målgrupper med olika behov och för att lösa ett antal behov i samhället. Förutom den kompensatoriska rollen att erbjuda en andra chans till utbildning, spelar vuxenutbildningen en roll i nyanländas etablering, i arbetslösas övergång till arbete samt för kompetensförsörjningen till arbetslivet.

Teknologisk utveckling, framför allt digitalisering och automation förändrar behoven på arbetsmarknaden. Demografiska förändringar och ekonomiska kriser, påverkar också både näringsliv och offentlig sektor. Den s.k. strukturomvandlingen pågår hela tiden, men takten har inte accelererat under de senaste decennierna. Takten i strukturomvandlingen skulle dock kunna öka inom näringslivet framöver, omvandling till följd av teknologisk utveckling genom en fortsatt digitalisering och automatisering kan komma att accelerera inom vissa branscher. Det är dock troligt att strukturomvandlingstakten tilltar om det uppstår en djupare ekonomisk kris, vilket har blivit fallet med covid-19 krisen under våren 2020. Då kan rationaliseringstrycket öka och fler rutinmässiga arbetsuppgifter rationaliseras bort, både inom tjänstemannayrken och arbetaryrken.¹⁵⁸ Denna utveckling ställer ökade krav på kompetensutveckling och omställningsförmåga för vuxna. Det talar för ett ökande behov av såväl yrkesutbildning som behörighetsgivande utbildning.

I tider av hög arbetslöshet har utbildningsvolymerna inom vuxenutbildningen ökat för att åter minska i bättre tider. Under de senaste åren har staten med hjälp av riktade statsbidrag ökat volymerna trots

¹⁵⁵ 20 kap. 2 § skollagen.

¹⁵⁶ Regionalt yrkesvux är ett statsbidrag till kommuner i samverkan som syftar till att öka utbudet av yrkesutbildningar inom komvux och sårvox. Krav för att få statsbidrag är bl.a. att utbildningarna ska möta individernas behov och förutsättningar samt arbetsmarknadens behov i de samverkande kommunerna.

¹⁵⁷ Förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹⁵⁸ SOU 2019:47 *Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad – bilaga till långtidsutredningen 2019*.

en kraftig högkonjunktur. En anledning till detta är just den bristande kompetensförsörjningen till arbetslivet. En annan anledning är de stora grupper av nyanlända vuxna med utbildningsbehov som sträcker sig utöver svenskundervisning.

Utgångspunkten för komvux ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Kommunerna ska erbjuda komvux på gymnasial nivå och sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.¹⁵⁹ Det kan vara svårt att utgå från arbetsmarknadens behov av arbetskraft vid planeringen eftersom den endast till den del som finansieras av det riktade statsbidraget ska vara styrande, men samtidigt finns det en tydligare koppling mellan individens behov och kompetensbehoven i arbetslivet inom komvux än inom gymnasieskolan. En vuxen elev väger oftare in hur den lokala arbetsmarknaden ser ut jämfört med en gymnasieelev. En vuxen elev påverkas också av ekonomiska förutsättningarna för att studera jämfört med gymnasieelever där föräldrarna har försörjningsansvaret. Vuxnas studier är oftast förenade med kostnader och sämre ekonomi under studieperioden. Det kan handla om förlorad arbetsinkomst eller ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, samt den långsiktiga kostnaden att finansiera sitt uppehälle med studielån. Sådana kostnader är inte lika synliga för ungdomar i årskurs 9 som ska välja till gymnasieskolan, där valet inte har samma ekonomiska betydelse i det korta perspektivet, exempelvis för att man inte har eget försörjningsansvar som ungdom.

Regeringen har i propositionen *Komvux för stärkt kompetensförsörjning* (prop. 2019/20:105) föreslagit att syftet med komvux ska kompletteras så att det framgår att utbildningen också utgör en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen.

Svårt att locka elever till regionalt yrkesvux för att täcka hela arbetsmarknadens behov

Som beskrivits i utbudsavsnittet har antalet kursdeltagare inom yrkesämnen i komvux ökat under de senaste åren, medan antalet kursdeltagare i andra ämnen i stället har minskat. De utbildningar som bedrivs har tyngdpunkten på vård och omsorgsområdet. Cirka hälften

¹⁵⁹ 20 kap. 2 och 16 §§ skollagen.

av de statligt finansierade yrkesutbildningarna ligger inom det området och övriga sektorer är fördelade på den andra hälften.¹⁶⁰

Behovet av utbildad personal inom vård- och omsorgssektorn är mycket stort i hela landet vilket överensstämmer med den goda spridningen av utbildningen geografiskt. Men vuxenutbildningen är alltså mindre utbredd inom många yrkesområden där det sedan många år rått en bristsituation, med prognosticerade behov även på lång sikt. Enligt både Skolverket¹⁶¹ och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)¹⁶² har kommunerna svårt att hitta sökande till yrkesutbildningar som inte ligger inom vård- och omsorgssektorn. Detta är samtidigt en av få sektorer där arbetsmarknadens behov möts med ett intresse från eleverna att söka dessa utbildningar.¹⁶³ Att det är svårt att hitta sökande till flera yrkesområden förklaras till del av den rådande konjunkturen. Det har fram till nu varit möjligt att inom flera branscher få arbete utan specifik yrkesutbildning. Men också av att arbetsmarknadsutbildning med förmånlig ekonomisk ersättning under senare år överlappat utbudet av yrkesutbildning inom komvux. Svårigheter med att få tillräckligt antal behöriga sökande finner utredningen också i kommunernas stora variationer i hur de tolkar avgörande delar av regelverket för komvux. Framför allt gäller detta frågor som rör antagning, mottagning, urval, möjligheter till interkommunal ersättning samt bedömning av förutsättningar att klara fortsatta studier. Särskilt tydligt blir det när kommuner fortfarande många gånger ställer krav på kurser och betyg på språkfärdigheter för att personer ska få delta i komvux. Detta skapar hinder för nyanländas deltagande i utbildning i komvux. Sådana mer eller mindre formaliserade språkkrav riskerar att leda till att det inte görs en individuell prövning av personens faktiska förutsättningar och att personer som därför haft förutsättningar att delta i utbildningen utestängs. En följd blir att individer inte får tillgång till yrkesutbildning som ger de kvalifikationer som arbetslivet efterfrågar.

I dialogerna med Skolverket har regionalt utvecklingsansvariga aktörer (RUA) framfört att det dessutom finns komplikationer med

¹⁶⁰ Skolverket (2018), *Regionalt yrkesvux – uppföljning 2017*, dnr. 2017:294. Uppgifterna bygger på uppgifter från regionalt utvecklingsansvariga aktörer (RUA), aktörer med ansvar för den regionala tillväxtpolitiken i respektive län.

¹⁶¹ Skolverket (2018), *Regionalt yrkesvux – uppföljning 2017*, dnr 2017:294.

¹⁶² Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux, Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018*.

¹⁶³ Det ska poängteras att inte heller antalet vuxenutbildade inom vård- och omsorgssektorn är tillräckligt för att motsvara de förväntade behoven på arbetsmarknaden.

samordning av utbildningsplatser inom en region för att täcka arbetsmarknadens behov. Det finns ofta flera olika kluster av kommun-samverkan i det regionala perspektivet. Kommunernas samverkansområden inom regionalt yrkesvux överensstämmer exempelvis inte alltid med regionalt utvecklingsansvarigas regioner.

Utformningen av statsbidraget för regionalt yrkesvux påverkar dimensioneringen

En stor del av kommunernas yrkesutbildning inom komvux finansieras inom ramen för förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux, som utredningen redovisar i kapitel 5 (avsnitt 5.1.3). Enligt förordningen är ett villkor för att få statsbidrag för regionalt yrkesvux att minst tre kommuner samverkar om planering och genomförande av utbildningen. Detta i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på arbetsmarknaden för de samverkande kommunerna. Det finns således ett mål att bidra till kompetensförsörjningen genom regionalt yrkesvux som inte är lika tydligt uttalat för den kommunalt finansierade vuxenutbildningen.

Begränsningar i förekomsten av regionalt yrkesvux enligt arbetsmarknadens behov kan åtminstone delvis förklaras av statsbidragets utformning. För att kunna få statsbidrag för yrkesutbildning ställs det krav på de samverkande kommunerna att medfinansiera med lika många utbildningsplatser som de får statsbidrag för. I enkätstudie som SKR genomfört pekar svaren tydligt mot att kravet på medfinansiering är ett problem¹⁶⁴ – där sex av tio kommuner svarar att detta krav i stor eller ganska stor utsträckning har begränsat hur många platser de erbjuder inom regionalt yrkesvux. Många kommuner har begränsade ekonomiska resurser för sådan medfinansiering, vilket bidrar till begränsningar i sökandet av statsbidraget. Någon form av krav på medfinansiering är dock motiverat eftersom det annars finns en risk att kommunerna ersätter egenfinansierad utbildning med statsbidragsfinansierad. Även då kan följderna bli att yrkesutbildning inte kommer till stånd i den utökade omfattning statsbidraget syftar till.

I statsbidragsförordningen har regeringen fr.o.m. ansökan om medel för 2021 minskat villkoret för kommunernas medfinansiering. Kravet på kommunernas medfinansiering sänks för att underlätta ut-

¹⁶⁴ Sverige Kommuner och Landsting (2018), *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux, Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018*.

byggnaden av den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Det medför samtidigt en risk att kommunerna drar tillbaka en del egenfinansiering och ersätter detta med statsbidrag vilket också var skälet till att medfinansieringskravet infördes i statsbidragsförordningen.

Statsbidragets indelning ger inläsningseffekter

Statsbidraget för regionalt yrkesvux innehåller flera olika separata delar. Det betyder att kommunerna ansöker om medel ur olika potter som riktar sig till olika elevgrupper eller utbildningstyper där kravet på medfinansiering skiljer sig åt. Förordningen reglerar tre delar av statsbidraget: yrkesvux, lärlingsvux och yrkesförarutbildning. Inom ramen för de två förstnämnda finns det särskilda potter för att kombinera platser med sfi och svenska som andraspråk. Dessa ger inte någon högre ersättning.

Nedan beskrivs de olika potter som finns inom statsbidraget för regionalt yrkesvux:

- yrkesutbildning inom komvux och särsvux, med medfinansieringskrav, yrkesutbildning inom komvux och särsvux i kombination med sfi eller svenska som andraspråk, med medfinansieringskrav,
- lärlingsutbildning inom komvux och särsvux, utan medfinansieringskrav, lärlingsutbildning inom komvux och särsvux i kombination med sfi eller svenska som andraspråk, utan medfinansieringskrav.
- yrkesutbildning inom komvux till yrkesförare för persontransporter eller godstransporter, utan medfinansieringskrav.

I en skrivelse till regeringen har SKL efterfrågat en större flexibilitet att kunna fördela medlen mellan de olika delarna av regionalt yrkesvux.¹⁶⁵ Av Skolverkets redovisning av statsbidraget för 2018 framgår tydligt att behovet av de olika statsbidragsdelarna ser olika ut mellan kommunerna och mellan åren. Den initiala bedömningen som ligger till grund för ansökningen kan också komma att ändras under året. Utifrån regleringen söks de olika delarna av statsbidraget separat och det går inte att omfördela medel mellan de olika bidragen vilket är försvårande för kommunerna i deras strävan att utnyttja statsbidraget

¹⁶⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner skrivelse*.

fullt ut. I samma skrivelse anför SKL också att kommunerna bör kunna söka en samlad pott som de själva fördelar mellan statsbidragens olika delar utifrån regionala föränderliga behov.

Regeringen har i Skolverkets regleringsbrev för 2020 förändrat styrningen av fördelningen till de olika delarna av regionalt yrkesvux.¹⁶⁶ Statsbidraget ska härnäst fördelas proportionerligt utifrån söktrycket för den aktuella ansökningsomgången för yrkesvux, yrkesvux i kombination med sfi, lärlingsvux, lärlingsvux i kombination med sfi och yrkesförare.

Ettårig tilldelning av platser hindrar fullt utnyttjande av statsbidraget

Att planera yrkesutbildning med investeringar i lärare, lokaler m.m. kräver ofta mer långsiktighet än ett år framåt. Eftersom tilldelningen av statligt finansierade utbildningsplatser endast är ettårig skapas endast svaga incitament för kommunerna att strategiskt bygga upp sådana långsiktiga resurser, det är ett för stort risktagande eftersom det är okänt hur kommande års resurstilldelning kan komma att se ut. Flera kommuner efterfrågar en flerårig tilldelning av utbildningsplatser.

En annan effekt är det risktagande det innebär att starta utbildningar sent på hösten eftersom det inte finns någon garanterad statlig ersättning för den del av utbildningen som går in på nästa kalenderår. Kommunerna skulle i sådana fall behöva avsätta kommunala medel för att garantera genomförandet av den statligt finansierade utbildningsplatsen. Detta görs många gånger inte, och konsekvensen blir att tillgången till utbildning ofta blir lägre under denna del av året.

Ytterligare problem för kommunernas planering är Skolverkets sena besked om tilldelning av platser. Den kommer normalt sent på hösten, i regel efter att kommunernas budgetplanering för kommande år redan genomförts. Det blir då svårt för kommunerna att budgetera om för att möta statligt finansierad yrkesutbildning med egenfinansierad yrkesutbildning.

I budgetpropositionen för 2020 föreslår dock regeringen att regeringen när det gäller statsbidraget för regionalt yrkesvux bemyndigas att under 2020 ingå ekonomiska åtaganden för kommande år, så att

¹⁶⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk.

beslut om bidraget kan fattas tidigare. Därmed kan kommunernas planeringsförutsättningar förbättras.

Utredningen bedömer att systemet med riktade statsbidrag riskerar att vara allt för svåröverskådligt och komplext för att uppnå syftet att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

Kombinationsutbildningar och integrerad språk- och yrkesutbildning

Skolverket anger i sin uppföljning av regionalt yrkesvux 2017 att det finns ett stort behov av sfi i kombination med yrkesutbildning för nyanlända, för att målgruppen ska kunna genomföra en yrkesutbildning och samtidigt lära sig svenska språket. I 2018 års uppföljning anger Skolverket att antalet deltagare mer än fördubblats sedan 2017.¹⁶⁷ Totalt utgjorde deltagarna 11 procent av regionalt yrkesvux 2018.

KLIVA-utredningen resonerar, i en promemoria ställd till regeringen¹⁶⁸, om att det är stor skillnad på att kombinera och integrera utbildningarna. De menar att kombinerande av kurser, med innebörden att kurserna ligger efter varandra i ett schema och där innehållet inte sammanförs eller samordnas med varandra, inte automatiskt kan antas leda till ökad kvalitet och genomströmning. Det är först när kurserna integreras som sådana vinster blir sannolika. De utbildningar som integreras, exempelvis sfi och yrkesutbildning, upplevs i stället av eleverna som en helhet, där de möts av höga och tydliga förväntningar och där de med stöd i en sammanhållen grupp lär och tränar både språk- och yrkesfärdigheter i ett meningsfullt och strukturerat sammanhang. KLIVA-utredningen beskriver också erfarenheter från bl.a. en region där de sedan 2015 anordnar yrkesutbildningar med språkstöd. Det har visat sig att trots att kombinationsutbildningar med språkstöd är utlagda på längre tid och kostar dubbelt så mycket som en reguljär yrkesutbildning, blir både studietiden kortare och den totala kostnaden lägre än om eleven först studerat sfi och sedan gått en yrkesutbildning i komvux. Att sådana kombinerade eller inte-

¹⁶⁷ Skolverket (2018), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017* och Skolverket (2019), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2018*.

¹⁶⁸ Utredningen för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. (2019) *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Promemoria.

grerade yrkesutbildningar är dyra för kommunerna att genomföra har SKR belyst i en pilotundersökning.¹⁶⁹ SKR påpekar att när det gäller statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning så täcker detta ofta inte kostnaderna för sådana utbildningar. Regeringen har i syfte att bättre täcka kostnaderna för sådana utbildningar genomfört förändringar i förordningen för regional yrkesinriktad vuxenutbildning för ansökningar till 2021 där kommunerna har möjlighet att ansöka om 35 000 kronor till stödande insatser för sådana kombinerade yrkesutbildningar.

Delegationen för unga och nyanlända till arbete är också en aktör i vuxnas lärande

I slutet av 2014 kom det första direktivet från regeringen till kommittén för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå. Det har sedan följts av fler tilläggsdirektiv och kommittén ska slutredovisa sitt uppdrag senast i februari 2021. Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), arbetar med flera olika verktyg för att främja statlig och kommunal samverkan och utvecklandet av nya samverkansformer i syfte att effektivisera unga och nyanländas etablering i arbetslivet.

Dua arbetar sedan 2018 med lokala jobbspår där kommun, Arbetsförmedling och arbetsgivare samverkar för att effektivisera unga och nyanländas etablering i arbetslivet. Samtidigt vill man säkra att arbetsgivarnas kompetensbehov tillgodoses. Arbetsförmedlingen och kommunen sätter i samarbete med ett företag samman ett paket av olika utbildningar, språkundervisning, praktik och andra insatser i syfte att jobbspåret ska leda till en anställning – dock finns det inget krav på anställning. Ett jobbspår består ofta av flera olika delar. Det kan t.ex. innehålla sfi, yrkespaket i komvux, yrkessvenska via Arbetsförmedlingen och praktik, också genom Arbetsförmedlingen. Den vanligaste formen av utbildning i ett lokalt jobbspår är kurser inom komvux. I genomsnitt löper ett jobbspår under 48 veckor. I april 2019 deltog 6 425 personer i 483 lokala jobbspår, 56 procent av deltagarna var kvinnor och 44 procent var män. Totalt har 2 270 personer (57 procent) av de som avslutat ett lokalt jobbspår gått vidare till arbete. Av de deltagare som gått vidare till jobb har 54 procent en subventionerad

¹⁶⁹ Sveriges Kommuner och Landsting (2019), *Kostnader för yrkesvux i kombination med sfi/sva, En pilotundersökning*.

anställning. Vård och omsorg är den bransch där det finns flest jobb-spår, cirka 26 procent av jobbspåren finns inom denna bransch. Det är också där som flest arbetsgivare finns involverade, totalt 271. Av dessa är merparten, 194, kommunala och 54 privata.

3.2.4 Gymnasiesärskolan, särvux och arbetsmarknaden

Till skillnad från gymnasieskolan har inte gymnasiesärskolan ett uttryckligt uppdrag gällande kompetensförsörjningen i landet. Eftersom en del av gymnasiesärskolans elever likväl arbetar efter sin gymnasieutbildning så är de följaktligen ändå en del av arbetslivet och kompetensförsörjningen. På samma sätt som i gymnasieskolan är det därför relevant att undersöka hur utformningen av gymnasiesärskolans utbud påverkar möjligheterna för att komma in på arbetsmarknaden efter studierna. Detsamma gäller särvux på gymnasial nivå där utbildningen bl.a. ska syfta till att stärka individernas ställning i arbetslivet och där utbildningen på gymnasial nivå baseras på individuella studieplaner med samma kurser som gäller inom gymnasiesärskolans nationella program.

Gymnasiesärskolans program och deras betydelse för möjligheterna på arbetsmarknaden

Gymnasiesärskolans elever är en grupp vars övergångar från utbildning till arbete under långt tid inte varit möjligt att följa via registeruppföljningar. Möjligheterna till detta förbättras avsevärt framöver då Skolverket från och med hösten 2019 samlar in individuppgifter om eleverna i gymnasiesärskolan. Redan tidigare har dock forskare vid högskolan i Halmstad upprättat ett forskningsregister där ett antal avgångskullar från gymnasiesärskolan kunnat följas upp i arbetslivet efter skolan. Resultaten från registerforskningen som bedrivits med hjälp av registret¹⁷⁰ har visat att drygt 22 procent hade arbete ett antal år efter gymnasieavslutet, varav en stor majoritet i subventionerade anställningar av något slag¹⁷¹. Knappt 6 procent var studerande och 24 procent varken studerade arbetade eller har daglig verksamhet. Ett

¹⁷⁰ Arvidsson (2016), *Sysselsättning och social rättvisa – En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*.

¹⁷¹ 90 procent av de med något arbete hade en subventionerad anställning.

resultat från studien är att könsskillnader i arbetsmarknadsutfallet var betydligt större än på arbetsmarknaden i stort. Av de som arbetade var 70 procent män och 30 procent kvinnor.

Andra faktorer utöver kön som spelade roll för sannolikheten att ha ett arbete bland de undersökta individerna var föräldrarnas utbildningsnivå och hemkommunens regiontyp. Arbetsmarknadsinträdet är svårare för individer i storstäder jämfört med glesbygdskommuner. Detta visar alltså på att strukturella faktorer kan spela roll för möjligheterna till arbete efter studierna, även om skolformen är mycket individanpassad efter de heterogena behoven i elevgruppen.

Utbudet av program och tillgång till arbetslivskontakter är sannolikt viktiga faktorer för möjligheterna till arbete

Det finns ännu inga data som möjliggör uppföljning av de befintliga nationella programmen i gymnasiesärskolan. Men flera saker tyder på att besluten om vilka program som ska erbjudas till blivande elever kan ha betydelse för möjligheterna för individerna att kunna komma in på arbetsmarknaden.

Utredningen har för gymnasieskolans elever analyserat sannolikheten att fullfölja utbildningen och etablera sig på arbetsmarknaden. Analyserna visar att om elever med svaga meritvärden väljer en utbildning med stark efterfrågan på arbetsmarknaden så ökar sannolikheten för både examen och etablering. Då det finns tydliga belägg för att strukturella faktorer påverkar sannolikheten för arbetsmarknadsinträdet efter gymnasieskolan är det inte orimligt att tro att liknande förhållanden finns inom gymnasiesärskolan.

Jessica Arvidssons forskning visar att de könssegregerade utbildningsval och arbetsmarknadsutfall som präglar gymnasieskolan i högsta grad också gäller för gymnasiesärskolans elever. Den könsstereotypa fördelningen är till och med tydligare i gymnasiesärskolan. Att utbudet formas på ett sätt som främjar tillgången till arbetsplatsförlagt lärande är också en faktor som tidigare forskning och myndigheter pekat på som en nyckelfaktor för att öka möjligheten att så småningom komma ut i arbete.¹⁷² Detta är en viktig förutsättning för att de utbildningar som erbjuds faktiskt kan ge möjlighet till tillträde till arbetsplatser.

¹⁷² MUCF (2018), *Det stora steget*, Skolverket (2016), *Gymnasiesärskolan Uppföljning och analys av 2013 års reform*. Rapport 435. Se också Arvidsson (2016) för belysning av tidigare inter-

Sammanfattningsvis så finns det flera saker som tyder på att det kan finnas skillnader mellan olika program kan spela roll för möjligheterna till arbetsmarknadsinträde för individen. Även om det inte går att dra klara paralleller mellan gymnasieskolan och gymnasiesärskolan gällande med arbetsmarknadens relation till olika utbildningar, bedömer alltså utredningen att det finns skäl att tro att utbildets utformning har en påverkan på möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för gymnasiesärskolans elever.

Enligt propositionen *En gymnasiesärskola med hög kvalitet*¹⁷³ var en av intentionerna med att reformera gymnasiesärskolan att utbildningen bättre ska svara mot arbetsmarknadens behov. I propositionen beskrivs att elever som har gått gymnasiesärskolan ofta har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och utbildningen behöver förbereda eleverna för ett yrkesliv. En förklaring till detta kan vara att arbetsmarknaden för gymnasiesärskolans målgrupp till stor del är beroende av de olika formerna av subventionerade anställningar.¹⁷⁴ Det är ett rimligt antagande att viljan att och erfarenheten av att anställa personer med stöd av subventioner varierar mellan olika arbetsgivare. Att utforma ett utbud av utbildning som svarar mot behoven på arbetsmarknaden är sannolikt minst lika viktigt i gymnasiesärskolan som i gymnasieskolan. Men mot bakgrund av målgruppens särskilda förutsättningar bedömer utredningen att matchningen är ännu mer beroende av kunskap om de lokala arbetsgivarnas erfarenhet och vilja använda subventionerade anställningar.

På grund av de mycket heterogena stödbehoven hos individerna finns goda skäl till ett starkt individfokus och ett fokus på lokala faktorer i det lokala arbetslivet. Samtidigt finns det tydliga belägg för strukturella faktorer för individernas arbetsmarknadsinträde som behöver fortsätta klargöras. En fråga av vikt för framtida planering av gymnasiesärskolans utbud är därför att utvärdera de olika nationella

nationell forskning om betydelsen av tillträde till arbetsplatser under utbildningen för personer med intellektuell funktionsnedsättning.

¹⁷³ Prop. 2011/12:50.

¹⁷⁴ Subventionerna som är vanligast är lönebidrag, anställning på det statligt ägda bolaget Samhall, trygghetsanställning samt skyddat arbete inom offentlig sektor. Men det finns även ett flertal andra arbetsmarknadspolitiska program som innebär någon typ av subventioner. Se Arvidsson (2016) för en genomgång av dessa. Det har konstaterat att de subventionerade anställningarna är viktiga då de står för en stor del av sysselsättningen för gruppen som kommer från gymnasiesärskolan. Subventionerade anställningar har dock både för- och nackdelar, den främsta nackdelen består i en s.k. inlåsningseffekt som består i att individerna får en lägre sannolikhet att senare ha en osubventionerad anställning (Angelov & Eliasson (2014), *Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder*, IFAU rapport 2014:24).

programmen, och vilka förutsättningar de ger för arbetsmarknadsinträdet. Detta motiveras av de stora skillnaderna i utbudet mellan olika regioner i landet.

Framöver kommer det bli möjligt att ytterligare synliggöra relationen mellan utbildningarna och arbetsmarknadsinträdet. Det blir viktigt att nyttja den nya möjligheten som tillkommit, att använda de nya individuppgifterna i den officiella statistiken för detta ändamål.

Kopplingen mellan särvux och arbetsmarknaden är okänd

Kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknaden på särvux är dessvärre än mer okänd än för gymnasiesärskolan. Utredningen känner inte till några studier på vilka typer av effekter som skolformen har på individers sysselsättning.

3.2.5 Samverkan mellan utbildning och arbetsliv

Det är väl dokumenterat att samverkan mellan skola och arbetsliv bidrar till att utveckla yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Systemet för gymnasieskola och vuxenutbildning behöver vara avstämd mot den arbetsmarknad och den högre utbildning som utbildningen ska leda till och avnämarna behöver involveras för att säkra sin egen kompetensförsörjning. Jämförelser med andra länder visar att där det finns etablerade traditioner av nära samverkan mellan företrädare för reguljär utbildning och representanter för arbetslivet, på olika nivåer, underlättas också styrningen av utbildningen efter arbetsmarknadens behov. OECD har i sin granskning av svensk yrkesutbildning beskrivit behovet av ökad samverkan mellan skola och arbetsliv i syfte att stärka kopplingen mellan utbud och arbetsmarknadens behov.¹⁷⁵

Initiativ från näringslivet

Flera branscher har tagit fram modeller för flernivåsamverkan för att stärka dialogen mellan skola och arbetsliv samt för att bidra till kvalitetshöjande insatser. De flesta av dessa modeller, som t.ex. Teknik-

¹⁷⁵ OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

college och Vård- och omsorgscollege, bygger på såväl lokal, regional som nationell samverkan. I sådana fora diskuteras behov av kompetens och arbetsplatsförlagt lärande, utbud, kompetensutvecklingsinsatser för lärare och handledare, validering med mera. I dessa exempel ingår arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer nationellt, medan de på regional nivå bemannas av strategiskt placerade personer från arbetsgivare, fack och skolhuvudmän. På lokal nivå ingår representer från lokalt arbetsliv och utbildningsanordnare både i gymnasieskolan och i komvux.

Andra branscher har valt egna koncept för samverkan mellan skola och arbetsliv för att trygga sin kompetensförsörjning. På några orter i landet har näringslivet tagit initiativ till gymnasial lärlingsanställning, vilket inneburit att intresset bland elever har börjat öka där dessa möjligheter finns. Flera industrigymnasier drivs också på initiativ av, och med stöd av, näringslivet. Detta mot bakgrund av problemen med kompetensförsörjningen.

Det finns också yrkesområden som saknar nationell branschorganisation och som inte har tillräckligt många företag eller organisationer för att kunna engagera sig i samverkan med skolan.

Vård- och omsorgscollege respektive Teknikcollege innebär certifierade plattformar för samverkan mellan arbetsgivare, fackliga organisationer och utbildningsanordnare. Denna samverkan finns på lokal och regional nivå, och syftar till att kvalitetssäkra utbildningarna och stärka elevernas anställningsbarhet.

Föreningen Vård- och omsorgscollege är ett nationellt organ som med stöd av den kunskap som finns inom parternas organisationer driver och utvecklar arbetet kring kriterier och certifiering av regionala och lokala Vård- och omsorgscollege. Föreningens medlemmar är SKR, Föreningen Vårdföretagarna, Sobona¹⁷⁶, Svenska Kommunalarbetareförbundet, KFS och arbetsgivarföreningen KFO. Lokala och regionala Vård- och omsorgscollege finns över hela landet.

Teknikcollege utvecklas genom erfarenhetsutbyte inom Riksföreningen Teknikcollege Sverige (RTS) och bildades 2007. Teknikcollege bygger på en regional organisation där flera kommuner samverkar genom avtal. Cirka 180 av landets kommuner engagerar sig inom Teknikcollege i någon form. Näringslivet är med och påverkar utbildningarnas innehåll och ser till att eleverna utbildas med moderna maskiner och annan utrustning. Syftet är att öka statusen och kvali-

¹⁷⁶ Kommunala företagens arbetsgivarorganisation (tidigare Pacta).

teten för industrirelevanta utbildningar samt skapa en matchning mellan utbildningssystemet och de kompetensförsörjningsbehov som Sveriges industriföretag har.

Nationella programråd

I samband med Gy11 fick Skolverket i uppdrag att inrätta nationella råd för gymnasieskolans yrkesprogram.¹⁷⁷ Enligt 10 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska Skolverket ansvara för dessa. Som tidigare nämnts finns det ett nationellt programråd för varje yrkesprogram samt även för teknikprogrammets fjärde år (TE4). Råden syftar till att stärka samarbetet mellan gymnasieskolan och arbetslivet för att utbildningen bättre ska motsvara arbetslivets behov. De tretton nationella programråden diskuterar och ger råd till Skolverket i olika frågor som rör yrkesutbildning. Det gäller exempelvis analyser av utbildningar utifrån arbetsmarknadens behov, yrkesutbildningarnas innehåll eller utformning och stöd till handledare. Skolverket använder synpunkter och förslag från de nationella programråden som underlag för regeringsredovisningar och stödmaterial. Programråden ska även höras innan Skolverket meddelar föreskrifter om ämnesplaner och programfördjupning när det gäller yrkesprogram (1 kap. 5 § och 4 kap. 5 § gymnasieförordningen). De ska också höras om ansökningar om särskilda varianter på yrkesprogram enligt 5 kap. 9 § gymnasieförordningen och bör tillstyrka en nationell efterfrågan på de kunskaper och färdigheter som utbildningen ger när det gäller ansökningar om riksrekrytering i fråga om yrkesprogram enligt 5 kap. 19 § samma förordning.

Det är Skolverket som utser programrådets ledamöter. Dessa har i sin tur nominerats av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, branscher och myndigheter. De är representanter från arbetslivet med kunskap om programmens yrkesområden, t.ex. som ansvariga för utbildnings- eller kompetensförsörjningsfrågor. Råden har sinsemellan olika antal ledamöter, eftersom de respektive yrkesprogrammen har olika karaktär och olika antal inriktningar. Antalet avnämningarorganisationer för respektive program varierar och myndigheter behöver vara

¹⁷⁷ U2009/5399/G. Uppdraget föreslogs i propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* (prop. 2008/2009:199).

representerade i några av råden (exempelvis Arbetsförmedlingen, Elsäkerhetsverket och Socialstyrelsen).

De nationella programråden möts regelbundet genom ett par årliga konferenser, programrådsmöten och arbetsmöten. De nationella programråden existerar endast när deltagarna befinner sig på möte med Skolverket. Deltagarna ingår sedan 2019 i respektive programråd på organisationsmandat. Tidigare satt deltagarna på personliga mandat. De har ingen skyldighet att inhämta synpunkter från lokala eller regionala programråd.

För de högskoleförberedande programmen finns inga nationella programråd. Skolverket har dock ett egeninitierat råd för de högskoleförberedande programmen. Ledamöter är representanter för högskolor och universitet, representanter för Universitets- och högskolerådet (UHR) samt Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Skolinspektionen, samt Sveriges Elevkårer. I detta råd diskuteras främst frågor som rör högskoleförberedelse och gymnasiearbete.

Från och med hösten 2019 finns också ett nationellt programråd för introduktionsprogrammen.

Lokala programråd, yrkesråd och lokala högskoleråd

Enligt 1 kap. 8 § gymnasieförordningen ska det för yrkesprogrammen i gymnasieskolan finnas ett eller flera lokala programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv. I förordningen står inte hur programråden ska organiseras. Enligt 4 kap. 13 § samma förordning ska huvudmannen samråda med det lokala programrådet i vissa fall när APL behöver bytas ut mot motsvarande skolförlagd utbildning. Av 5 kap. 6 § samma förordning framgår att ett yttrande av aktuellt lokalt programråd ska bifogas en ansökan om särskild variant för ett yrkesprogram. I övrigt kan råden exempelvis hjälpa till med att ordna platser för APL, planera och organisera APL, medverka vid utformningen av gymnasiearbeten, samråda om vilka kurser som ska erbjudas som programfördjupning och medverka i det systematiska kvalitetsarbetet. Råden består ofta av representanter från näringsliv och organisationer, politiker samt lokala utbildningsanordnare. Ibland deltar också elever.

Enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska det finnas ett eller flera yrkesråd för samråd

mellan företrädare för utbildningen och arbetslivet.¹⁷⁸ Ett yrkesråd får vara gemensamt för flera utbildningar. Det får även vara gemensamt med motsvarande funktion inom gymnasieskolan. Yrkesrådet ska medverka till att utveckla samverkan mellan utbildning och arbetsliv och bidra till ett lärande i arbetslivet med hög kvalitet. Yrkesrådet ska bistå kommunerna med att belysa behoven i arbetslivet och med att ordna platser för APL i utbildningen. Yrkesrådet ska också medverka vid uppföljning och utvärdering av den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen.

Råden har inget reglerat mandat att dimensionera antalet platser på en utbildning. Skolverket har inte i uppdrag att kartlägga vilka de lokala programråden är eller vad de bedriver för verksamhet.

På många håll finns även lokala högskoleråd, där avnämarenrepresentanterna kommer från högskola och universitet. Uppgifter för högskoleråden kan bestå i att utgöra forum för lokalt samarbete och dialog med högskola och universitet.

Regionalt utvecklingsansvar och kompetensförsörjning

Regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 sätter ramarna och ska vara vägledande för alla som arbetar nationellt eller regionalt för regional tillväxt. I den nationella strategin presenterar regeringen fyra prioriterade områden för det regionala tillväxtarbetet varav kompetensförsörjning är ett område. De övriga är innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet samt internationellt samarbete. I strategin lyfter regeringen fram 19 myndigheter som särskilt betydelsefulla för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Där ingår bl.a. Myndigheten för yrkeshögskolan och Arbetsförmedlingen.

Från och med den 1 januari 2019 har det regionala utvecklingsansvaret i alla län flyttats över från staten till landstingen (numera regionerna). De regionalt utvecklingsansvariga ansvarar för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Uppdraget finns reglerat i förordningen om regionalt tillväxtarbete¹⁷⁹ och i en lag om regionalt utvecklingsansvar.¹⁸⁰ Regionerna ska bl.a. ta fram en strategi för utvecklingen i länet och samordna insatser för att genomföra denna strategi.

¹⁷⁸ 17 och 18 §§ förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹⁷⁹ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

¹⁸⁰ Lag (2010:610) om regionalt utvecklingsansvar.

Alla regionalt utvecklingsansvariga arbetar med grundläggande regionalt kompetensförsörjningsarbete. Det omfattar bl.a. att tillhandahålla analyser och prognoser på kort och lång sikt av kompetensbehoven för privat och offentlig sektor.

Regeringen har markerat att aktörer med regionalt utvecklingsansvar har en viktig uppgift att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning i hela landet.¹⁸¹

De regionalt utvecklingsansvariga ska organisera och fastställa målsättningar för regionalt kompetensförsörjningsarbete i samverkan med bl.a. kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer och statliga myndigheter. Man ska även tillhandahålla analyser och prognoser av behovet av kompetens i privat och offentlig sektor på kort och lång sikt. De regionalt utvecklingsansvariga ska också i samtliga län medverka i planeringen av utbud och inriktning för regionalt yrkesvux samt bidra till etableringen av lärcentra.

Tillväxtverket har fått ett kompletterande uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020. Tillväxtverket ska bidra med expert- och kunskapsstöd, vilket t.ex. kan handla om att stödja det regionala analys- och prognosarbetet. En viktig del i uppdraget är också att bidra till att öka berörda statliga myndigheters deltagande i det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket samt andra berörda statliga myndigheter ska därför inom sina verksamhetsområden bistå Tillväxtverket i genomförandet av uppdraget.

3.3 Likvärdighet och segregation i gymnasieskolan

Utredningen har bl.a. till syfte att främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan. I det här avsnittet diskuteras först begreppen likvärdighet och skolsegregation och vad det innebär för en skolföring som till sin natur är differentierad (avsnitten 3.3.1 och 3.3.2). Beskrivningen av utvecklingen över tid av likvärdighet och skolsegregation baserar utredningen på den bilaga till långtidsutredningen som publicerades hösten 2019 (avsnitten 3.3.3 och 3.3.5). Långtidsutredningen belyser inte skillnaden mellan olika program och därför kompletterar vi med en beskrivning av hur skillnader i måluppfyllelse mellan programmen och sammansättningen

¹⁸¹ Uppdrag till regionalt utvecklingsansvariga och Tillväxtverket 18 respektive 21 december 2018.

av olika typer av program på skolorna ser ut i dag (avsnitten 3.3.4 och 3.3.6). Likvärdighet med avseende på tillgången till gymnasial utbildning av god kvalitet diskuteras i avsnitt 3.3.7.¹⁸²

3.3.1 Begreppen likvärdighet och segregation

Begreppet likvärdighet har ingen bestämd definition. I skollagen anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas, men någon närmare definition görs inte i lagen.¹⁸³ I propositionen som föregick den nya skollagen 2011 förtydligade dock regeringen att begreppet likvärdig innebär att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs.¹⁸⁴

Skollagen anger också att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov.¹⁸⁵ Eleverna ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och det ska vara en strävan att uppväga skillnader i deras förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Vidare ska alla ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden.¹⁸⁶

¹⁸² Tillgången till ett allsidigt utbud ur ett geografiskt perspektiv behandlas i avsnitt 3.1.

¹⁸³ 1 kap. 9 § skollagen. Det finns även en mer vardaglig användning och förståelse av begreppet och som varierat över tid. Vi har valt att utgå från det som anges i bestämmelserna i skollagen och av Skolverket i dag.

¹⁸⁴ Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹⁸⁵ 1 kap. 4 § skollagen.

¹⁸⁶ 1 kap. 8 § skollagen.

Vanliga indikatorer när likvärdigheten undersöks

Skolverket tolkar skollagens formuleringar som att de uttrycker tre aspekter av likvärdighet: lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och en kompensatorisk utbildning. För att studera likvärdigheten använder myndigheten fyra indikatorer:¹⁸⁷

- Betydelsen av elevens socioekonomiska bakgrund för skolresultaten.
- Skillnader i skolornas elevsammansättning (skolsegregation).
- Skillnader i skolornas resultat (mellanskolvariation).
- Betydelsen av skolans elevsammansättning för en elevs förväntade resultat (skolnivåeffekt).

Samma typ av indikatorer används även av andra som analyserar skolans likvärdighet.¹⁸⁸ Men ansatsen att studera likvärdighet baserat på elevers skolresultat och spridningen i resultat har också kritiserats för att den inte säger tillräckligt om utbildningens kvalitet.¹⁸⁹ Eftersom elevernas skolresultat i mycket stor utsträckning bestäms av annat än det som sker i skolan (exempelvis arv och miljö) ger de fyra indikatorerna inte underlag för att bedöma utbildningens kvalitet. I stället behöver kvaliteten bedömas mer direkt, menar Erikson (2019).¹⁹⁰ Det kan helt enkelt vara mycket svårt för skolan att helt kompensera för elevernas olika förutsättningar. Erikson betonar dock att även om indikatorerna kan kritiserats som mått på likvärdighet

¹⁸⁷ De använda måtten redovisas mer utförligt i Skolverket (2018), *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Den första indikatorn visar i vilken utsträckning skolväsendet klarar att uppväga skillnader i elevernas socioekonomiska förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolsegregationen visar hur elevsammansättningen på skolorna skiljer sig åt utifrån både socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund. Mellanskolvariation visar hur resultaten varierar mellan olika skolor. Skolnivåeffekten visar hur mycket skolresultaten skiljer sig mellan elever som har samma individuella socioekonomiska bakgrund, men som går på skolor med olika socioekonomisk elevsammansättning.

¹⁸⁸ Se exempelvis Holmlund m.fl. (2014), *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola* och von Greiff (2009) *Lika skola med olika resurser?* En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning ESO 2009:5.

¹⁸⁹ Erikson (2019), *Hur ska likvärdighet i skolan bäst bedömas?* i ESO 2019:01 *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet* och SOU 2019:40, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*.

¹⁹⁰ Erikson (2019), *Hur ska likvärdighet i skolan bäst bedömas?* i ESO 2019:01 *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*.

kan det vara angeläget att minska sambandet mellan bakgrundsförhållanden och elevens skolresultat.

Indikatorerna är också relaterade till skolsegregation. Segregation kan definieras som ett rumsligt åtskiljande av befolkningsgrupper.¹⁹¹ Segregation kan ske på grundval av exempelvis socioekonomisk status eller etnisk tillhörighet och den kan vara ofrivillig eller frivillig. Inom forskningen har tyngdpunkten legat på analyser av den socioekonomiska och den etniska dimensionen.¹⁹² Den forskning som bedrivs fokuserar på mekanismer som leder till segregation eller fokuserar på konsekvenserna av segregationen.

Utveckling över tid studeras i brist på naturlig referenspunkt

En följd av att elevernas resultat i hög grad beror på faktorer utanför skolans påverkansområde är att man inte kan förvänta sig att skolsystem fullt ut ska kunna kompensera för detta. Det finns då inte heller någon naturlig referenspunkt för vad som ska betraktas som en hög eller låg grad av likvärdighet. Ett sätt att hantera detta är att fokusera på förändringar över tid för att bedöma hur likvärdigheten utvecklats.¹⁹³ De stora förändringar som genomförts i gymnasieskolan sedan tidigt 1990-tal innebär dock en komplikation i sammanhanget. Det handlar om förändringar i betygssystem, behörighetskrav och synen på vad som är en fullföljd gymnasieutbildning.

3.3.2 Komlicerat att bedöma likvärdighet i den differentierade gymnasieskolan

Gymnasieskolan är frivillig och betydligt mer differentierad än grundskolan. Eleverna väljer till och kan antas till 18 nationella program eller 4 introduktionsprogram som har olika syften och innehåll. Eleverna väljer utbildning efter intresse och framtidsplaner och det är stor skillnad mellan de olika programmens utbildningsinnehåll. Det finns vidare en rad faktorer som också påverkar valet och som kan bidra

¹⁹¹ Nationalencyklopedin.

¹⁹² Vetenskapsrådet (2018), *Svensk forskning om segregation – en kartläggning*. Socioekonomisk segregation handlar om klass- och resursskillnader och om etnisk segregation som syftar på att personer som delar vissa kännetecken (etniska, religiösa, fysiska) tenderar att segregeras.

¹⁹³ Robert Erikson (2019), *Hur ska likvärdighet i skolan bäst bedömas?* i ESO 2019:01 *Lika för alla?* En ESO-antologi om skolans likvärdighet och SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*.

till att gymnasieskolan blir alltmer uppdelad efter t.ex. kön eller socio-ekonomisk bakgrund (se avsnitt 3.1.2).

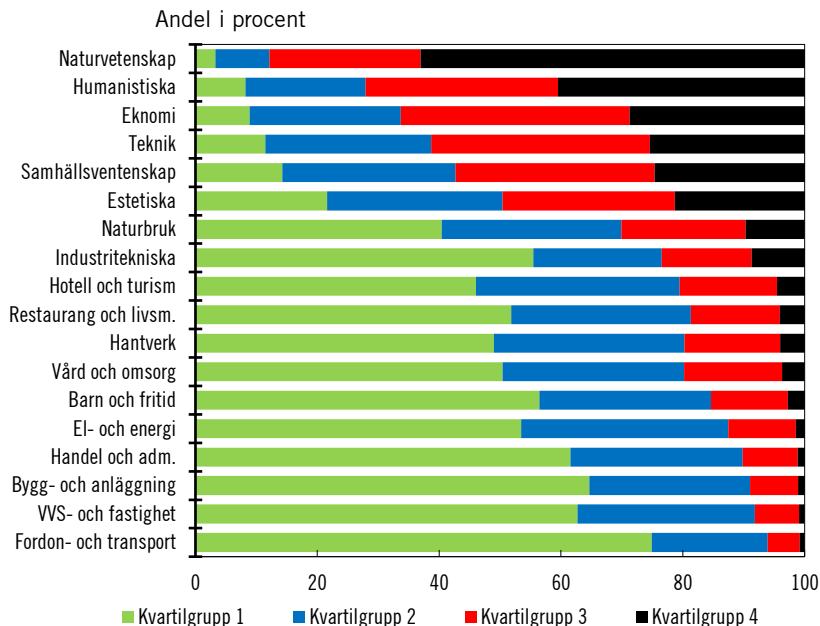
Det finns ett samband mellan vilket program en elev går på och elevens grundskolebetyg. En direkt inverkan har betygskraven för behörighet till de nationella programmen där behörighetskraven är högre för de högskoleförberedande programmen än för yrkesprogrammen. Elever med högre meritvärden från grundskolan väljer i högre grad högskoleförberedande program och elever med lägre meritvärden väljer i högre grad yrkesprogram. Om det finns fler sökande än platser antas eleverna med betygen som urvalsgrund.

Hur sammansättningen av elever med olika meritvärden varierar mellan olika nationella program framgår av figur 3.16. Det är framför allt gruppen med de lägsta meritvärdena från grundskolan som utgör en stor grupp på yrkesprogrammen, och eleverna med de högsta meritvärdena som utgör en stor grupp på de högskoleförberedande programmen. Eleverna med meritvärden som ligger kring det genomsnittliga meritvärdet utgör en relativt stor grupp på de flesta programmen.

Bedömningen av gymnasieutbildningens likvärdighet kompliceras av differentieringen som dessutom samvarierar med elevernas studieförutsättningar. Men oavsett vilket program eleven går på ska gymnasieskolan ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier.¹⁹⁴ Gymnasieskolan ska också ge en god grund för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

¹⁹⁴ 15 kap. 2 § skollagen.

Figur 3.16 Eleverna fördelade i grupper efter meritvärden från grundskolan per nationellt program



Anm.: I kvartilgrupp 1 går den fjärdedel av eleverna som har lägst genomsnittligt meritvärden från grundskolan, i kvartilgrupp 2 den fjärdedel som har näst lägst genomsnittligt meritvärde. I kvartilgrupp 4 går den fjärdedel av eleverna som har högst genomsnittligt meritvärde från grundskolan.

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

3.3.3 Elevernas socioekonomiska bakgrund har stor betydelse för studieresultat och måluppfyllelse

När likvärdigheten undersöks är det vanligt att studera vad elevernas socioekonomiska bakgrund betyder för skolresultaten och för hur det går för eleverna i vidare studier och på arbetsmarknaden. En sammanfattande slutsats är att det finns stora skillnader i måluppfyllelse för gymnasieeleverna med olika bakgrund och att dessa skillnader åtminstone inte har minskat över tid.

Gymnasiebetyg och examen samvarierar med elevens bakgrund

Det är känt sedan länge att barn till högutbildade föräldrar klarar sig bättre i skolan än de som har föräldrar med kortare utbildning. Detta gäller både i Sverige och i andra länder. I gymnasieskolan uppnår elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning i högre grad gymnasieexamen jämfört med andra elever. Av denna grupp var andelen examinerade 76 procent våren 2017, medan motsvarande andel för elever med föräldrar med förgymnasial utbildning var 33 procent. Även den genomsnittliga betygspoängen varierar med föräldrarnas utbildning.¹⁹⁵

Inga tydliga tecken på att elevens bakgrund fått större betydelse för gymnasiebetygen

Medelbetygen i gymnasieskolan samvarierar tydligt med betygen från grundskolan. Långtidsutredningen finner inga tydliga tecken på att det sambandet skulle ha förändrats sedan mitten av 1990-talet.

Hälften av skillnaderna i gymnasiebetygen kan enligt långtidsutredningen förklaras av familjebakgrunden (liksom i grundskolan). Familjebakgrundens betydelse för gymnasiebetygen har visserligen ökat, men detta hänger samman med att det finns allt fler elever som bott kort tid i Sverige. Långtidsutredningen konstaterar att bland svenskfödda elever förefaller betydelsen av familjebakgrunden för gymnasiebetygen varit oförändrad. Men författarna varnar också för att de brister i likvärdigheten i betygssättningen som lyfts fram av Hinnerich och Vlachos (2017) och Skolverket (2018) gör att trenderna ska tolkas med viss försiktighet.¹⁹⁶ Skolor kan vara olika generösa vid betygssättningen vilket innebär att högre betyg på en skola inte självklart kan tolkas som högre kvalitet.

¹⁹⁵ Statistiken som presenteras är hämtad från rapport från Skolverket (2018), *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2017*. (Avser nybörjare i gymnasieskolan hösten 2014). Studieresultatet gäller elever som slutförde ett nationellt program med examen eller studiebevis om minst 2 500 poäng. Det ska tilläggas att den genomsnittliga betygspoängen ökade något för samtliga grupper 2017 jämfört med 2016.

¹⁹⁶ Skolverket (2018), *Från gymnasieskola till högskola. En registerstudie* Stockholm, Skolverket och Hinnerich Tyrefors, B. & J. Vlachos (2017) *The Impact of UpperSecondary Voucher School Attendance on Student Achievement. Swedish Evidence Using External and Internal Evaluations*. Labour Economics 47, 1–14. Långtidsutredningen skriver att utrymmet för att vara generös i betygssättningen på gymnasiet är stort. Skolornas betydelse för gymnasiebetygen har varit mycket stabil och fortsatt mycket låg, trots försämrade genomströmning på gymnasiet.

Olika studier har kommit fram till skilda resultat vilket åtminstone delvis förklaras av skillnader i metod och data. En försvårande omständighet är förändringar över tid i demografin och föräldrarnas utbildningsnivå.¹⁹⁷ Andelen utlandsfödda elever har ökat och dessutom finns det en del som talar för att gruppen utlandsfödda elever startar skolan med sämre förutsättningar än tidigare.

Svårt att jämföra utvecklingen av oavslutade gymnasiestudier till följd av gymnasiereformer

De många förändringar som gjorts i gymnasieskolan gör det svårt att jämföra elever som gått i gymnasieskolan vid olika tidpunkter. Det gäller särskilt oavslutade gymnasiestudier eftersom reglerna för vad som krävs för att gymnasiestudierna anses som avslutade har ändrats vid ett flertal tillfällen. Långtidsutredningens analyser visar att för elever med höga grundskolebetyg är det omkring 5 procent som har oavslutade gymnasiestudier och det sker inga större förändringar från 1990-talet och framåt. Men för eleverna med låga grundskolebetyg har utvecklingen varit mer dramatisk. Under 1990-talet ökade andelen utan slutbetyg och kring mitten av 1990-talet saknade nästan hälften slutbetyg från gymnasieskolan. Under 2000-talet har andelen dock minskat och ligger nu kring 35 procent. I gruppen med låga grundskolebetyg är det också en större andel som inte slutar gymnasieskolan inom förväntad tid, i slutet av perioden kring 20 procent. En förklaring är att behörighetskraven till de nationella programmen inneburit att en ökande del av eleverna behöver en tid på introduktionsprogrammen innan de når behörigheten. För övriga elevgrupper har andelen som inte slutar gymnasieskolan inom förväntad tid minskat under perioden och ligger i slutet under 10 procent.

¹⁹⁷ Det är bl.a. en finare indelning av utbildningsnivå och bättre hänsyn till demografiska förändringar som gör att man finner en ökning av sambandet mellan föräldrabakgrund och resultat. Gustafsson & Yang Hansen (2018), *Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014* och Skolverket (2018), *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*.

Övergången till vidare studier eller arbete förefaller inte ha försämrats för elever med sämre studieförutsättningar

Långtidsutredningen visar också att övergången från gymnasieskolan till vidare studier eller arbete skiljer sig mycket mellan elevgrupper. De finner dock inga tydliga tecken på att studiesvaga elever klarar sig sämre än tidigare, trots att andelen utan slutbetyg från gymnasieskolan ökade i mitten av 1990-talet. Inte heller finner långtidsutredningen att återhämtningen i andelen som avslutar gymnasiet under det senaste decenniet tycks ha fått något större genomslag i övergången till vidare studier eller elevernas arbetsmarknadsinträde.

3.3.4 Det finns skillnader mellan program i fullföljandegrad och etablering

Knappt 4 av 5 elever som börjar på ett nationellt program tar examen inom tre år. Andelen varierar mellan de nationella programmen, från 65 procent till 83 procent. Andelen är generellt lägre på yrkesprogrammen men på några yrkesprogram får ungefär lika stor andel examen som från de högskoleförberedande programmen. Ytterligare några procent av eleverna får efter tre år ett studiebevis.¹⁹⁸

För eleven som går ett introduktionsprogram är inte alltid målet en examen. För vissa elever innebär den individuella studieplanen en övergång till och etablering på arbetsmarknaden. Men för programinriktat val är målet att eleverna ska övergå till ett nationellt program vilket i förlängningen innebär att de ska kunna få examen. Andelen som gör det inom tre år är dock låg, 32 procent av nybörjarna 2016. Många behöver längre tid än ett år för att bli behörig till ett nationellt program. Av nybörjarna 2015 hade 50 procent av fått examen inom fyra år.

¹⁹⁸ För en examen ska eleven ha läst 2 500 poäng varav 2 250 ska vara godkända (betygen A–E). Därutöver finns bl.a. krav på godkänt i vissa ämnen, där kraven ser olika ut för examen på högskoleförberedande och på yrkesprogram. Den elev som inte uppfyller kraven för gymnasieexamen efter ett nationellt program kan i stället få ett studiebevis. Studiebevisen som redovisas i tabellen gäller elever som slutfört ett fullständigt nationellt program (2 500 poäng) och blivit betygsatta (F–A) i sammanlagt 2 500 kurspoäng eller fler.

Tabell 3.3 Andel med examen eller studiebevis inom tre år

Nybörjare i gymnasieskolan hösten 2016. Andel i procent

	Examen	Studiebevis
Ekonomi	83	7
Naturvetenskap	82	4
VVS och fastighet	80	4
Samhällsvetenskap	78	7
Industritekniska	78	5
El och energi	77	5
Teknik	77	7
Bygg och anläggning	74	7
Naturbruk	74	6
Estetiska	72	6
Humanistiska	72	3
Hotell och turism	71	7
Barn och fritid	69	8
Vård och omsorg	69	6
Handel och administration	68	9
Hantverk	67	6
Fordon och transport	67	7
Restaurang och livsmedel	65	7
Programinriktat individuellt val	32	11

Källa: Skolverket.

Hur eleverna etablerar sig de närmaste åren efter gymnasieskolan skiljer sig åt mellan program och inriktningar, vilket redovisas i avsnitt 3.2. Med etablerad menas att individen har en etablerad ställning på arbetsmarknaden eller befinner sig i högskolestudier. Andelen som etablerar sig på arbetsmarknaden är högre för de som gått på ett yrkesprogram än för de som gått ett högskoleförberedande program. För de senare är det i stället en högre andel som är studerande.

Elevernas bakgrund har stor betydelse för etableringen. För elever med goda studieförutsättningar, i termer av främst grundskolebetyg, leder de flesta programmen vidare till etablering eller högskola med ungefär samma sannolikhet. För elever med sämre studieförutsättningar spelar programvalet större roll. De yrkesprogram som har en koppling till specifika yrken ger en högre sannolikhet till etablering på några års sikt efter gymnasieskolan.

3.3.5 Skolsegregationen har ökat kraftigt

Segregationen i gymnasieskolan uppstår när elever med olika bakgrund och förutsättningar väljer och antas på olika program och skolor. Denna segregation kan ske mellan olika socioekonomiska grupper, etniska grupper eller flickor och pojkar. Gymnasieskolan innebär både en uppdelning i olika utbildningsinriktningar och en uppdelning utifrån tidigare skolprestationer. Gymnasieskolan karaktäriseras också av könsegregation, eftersom vissa gymnasieprogram domineras av det ena könet (se avsnitt 3.1.1).

Elevsammansättningen på skolorna har blivit mer homogen men förklarar inte mer av resultatskillnaderna mellan elever

Långtidsutredningen konstaterade att skillnaderna mellan gymnasieskolor avseende elevers förutsättningar, grundskolebetyg och kön har vuxit över tid. Långtidsutredningen noterade en kraftig ökning i sortering utifrån förutsättningar och tidigare skolprestationer. En bidragande orsak till det är att antalet mindre skolor med ett begränsat programutbud ökat under perioden (se även avsnitt 3.4.3).

Betygsskillnaderna mellan gymnasieskolorna har ökat sedan mitten av 1990-talet. Den s.k. mellanskolvariansen, som visar hur resultaten varierar mellan skolor, har ökat från 15 procent till 30 procent. Tas hänsyn till elevernas förutsättningar är skillnaderna mycket små och har inte ökat över tid. Det kan tolkas som att skolorna inte har blivit mer olika i hur väl de bidrar till elevernas kunskapsutveckling. Jämfört med grundskolan är mellanskolvariationen i gymnasieskolan betydligt högre, men utvecklingen har varit densamma, liksom slutsatsen att ökningen kan förklaras av att elever med liknande bakgrund och studieförutsättningar i högre grad samlas på samma skolor.

Graden av skolsegregation påverkas också av antagningsreglerna. I en forskarrapport analyserades effekterna av att antagningsförfarandet till de kommunala gymnasieskolorna ändrades i Stockholms kommun hösten 2000.¹⁹⁹ Före 2000 hade eleverna förtur till den gymnasieskola som låg närmast deras bostad, men från och med hösten 2000 är antagningen endast beroende av betyg. Avsikten var bl.a. att minska kopplingen mellan boendesegregationen och segregationen i

¹⁹⁹ Söderström & Uusitalo (2010), *School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform*. The Scandinavian Journal of Economics.112(1), 2010.

skolan genom att ge möjlighet även för dem i utkanten av kommunen att gå i de mer ansedda skolorna i innerstaden. Efter reformen förändrades spridningen av elever över skolor kraftigt. Kunskapssegregationen ökade, men även den etniska och socioekonomiska segregationen ökade.

Oklart hur elevsammansättningen påverkar skolresultaten men för sammanhållningen i samhället har den betydelse

En skolas elevsammansättning påverkar skolans möjligheter att bedriva undervisningen på olika sätt: lärarnas förväntningar, föräldraengagemang, rekrytering av kvalificerade lärare och genom att effektiviteten i undervisningen kan påverkas av om skolklassen utgör en homogen eller heterogen grupp i fråga om förkunskaper och behov. Det finns också direkta kamrateffekter genom att elever påverkar varandra i skolarbetet. Sammantaget utgör detta s.k. sammansättningseffekter. Långtidsutredningen konstaterar att sammansättningseffekterna kan se olika ut för olika grupper av elever, och i teorin kan positiva kamrateffekter i en blandad elevgrupp motverkas av svårigheten att undervisa en allt för heterogen grupp. Men forskningslitteraturen är inte helt samstämmig och frågan är metodmässigt svårstuderad.

Men enligt långtidsutredningen visar en växande litteratur också att mötet med elever från andra sociala eller etniska grupper i skolmiljön inverkar positivt på elevers tolerans och empati för varandra. Skillnader i elevsammansättning mellan skolor kan därför också i sig ses som en indikator på skolans likvärdighet när det gäller skolans demokratiuppdrag och roll att förmedla värden, oavsett om elevsammansättningen i sig är av betydelse för elevernas skolresultat.

Segregationen försvårar gymnasieskolans uppdrag att vara kompensatorisk

De ökade skillnader utredningen kan se mellan olika elevgrupper har troligen gjort det svårare för skolan som helhet att lyckas med det kompensatoriska uppdraget. Det finns andra argument för kompensatorisk utbildning utöver att utjämna individernas livschanser, då

skolsegregation kan ha en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället.

Under de senaste åren har dessutom konstaterats att de mest erfarna lärarna, och de som i högre utsträckning är behöriga, söker sig till de skolor där eleverna har goda förkunskaper. I en studie från 2014²⁰⁰ visas just att lärare i hög utsträckning tenderar att söka sig till (och stanna kvar på) skolor med elever med höga meritvärden, och välja bort skolor där eleverna har lägre meritvärden. Detta kan innebära att de bäst lämpade och erfarna lärarna i minskande utsträckning undervisar just på de skolor där eleverna har störst behov av erfarna och skickliga lärare och att skolans kompensatoriska uppdrag är svårast att genomföra där detta uppdrag har störst betydelse. Det skulle vidare kunna innebära sämre möjligheter i skolans arbete för att nå en så hög måluppfyllelse som möjligt för varje elev.

3.3.6 Huvudmännen kan påverka skolsegregationen genom hur de placerar program på sina skolor

Huvudmännen kan till viss del påverka graden av skolsegregation genom hur de planerar och bestämmer sammansättningen av program på sina skolenheter. Möjligheten att göra detta varierar mellan huvudmännen beroende på hur stort elevunderlaget är.

Utredningen har undersökt programsammansättningen på landets gymnasieskolor. Det förekommer att flera skolenheter är belägna på samma adress. Vi har i dessa fall räknat skolenheterna som en skola. Totalt ger det 947 skolor 2018. Av dessa skolor har närmare hälften både högskoleförberedande program och yrkesprogram. En fjärdedel av skolorna har bara högskoleförberedande program och en fjärdedel endast yrkesprogram. De skolor som bara har ena programtypen är i genomsnitt mindre och har färre program.

²⁰⁰ Karbownic och Martinsson (2014), *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*, IFAU rapport 2014:11. Rapporten visar resultat utifrån en studie i Stockholm som tyder på att lärare vill undvika de svagaste eleverna och hellre undervisa mer högpresterande elever. Enligt IFAU:s slutsats kan Stockholmslärares rörlighet och preferenser troligen generaliseras till resten av landet. Att lärare, om det finns möjlighet, följer ”duktiga elever”.

Tabell 3.4 Sammansättning av programtyper på gymnasieskolorna 2018

	Antal skolor	Andel skolor	Genomsnittligt antal program	Genomsnittligt antal elever
Både högskoleförberedande program och yrkesprogram	378	40	7	557
Bara högskoleförberedande program	242	26	3	351
Bara yrkesprogram	240	25	4	200
Bara introduktionsprogram	87	9	1	85
Totalt	947	100		

Anm.: Skolenheter på samma adress räknas som en skola.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Introduktionsprogrammen fanns på totalt 690 skolor. På drygt var tionde skola med introduktionsprogram fanns inga nationella program. Det var vanligast att introduktionsprogrammen fanns på skolor som har både högskoleförberedande program och yrkesprogram. Det var också vanligt att introduktionsprogrammen fanns på skolor med bara yrkesprogram.

Tabell 3.5 Skolor med introduktionsprogram och övriga programtyper på dessa skolor 2018

	Antal skolor	Andel skolor	Genomsnittligt antal program	Genomsnittligt antal elever
Både högskoleförberedande program och yrkesprogram	317	46	8	605
Bara yrkesprogram	200	29	4	215
Bara högskoleförberedande program	86	12	4	469
Bara introduktionsprogram	87	13	1	85
Totalt	690	100		

Anm.: Skolenheter på samma adress räknas som en skola.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

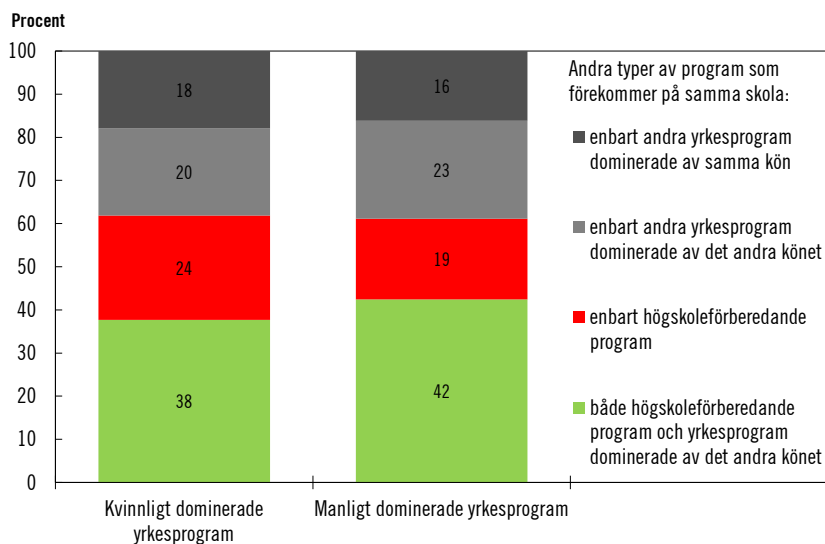
Kvinnligt och manligt dominerade yrkesprogram

De flesta av yrkesprogrammen har stora obalanser i könsfördelningen (se avsnitt 3.1.1). En jämnare sammansättning av kvinnor och män på skolorna kan därför uppnås med en genomtänkt programsammansättning.

Totalt finns det minst ett kvinnligt eller mansdominerat program på 842 skolor. Med ett könsdominerat program avses program där andelen kvinnor eller män är större än 60 procent. De flesta könsdominerade yrkesprogram fanns på skolor med både högskoleförberedande program och både kvinnligt och manligt könsdominerade yrkesprogram. Men på nästan var femte skola med ett kvinnligt könsdominerat program fanns varken högskoleförberedande program eller manligt dominerade yrkesprogram. För skolor med manligt dominerade yrkesprogram såg det ut på motsvarande sätt.

Figur 3.17 Programsammansättning på skolor med kvinnligt eller manligt dominerade yrkesprogram 2018

Andel i procent



Anm.: Skolenheter med samma huvudman och på samma adress räknas som en skola.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Skolorna har fått en bredare sammansättning 2018 jämfört med 2013

Skolornas programsammansättning har blivit bredare sedan 2013 (det första året elever i alla årskurser går på program enligt Gy11). Andelen skolor som har både högskoleförberedande program och yrkesprogram har ökat från 35 procent till 40 procent. Samtidigt har andelen skolor med enbart kvinnligt eller manligt könsdominerade yrkesprogram minskat. Det totala antalet skolor minskade under perioden vilket kan ha bidragit till eller vara en konsekvens av den ändrade programsammansättningen (1 317 respektive 947 skolor).

Tabell 3.6 Förändring i sammansättning av programtyper på skolorna 2013–2018

Förändring uttryckt i procentenheter

	2013–2018
Samtliga program:	
Både högskoleförberedande och yrkesprogram	5
Bara introduktionsprogram	2
Bara högskoleförberedande	-3
Bara yrkesprogram	-4
Introduktionsprogram:	
Både högskoleförberedande och yrkesprogram	7
Bara introduktionsprogram	0
Högskoleförberedande program men inte yrkesprogram	-1
Yrkesprogram men inte högskoleförberedande program	-6
Kvinnligt dominerade yrkesprogram:	
Både högskoleförberedande och den andra dominerade programtypen	12
Den andra dominerade programtypen	0
Enbart högskoleförberedande program	-5
Enbart samma könsdominerade programtyp	-7
Manligt dominerade yrkesprogram:	
Både högskoleförberedande och den andra dominerade programtypen	14
Den andra dominerade programtypen	1
Enbart högskoleförberedande program	-5
Enbart samma könsdominerade programtyp	-10

Anm.: Skolenheter på samma adress räknas som en skola.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Exempel på olika strategier kring skolorganisation i två större kommuner

Kommuner med ett stort elevunderlag har förutsättningar att själva anordna flertalet av gymnasieskolans program. Genom utformningen av gymnasieorganisationen kan kommunerna påverka graden av skolsegregation.

Ett exempel på en kommun som medvetet arbetar för ett blandat utbud av introduktionsprogram, yrkesprogram och högskoleförberedande program är Eskilstuna kommun. Eskilstuna anordnar samtliga nationella program utom humanistiska programmet och naturbruksprogrammet. Fördelningen av program på kommunens tre gymnasieskolor är gjord så att elevsammansättning ska vara bred och könsfördelningen så jämn som möjligt.²⁰¹ Alla skolor hade våren 2020 högskoleförberedande program, yrkesprogram och introduktionsprogram (se figur 3.7). Kommunen har beslutat att inrätta en fjärde gymnasieskola eftersom nuvarande skolor inte kommer att kunna ta emot de ökande elevkullar som väntas. Även vid planeringen av den nya gymnasieorganisationen eftersträvades en så likvärdig sammansättning av program som möjligt. Några program bedömdes inte vara flyttbara på grund av ekonomiska orsaker eller att lokalerna inte medger det.

²⁰¹ Eskilstuna, gymnasienämnden (2019), Inrättande av en fjärde kommunal gymnasieskola. GN/2019:37.

Tabell 3.7 Sammansättningen av program på kommunala gymnasieskolor i Eskilstuna och Västerås vårterminen 2020

	Kvinnligt dominerade yrkesprogram	Jämn köns- fördelning	Manligt dominerade yrkesprogram	Högskole- förberedande program	Antal nationella program (I)
Eskilstuna					
1*	HA		BA, EE, FT, VVS	EK, SA	7 (I)
2	BF, VO	RL	IN	NA, TE	6 (I)
3	HV	HT		ES, IB, SA	5 (I)
Västerås					
1*	BF			EK, NA, SA	4 (I)
2	VO			ES, SA, IB	4
3	HA			EK	2 (I)
4	BF			HU, NA, SA	4 (I)
8			EE, IN	TE	3 (I)
5			BA, FT		2 (I)
6	HV		BA, VVS		3 (I)
7		HT, RL			2 (I)
9					0 (I)

Anm.: I tabellen redovisas skolor så som de presenteras på kommunernas hemsidor. Det som redovisas som en skola behöver inte vara detsamma som skolenhet. På en skola kan det finnas mer än en skolenhet. Skolorna markerade med * har en idrottsprofil. (I) anger att det finns introduktionsprogram på skolan. IB ingår inte i skolväsendet eller i gymnasieskolan.

Källa: Eskilstuna kommuns och Västerås kommuns hemsidor mars 2020.

Grannkommunen Västerås kan illustrera en annan typ av gymnasieorganisation. Västerås kommun har fler elever i sina gymnasieskolor, 4 229 elever 2019, jämfört med 3 471 elever i Eskilstuna kommuns skolor.²⁰² Västerås hade nio gymnasieskolor, vilket är tre gånger fler än i Eskilstuna. Västerås anordnade samma nationella program som Eskilstuna och dessutom det humanistiska programmet. Antalet program per skola var följaktligen mindre. Blandningen av yrkesprogram och högskoleförberedande program var också betydligt mindre. De kvinnligt dominerade yrkesprogrammen var i huvudsak fördelade på skolorna med högskoleförberedande program. De manligt dominerade programmen var i betydligt lägre grad blandade med

²⁰² Enligt Skolverkets statistik för 2019 har Västerås 5 540 folkbokförda gymnasieelever varav 60 procent går i den egna gymnasieskolan och 37 procent i en fristående skola. Eskilstuna har 4 083 folkbokförda gymnasieelever varav 76 procent går i den egna gymnasieskolan och 20 procent i en fristående skola. I Västerås kommuns gymnasieskolor var 22 procent av eleverna i kommunens skolor folkbokförda i en annan kommun 2018. I Eskilstuna kommuns gymnasieskolor är var 10 procent av eleverna i kommunens skolor folkbokförda i en annan kommun.

övriga nationella program. Introduktionsprogrammen fanns på programmen som domineras av yrkesprogram samt på en av de fyra övriga skolorna. På en gymnasieskola fanns enbart introduktionsprogram.

Eskilstuna har organiserat gymnasieskolan så att varje program och inriktning bara ska finnas på en skola. Kommunen ser det som en tydlig styrka för gymnasieorganisationen eftersom det underlättar elevens gymnasieval då han eller hon i högre grad söker en viss utbildning och inte en viss skola. I Västerås förekommer att program finns på mer än en skola.

3.3.7 Tillgången till gymnasial utbildning av hög kvalitet

Möjligheten att välja gymnasieutbildning är inte lika för alla elever. Detta främst eftersom behörighet och elevernas betyg avgör vilka utbildningar de har möjlighet att antas till. Antagningen av elever till nationella program i gymnasieskolan baseras på betygen från grundskolan, fränsett ett antal platser som fördelas i s.k. fri kvot (7 kap. 3 § gymnasieförordningen). Det finns ingen statlig reglering om urvalet till skolor när huvudmannen erbjuder samma program vid flera skolenheter. Urvalet kan även då baseras på betyg men kan också baseras på närhetsprincip.

Vissa skolor lockar fler elever än andra skolor. Detta medför att eleverna konkurrerar med sina betyg för att antas till de mer populära skolorna och till de program som erbjuds på dessa skolor. I dessa fall sorteras eleverna efter betygsmeriter mellan skolor och program.

Dessutom påverkar elevernas faktiska utnyttjande av det fria skolvälet. Elevers valstrategier kan se olika ut om flera gymnasieskolor erbjuder samma program och liknande inriktningar, om gymnasieskolor i en viss region har ett väl utvecklat samarbete eller om det tvärtom råder en stark konkurrens mellan olika utbildningsanordnare. Skillnaderna är stora över landet. Skilda villkor och olika geografiska förutsättningar, t.ex. genom kommunernas storlek och bebyggelse, innebär olikheter vad gäller kommuners relationer till varandra och förutsättningar för stor valfrihet och konkurrens på skolområdet.²⁰³

Forskning visar även att elevers (och föräldrars) skolvalsstrategier ser olika ut beroende på socioekonomisk och etnisk bakgrund, samt

²⁰³ Skolverket (2011), *Skolmarknadens geografi*.

påverkas av karaktären på olika bostadsområden²⁰⁴. Detta leder till att det fria skolvalets nyttjande kan få helt skilda konsekvenser i olika lokala sammanhang beroende på områdenas politiska historia och sociala struktur samt befolkningens etniska och sociala sammansättning.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att tillgången till gymnasieutbildning ser olika ut för elever med olika bakgrund, för elever med höga respektive låga meritvärden från grundskolan, för flickor och pojkar och för elever boende i olika delar av landet. Elever med olika bakgrund fördelas mellan olika program och även mellan skolor. I synnerhet sker detta i elevtäta områden med ett stort antal skolor, varav vissa är mer populära bland eleverna än andra.

Nationella program har blivit mindre tillgängliga för studiesvaga grupper

Tillgången till programmen styrs av regleringen av behörighetskraven. Som vi beskriver i avsnitt 3.1 är det ungefär var sjätte elev som påbörjar sina gymnasiestudier på något av introduktionsprogrammen. Dessa elever har inte bara en längre utan ofta också en svår väg att vandra mot en gymnasieexamen. Som utredningen beskrivit i avsnitt 3.2, blir det allt svårare att utan att ha gått klart gymnasieskolan få en självständig försörjning och etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningens analyser av samverkansavtalen har visat att programinriktat val är mindre tillgängliga än utbudet på nationella program eftersom samverkan om programinriktat val är mindre vanlig. Elever som inte får tillgång till programinriktat val riskerar att få förlängd utbildning och i stället få tillbringa tid i miljöer som är mer åtskilda från nationella program.

Tillträde, genomströmning och konsekvenser

Långtidsutredningen redovisar att en rad reformer har försämrat tillträdet till och därigenom minskat genomströmningen i gymnasieskolan för studiesvaga elever. Ökade behörighetskrav till nationella

²⁰⁴ Kallstenius (2010), *De mångkulturella innerstadsskolorna. Om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm*. Lindvall (2009), *Bostadsområde, ekonomiska incitament och gymnasieval*, IFAU Rapport 2009:10.

gymnasieprogram – i kombination med fler invandrade elever som påbörjar sin utbildning i skolans senare årskurser – har medfört att allt fler elever med svaga förutsättningar går på ett introduktionsprogram. I analyserna har alla ungdomar som lämnat gymnasieskolan delats in i tre grupper efter sina grundskolebetyg. I analyserna studeras deras studiedeltagande och genomströmning i gymnasieskolan. Perioden som undersöks är från slutet av 1980-talet fram till slutet av 2010-talet.

Utvecklingen inleddes i och med introduktionen av det individuella programmet 1992/93, vilket var avsett för elever som inte sökt till gymnasieskolan eller inte kommit in på den utbildning de velat gå. Denna grupp bestod dock nästan uteslutande av elever med låga grundskolebetyg. Därmed kom omkring 15 procent av elever med låga betyg att gå på det individuella programmet vid mitten av 1990-talet. Införandet av behörighetskrav till gymnasieskolan 1998/99 ökade andelen elever på det individuella programmet med drygt 6 procentenheter bland elever med svaga betyg, medan andra elever i stort sett var opåverkade. Under 00-talet gick nästan var fjärde elev med låga grundskolebetyg på det individuella programmet. Genom Gy11 skärptes behörighetskraven till de nationella programmen samtidigt som det individuella programmet ersattes av fem introduktionsprogram. Även denna förändring påverkade de studiesvaga eleverna och andelen på introduktionsprogrammen ökade med omkring 2 procentenheter i denna grupp. Under de senaste åren har andelen studiesvaga elever som går på introduktionsprogrammen fortsatt att öka, men detta förklaras av en ökad andel utlandsfödda elever.

Likvärdig kvalitet i gymnasieskolan

Enligt 1 kap. 9 § skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. En likvärdig utbildning innebär enligt läroplanen för gymnasieskolan²⁰⁵ inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Snarare innebär det att utbildningen ska vara anpassad för att passa samtliga elever, anpassningar som innebär att utbildningen behöver formas efter de olika behov som finns och där de finns. Vidare ska enligt läro-

²⁰⁵ Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

planen särskild uppmärksamhet ägnas åt de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.

Likvärdiga förutsättningar inom ett och samma program är mindre komplicerat att undersöka inom exempelvis statistiska uppföljningar eller kvalitetsgranskningar. Samtidigt gäller även här att utbildningen inte behöver vara likformig. Den bör dock ge likvärdiga möjligheter att uppnå utbildningens syfte. Betydelsen för elevernas avgångsbetyg av vilken gymnasieskola man går på som elev har inte ökat i betydelse de senaste decennierna. Detta kan vara en indikation på att det inte skett någon tydlig förskjutning i likvärdigheten i kvaliteten.²⁰⁶ Samtidigt är det konstaterat att det råder stora skillnader mellan skolor och ett stort inslag av relativ betygssättning i gymnasieskolan.²⁰⁷ Det finns också mer utforskade aspekter av utvecklingen av likvärdigheten i gymnasieskolan. Ett område som utredningen vill peka särskilt på gäller kvaliteten i undervisning och arbetslivsanknytningen inom yrkesprogrammen.

Likvärdig kvalitet på yrkesprogram – ett väldokumenterat problem

Skolinspektionen granskade 2019 för första gången kvaliteten specifikt i undervisningen i ett antal yrkesämnen.²⁰⁸ Rapporten ger en bild av stora kvalitetsbrister där avsaknad av relevant utrustning och realistiska arbetsuppgifter konstaterades både vara en allvarlig kvalitetsbrist och ett allvarligt likvärdighetsproblem. Myndigheten har dock även tidigare i flera kvalitetsgranskningar uppmärksammat olika typer av likvärdighetsbrister kopplade till yrkesprogrammen.²⁰⁹

För all utbildning framstår likvärdig tillgång till kompetenta lärare som en grundläggande del i likvärdiga utbildningen. För yrkesprogram är inte enbart lärarresurserna av betydelse för undervisningens kvalitet. Skolinspektionen visar att det finns mycket stora skillnader i kvaliteten på undervisningen mellan olika skolor trots att lärare gör stora ansträngningar. För yrkesprogrammen finns alltså skillnader mellan skolor, som inte har att göra med lärarnas kompetens och ansträngning, som starkt påverkar likvärdigheten. Dessa faktorer gör

²⁰⁶ SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*.

²⁰⁷ Skolverket (2020), *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*. Rapport 2020:3

²⁰⁸ Skolinspektionen (2019), *Undervisningen i yrkesämnena djur och ellära*.

²⁰⁹ Se exempelvis: Skolinspektionen (2017), *Helhet i utbildningen på gymnasiets yrkesprogram*. Skolinspektionen (2017), *Samverkan för bättre arbetslivsanknytning*.

yrkesprogrammen särskilt känsliga för kvalitetsskillnader då det kan finnas en stor variation både i lärartillgång och behörighet, tillgång till adekvat utrustning och lokaler samt skolans möjligheter att genom goda kontakter med arbetsgivare i regionen kunna garantera alla elever arbetsplatsförlagt lärande. Yrkesprogram av god kvalitet har alltså en viktig kompensatorisk funktion inom gymnasieskolan. Flera yrkesprogram ger relativt goda möjligheter till etablering på arbetsmarknaden med goda inkomster för elever med relativt svaga betyg.²¹⁰ Inom yrkesprogrammen har en utveckling skett mot successivt mindre och fler yrkesprogramskolor, även det bidrar till en ökad variation i förutsättningar.²¹¹ Skolverket har i sin samlade redovisning pekat på flera faktorer som påverkar kvaliteten inom yrkesutbildningsområdet.²¹² De har pekat på att de många statsbidragen gör att uppstarter och drivande av utbildning sker alltför kortsiktigt. Myndigheten pekar också på att kvaliteten bör stärkas genom ett ökat övergripande regionalt arbete med arbetslivskopplingen för att minska den ansvarsbörda som har uppstått på enskilda yrkeslärare att själva bära ansvaret för APL. Vidare pekar myndigheten på bristen på tillgång till och det ökande rekryteringsbehovet av yrkeslärare som ett av de primära problemen för kvaliteten i yrkesutbildning. Utredningen menar att flera av dessa problem också kan kopplas till det faktum att utbildning inom yrkesprogram i dag bedrivs mycket småskaligt och av många olika utförare.²¹³

3.4 Effektivt resursutnyttjande

Ett av de syften utredningen har är att effektivisera resursutnyttjandet. Effektivitet handlar i hög grad om hur man använder de tillgängliga resurserna vilket inte minst kommer till uttryck i hur utbildningen organiseras. Det finns många aspekter av ett effektivt resursutnyttjande. För gymnasieskolan har utredningen valt att fokusera på skolorganisationen eftersom planering och dimensionering i hög grad handlar om att bestämma det egna utbildningsutbudet, skolstorleken

²¹⁰ Se analyserna i bilaga 5 *Gymnasieprogrammets betydelse för sannolikheten att ta examen och för etableringen på arbetsmarknaden*.

²¹¹ För beskrivningar av utvecklingen av skolornas organisation se avsnitt 3.4.3 samt bilaga 6 *Gymnasieskolor sedan år 2000*.

²¹² Skolverket (2018), *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet 2018*. Rapport 2018:472.

²¹³ Se beskrivning i avsnitt 3.4.3.

och undervisningsgruppernas storlek. Vi har också tittat på de ekonomiska effekterna av bristande genomströmning i gymnasieskolan. För gymnasial utbildning i komvux fokuserar vi på behov av flexibilitet, orsaker till bristande genomströmning och stöd för ökad genomströmning. Samverkan mellan de båda utbildningsformerna tas också upp.

3.4.1 Begreppet effektivitet och resurserna i gymnasial utbildning

Effektivitet är ett begrepp som beskriver hur väl en organisation kan omvandla resurser till produkter och tjänster. Det kan handla om resurseffektiviteten i själva genomförandet, s.k. inre effektivitet. Det innebär att om verksamheten inte kan bedrivas till en lägre kostnad med bibehållen eller ökad kvalitet är verksamheten effektiv. Det kan också handla om att göra rätt saker, att uppfylla målen med verksamheten, s.k. yttre effektivitet.

För gymnasieskolans och komvux del kan inre effektivitet vara att eleverna fullföljer utbildningen med given kvalitet till lägsta kostnad medan yttre effektivitet också behöver beakta om det exempelvis var rätt typ av gymnasial utbildning eleverna fick.

De största resurserna i kostnadsredovisningen för gymnasieskolan och komvux är lärare och lokaler. Andra kostnadsposter är exempelvis lärverktyg och elevhälsa. En central resurs som inte lika enkelt låter sig mätas i pengar är eleverna. Även arbetslivet kan ses som en resurs för gymnasial utbildning. Det kan handla om att ta emot elever som lärlingar eller för prao och APL, eller insatser för att tillsammans med skolsystemet utveckla utbildningarna.

En kostnad för hemkommunen, som inte syns i statistiken över kostnad per elev, är den kostnad som orsakas av att elever går fler än tre år i gymnasieskolan. Längre tid i gymnasieskolan bidrar till att hemkommunens totalkostnad ökar.

3.4.2 Den ekonomiska resursåtgången i gymnasieskolan har ökat

Hemkommunerna ansvarar för att finansiera gymnasieutbildningen för sina medborgare. År 2018 var deras kostnad 43 miljarder kronor. Drygt hälften av kostnaderna var för gymnasieutbildning i egen regi,

23 procent var ersättning till andra kommunala skolhuvudmän och 23 procent var ersättning till enskilda huvudmän (bidrag).

Av redovisningen av kostnader för skolhuvudmännen framgår att de största kostnadsposterna var för undervisning och lokaler, vilka stod för 52 procent respektive 17 procent av den totala kostnaden. Undervisningskostnaden utgörs främst av lärarlöner. Kostnaden som redovisas för skolhuvudmännen är något lägre än för hemkommunerna, 42,5 miljarder kronor, vilket beror på att kostnader för inackordering och skolskjutsar inte ingår.

Tabell 3.8 Skolhuvudmännens kostnader för gymnasieskolan 2018

	Totalt, mdkr	Andel, %	Kronor per elev
Undervisning	22,2	52,2	63 800
Lokaler och inventarier	7,4	17,4	21 300
Skolmåltider	2,0	4,7	5 700
Lärverktyg	3,4	8,0	9 700
Elevhälsa	1,1	2,5	3 040
Övrigt	6,4	15,1	18 400
Totalt	42,5	100,0	122 200

Källa: Skolverket.

Stora skillnader i genomsnittliga kostnader mellan skolhuvudmännen

Den genomsnittliga kostnaden per elev var 122 200 kronor men skiljde sig kraftigt åt mellan skolhuvudmännen. År 2018 varierade den genomsnittliga kostnaden mellan 50 200 kronor och 384 000 kronor. Det finns även en regional variation. Den genomsnittliga kostnaden för kommunala huvudmän var lägst i större städer och högst i landsbygdskommunerna, 117 000 kronor respektive 170 800 kronor.²¹⁴

²¹⁴ Spridningen är större för enskilda huvudmän vilket bl.a. beror på att de har mindre skolor. Förutsättningarna ser olika ut för kommunala och enskilda huvudmän och beloppen beräknas lite olika vilket försvårar jämförelser. Exempelvis ingår moms i beloppen för enskilda huvudmän men inte för kommunala. Se exempelvis Skolverket (2012) *Elevutveckling och kostnadsutveckling 2005–2009*.

Programutbud och strukturella skillnader bidrar till olika kostnader

En förklaring till skillnaderna mellan skolhuvudmännen är att de skiljer sig åt i sammansättningen av vilka program de anordnar. De nationella programmen kostar olika mycket bl.a. till följd av att behoven av lokaler och läromedel och utrustning varierar mellan programmen. Yrkesprogram är generellt dyrare än högskoleförberedande program. Det framgår av Skolverkets riksprislista som anger de grundbelopp per elev, program och ibland inriktning som kommunerna ska betala till enskilda huvudmän i vissa fall. År 2019 var kostnaden lägst för ekonomiprogrammet och högst för naturbruksprogrammet, 85 300 respektive 247 900 kronor. Det finns i dag ingen nationell bild av introduktionsprogrammen kostnader.

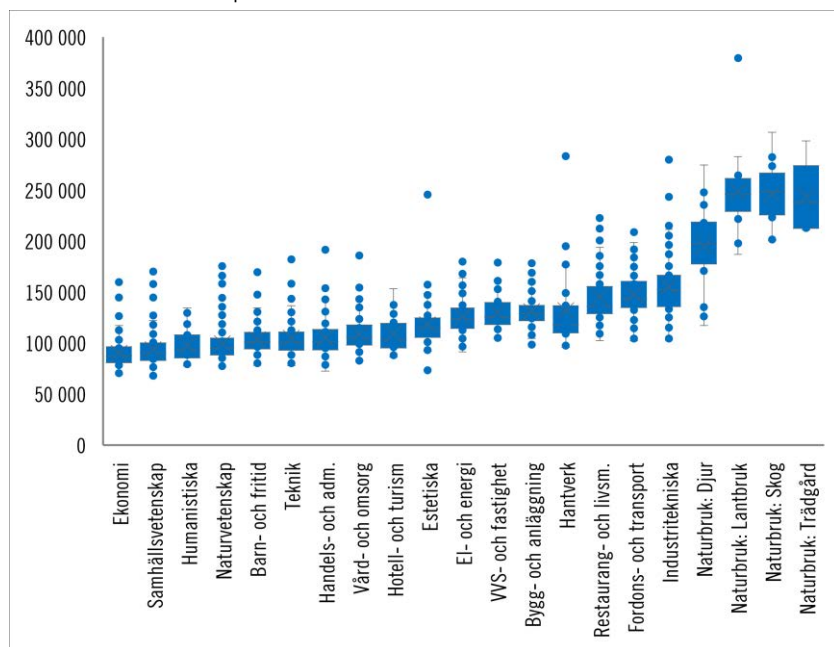
Beloppen i riksprislistan bygger på kommunernas budgeterade kostnader. Av underlagen från kommunerna framgår att det är stora skillnader i budgeterade kostnader för samma program, se figur 3.18. Exempelvis varierar den budgeterade kostnaden för samhällsvetenskapsprogrammet från 66 700 kronor till 171 900 kronor 2019. Det beror delvis på att programmets inriktningar kan kosta olika mycket. Men en annan förklaring är att kommunerna har olika strukturella förutsättningar och att de också kan vara olika effektiva och ha olika ambitionsnivå. En kommun som inte kan fylla en hel undervisningsgrupp kommer att få en hög kostnad per elev till följd av fasta kostnader för exempelvis lokaler och personal.

Kostnadsutjämningsutredningen har beräknat att skillnader i programsammansättning och i bebyggelsestrukturen kan förklara ungefär hälften av variationen mellan kommuners nettokostnad för gymnasieskolan per invånare.²¹⁵ Delar av den kvarvarande variationen kan antas förklaras av skillnader i effektivitet och ambitionsnivåer.

²¹⁵ SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*. Nettokostnaden som analyserades var beräknad per invånare.

Figur 3.18 Kostnader för olika program enligt underlag till Skolverkets riksprislista 2019

Kronor per elev och år



Källa: SCB.

Kostnaden per elev ökade 2000–2017

Förändringen i kostnad per elev kan ge en viss indikation på hur den inre effektiviteten utvecklas. Men kvalitetsaspekten fångas inte upp och därför behöver andra förhållanden också följas upp. Man bör exempelvis se om fullföljandegraden förändrats eller om det skett förändringar i programsammansättningen.²¹⁶

Den genomsnittliga totala kostnaden per elev i gymnasieskolan ökade totalt med 8 procent mellan 2000 och 2017.²¹⁷ Undervisningskostnaden bidrog mest till kostnadsökningen per elev, både för att den utgör en stor del av den totala kostnaden och för att den relativa

²¹⁶ Vi har inte ambitionen att bedöma effektiviteten men konstaterar att andelen med fullständig gymnasieutbildning ökade under 2000-talet (SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.*). En något minskande andel elever på yrkesprogram under perioden talar inte för en ökad kostnad till följd ändrad programsammansättning.

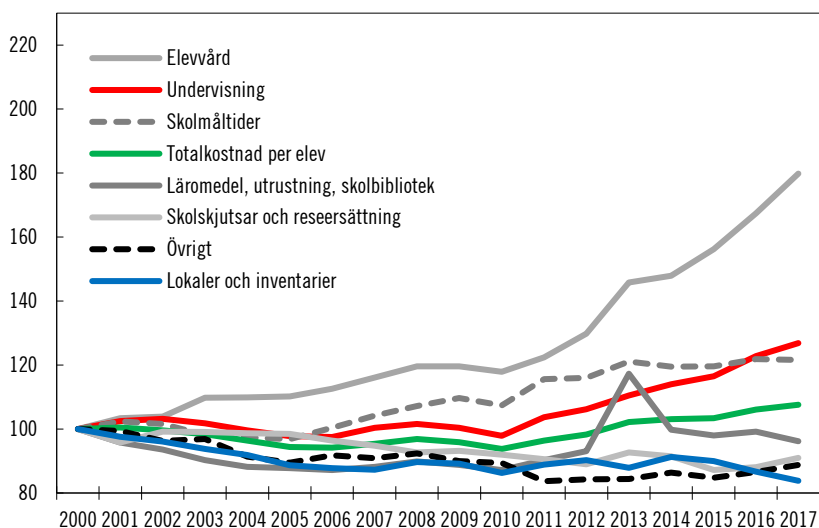
²¹⁷ I tidsserierna ingår inte uppgifter för 2018. Kostnaden per elev minskade mellan 2017 och 2018 samtidigt som antalet elever ökade.

ökningen är stor, 27 procent. Lokaler, den andra stora kostnadsposten, minskade däremot med cirka 6 procent. Mest ökade kostnaden för elevvård som emellertid står för en mindre del av den totala kostnaden.

Storleken på kostnadsutvecklingen påverkas av vilket index som används för omräkningen till kostnader i fasta priser. Utredningen har använt skolindex.²¹⁸ Det är det index som används av regeringen för att justera bidrag till skolan för att ta hänsyn till kostnadsutvecklingen inom skolan. Ett vanligare mått på prisutvecklingen är konsumentprisindex (KPI) som mäter den allmänna prisutvecklingen för privat konsumtion. Om fastprisberäkningen görs med KPI blir kostnadsutvecklingen betydligt större.²¹⁹ Men eftersom KPI inte är anpassat för offentlig verksamhet innebär det en överskattning av kostnadsutvecklingen.

Figur 3.19 Utvecklingen av kostnader per elev 2000–2017

Index år 2000 = 100



Anm.: Skolindex har använts för omräkning till fasta priser.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

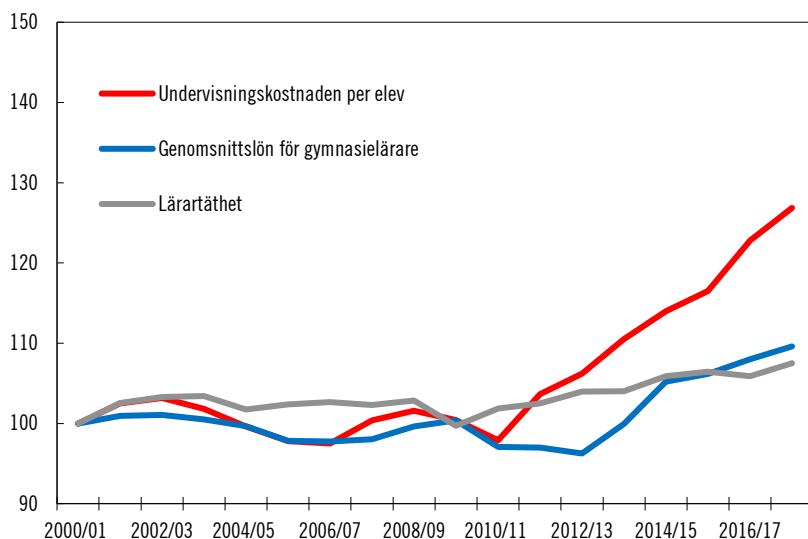
²¹⁸ En jämförelse mellan Sveriges Kommuner och Regioners index PKV från 2009 och framåt visar på en likartad utveckling som skolindex.

²¹⁹ Med hjälp av konsumentprisindex, KPI, bedöms kostnadernas ökningstakt i förhållande till den allmänna prisökningen. I relation till den allmänna prisökningen i samhället har kostnaden per elev för gymnasieskolan ökat med 36 procent. För en diskussion om olika fastprisberäkningar, se Arnek (2014), *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivtetsutveckling i offentlig sektor*.

En viktig förklaring till den ökade undervisningskostnaden under senare år är att den genomsnittliga lärarlönen har ökat (se figur 3.20). Ökade lärarlöner kan ses som en nödvändig förutsättning för att attrahera och behålla lärare. Lärarbristen i sig har också inneburit kostnader för att t.ex. hyra in personal. En ökad lärartäthet under senare år har också bidragit till en ökad undervisningskostnad.

Figur 3.20 Förändring av totala kostnader för gymnasieskolan, antalet elever och lärartäthet 2000–2017

Index år 2000 = 100



Anm.: Skolindex har använts för omräkning till fasta priser.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Totalkostnaden varierar med elevantalet

Den totala kostnaden för gymnasieskolan varierar med elevantalet. Det framgår av figuren nedan där den årliga förändringen i totalkostnad, antal elever och kostnaden per elev redovisas. Totalkostnaden och elevantalet följer varandra relativt väl.

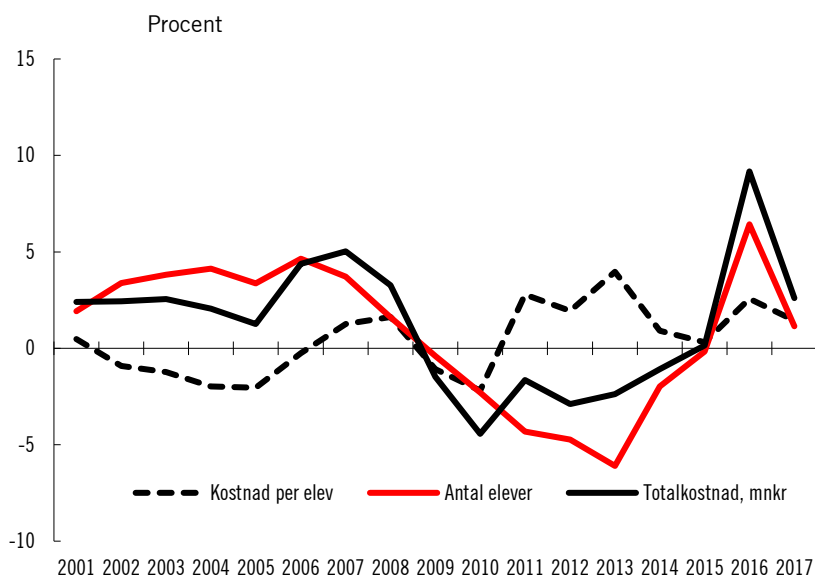
Kostnaden per elev minskade något i början av 00-talet när elevantalet ökade. När elevantalet minskade från 2008 ökade kostnaden per elev.

En förklaring till att kostnaden per elev ökar när elevantalet minskar är att det är svårt att anpassa organisationen i samma utsträckning.

Resurser som lokaler och lärare kan inte fullt ut dimensioneras efter årliga förändringar i elevantal, vilket innebär att skolhuvudmännen tenderar att ha en överkapacitet när elevkullarna är mindre.

Det kan noteras att kostnaden per elev är högre 2017 än 2004, två år då elevkullarna var av likartad storlek.

Figur 3.21 Årlig förändring i total kostnad per elev 2000–2017



Anm.: Skolindex har använts för omräkning till fasta priser.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

3.4.3 Skolorganisation och effektivitet i gymnasieskolan

Planering och dimensionering handlar i hög grad om att bestämma den egna skolorganisationen. För att utnyttja resurserna effektivt är det viktigt att kunna optimera organisationen, dvs. att anpassa skolornas storlek till elevunderlaget och att åstadkomma fyllda undervisningsgrupper. Det gäller också att ha en väl avvägd, långsiktig kapacitet i skolorganisationen eftersom det tar tid att bygga upp ny kapacitet. Kostnaderna riskerar att bli höga om man behöver få fram en ökning i en akut situation som t.ex. om en fristående skola läggs ner eller kraftigt minskar sin organisation.

Volymförändringar som beror på variationer i elevkullarnas storlek är en viktig faktor att beakta. En annan är att elevunderlaget även

kan variera till följd av att eleverna väljer en skola hos en annan huvudman. Hur framgångsrika konkurrenterna, kommunala och fristående skolor, är i sin elevrekrytering påverkar kostnaden per elev.²²⁰ Konkurrensdimensionen kan därför vara ytterligare en viktig faktor för skolans huvudmän att beakta och bevaka när de planerar sin tillgängliga kapacitet. Det gäller att anpassa resurserna efter de demografiska svängningarna och efter konkurrenssituationen och elevernas preferenser vid val av skola.²²¹

Tidigare studier har visat att de kommunala huvudmännen vidtagit åtgärder för att klara konkurrensen om eleverna och att detta enligt kommunerna har medfört ökade kostnader.²²² Det har bl.a. handlat om att skapa attraktiva program genom nya inriktningar eller specialisering av programutbud (se vidare kapitel 4). Även marknadsföringen av utbildningarna har bidragit till ökade kostnader. Kommunerna menade också att kostnaderna ökat som en följd av att skolorganisationen inte anpassades till elevminskningen.

Skolstorleken har betydelse men det är oklart vilken den optimala storleken skulle vara

Skolhuvudmän med större skolor kan antas ha bättre förutsättningar att ha önskad storlek på undervisningsgrupperna och lättare kunna använda samläsning mellan program. Det blir också fler elever att sprida ut administrativa och andra fasta kostnader på. Det kan vara särskilt viktigt för kommunala skolhuvudmän som har ett större ansvar för att ta emot och erbjuda utbildning för eleverna. Skolor över en viss storlek kan dock medföra behov av exempelvis mer lokal skoladministration. Elevunderlaget inom ett geografiskt avstånd och tillgången till goda kommunikationer kan också utgöra restriktioner för vilken skolorganisation som är möjlig att ha. Utredningen har inte funnit några studier kring vilken skolstorlek som skulle vara mest resurseffektiv. SKR anger att det finns ett stort antal faktorer

²²⁰ Beroende på hur ersättningen till andra anordnare bestäms kan en ökad kostnad per elev även innebära att ersättningen till andra anordnare ökar.

²²¹ Olsson, S-B G. (2016), *Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasie-marknadens funktion*.

²²² Skolverket (2010), *Konkurrensen om eleverna*. Skolverket menar i en senare studie att de finner belägg för kommunernas påståenden, Skolverket (2012), *Elevutveckling och kostnadsutveckling i gymnasieskolan 2005–2009*.

att ta hänsyn till och att det därför är svårt att avgöra vad som är en optimal skolstorlek, men konstaterar också att med mycket få elever kan det vara utmanande att vara samhällsekonomiskt resurseffektiv.²²³

Vidare kan det noteras att Kostnadsutjämningsutredningen, i sina analyser av merkostnaden att bedriva verksamhet på enheter som är för små för att vara kostnadseffektiva, kom fram till en modell där de valde att sätta en optimal storlek på en gymnasieskola till 900 elever och att sätta gränsen för en liten gymnasieskola till 600 elever. Gränsen för det minsta antal elever som krävs för en utplacering av en fiktiv enhet sattes till 300 elever.²²⁴

Vid en granskning av svensk yrkesutbildning konstaterade OECD att svenska skolor med yrkesprogram är mycket små jämfört med andra länders yrkesskolor.²²⁵ Ibland är andra länders yrkesskolor så mycket som tio gånger större än svenska skolor. OECD konstaterar också att det inte finns någon perfekt skolstorlek och att sammanslagningar till större enheter sällan är populära och att det kan leda till längre resväg för eleverna. Internationella jämförelser försvåras av att skolenheter kan definieras på olika sätt och Sverige är dessutom ett glesbefolkat land. Det är ändå ett rimligt att anta att små skolor ökar kostnaderna och gör det svårare att upprätthålla kvalitet på utrustning och att effektivt använda lärarresurser. OECD noterar också att flera länder som t.ex. Danmark, Finland och Estland arbetat för att öka storleken på sina yrkesskolor.

Fler och mindre gymnasieskolor

Antalet gymnasieskolor har ökat från 619 skolor 2000 till 930 skolor 2018 (se figur nedan). Ökningen skedde fram till 2010 samtidigt som elevantalet ökade. Därefter har antalet skolor minskat något. Den genomsnittliga skolstorleken minskade under perioden, från 489 ele-

²²³ Sveriges Kommuner och Landsting (2018), Om sambandet mellan skolstorlek och utbildningsresultat. Rapporten behandlar grundskolan men de generella resonemangen är relevanta även för andra skolformer.

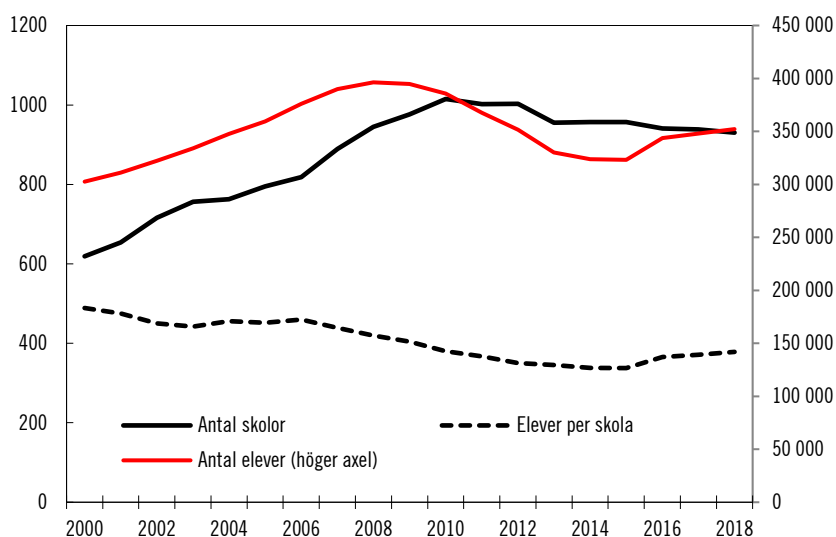
²²⁴ SOU (2018:74) *Lite mer lika*. I beräkningarna placeras fiktiva gymnasieskolor ut baserat på dessa gränser, befolkningsstatistik och boendemönster vilket ger kostnadsfunktioner som används i modellen. Syftet är att utjämna kostnaderna mellan kommuner med olika strukturella förutsättningar.

²²⁵ OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

ver per skola 2000 till 379 elever per skola 2018, vilket motsvarar en minskning på mer än 20 procent.²²⁶

För att på ett rättvisande sätt kunna redovisa utvecklingen av antalet skolor och deras storlek har vi skapat en indelning av skolenheterna där en skola definieras som skolenheter som har samma besöksadress och samma huvudman.²²⁷

Figur 3.22 Utvecklingen av antal gymnasieskolor, skolstorlek och antal elever per skola, 2000–2018



Källa: Skolverket och egna beräkningar.

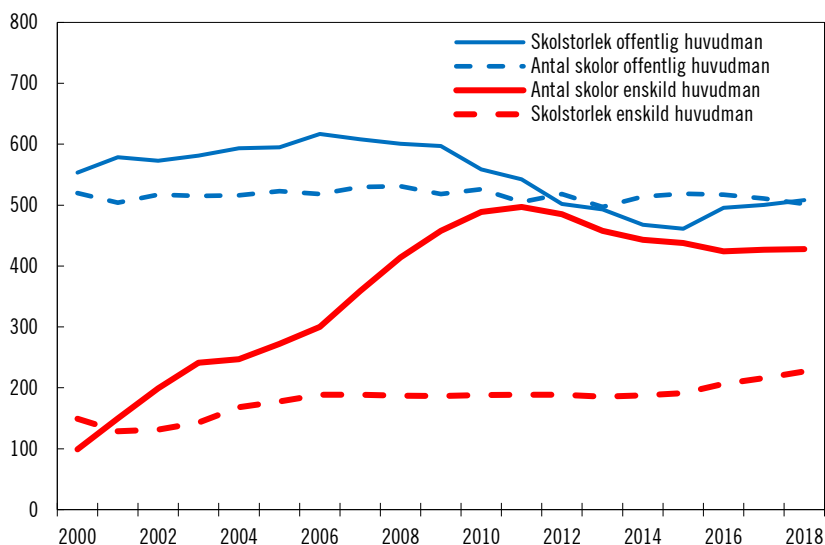
Förändringen drivs i hög grad av de fristående skolorna. De har blivit fler, är i genomsnitt mindre och de har kommit att utgöra en större andel av det totala antalet skolor (se figur 3.23). När elevkullarna minskade efter 2008 minskade dessutom även de kommunala skolornas genomsnittliga storlek.

²²⁶ Elevkullarna ökade mellan år 2000 och 2008, minskade sedan fram till och 2014, och har därefter åter ökat.

²²⁷ Efter en genomgång av skolenhetsnamn, huvudmannaskap och lokalisering (besöksadress) har vi bedömt att denna enkla princip skapar en hög jämförbarhet av antalet skolor före och efter 2012. Sedan 2012 började *skolenbeter* användas som administrativa organisatoriska enheter i stället för skolor. Förändringen innebär att gymnasieskolorna kom att delas upp i mindre enheter, som tillsammans tidigare kunde utgöra en skola. Uppdelningen av skolor till skolenheter innebär en ökning av antalet enheter med 20 procent. Denna uppdelning har gjort det svårare att jämföra utvecklingen före och efter 2012.

Det finns nästan lika många kommunala gymnasieskolor 2000 och 2018 men deras genomsnittliga storlek har minskat. De fristående gymnasieskolorna är betydligt fler 2018 än 2000 och de är i genomsnitt betydligt mindre än de kommunala gymnasieskolorna, även om de blivit något större efter 2015.

Figur 3.23 Utvecklingen av antal gymnasieskolor och genomsnittlig skolstorlek för offentlig respektive enskild huvudman 2000–2018



Anm.: Skolenheterna har omdefinierats till skolor.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Det finns regionala skillnader i elevutveckling och skolorganisation

Hur skolorganisationen ser ut och hur den utvecklats över tid skiljer sig åt mellan olika delar av landet, delvis till följd av hur elevunderlaget ser ut och har förändrats.²²⁸ På vilket sett antalet skolor och skolstorleken varierar har vi undersökt genom att dela in landets kommuner i sex kommuntyper. Kommuntyperna är de som Tillväxtverket använder och indelningen är gjord med utgångspunkt i befolkningens fördelning i och utanför områden med hög befolkningstäthet och befolkningsstorlek. De olika kategorierna beskrivs i relation till hur långt avståndet är till tätorter med minst 50 000 invånare.

²²⁸ Se bilaga 6 för en mer detaljerad redovisning.

De flesta gymnasieskolorna ligger självklart i storstadskommuner och i täta kommuner nära en större stad. Där bor även majoriteten av eleverna, motsvarande 85 procent. Andelen fristående skolor är också störst i dessa kommuner. Den genomsnittliga skolstorleken är betydligt större i dessa kommuner, liksom i täta kommuner avlägset belägna, jämfört med landsbygdskommunerna.

Tabell 3.9 Skolantal och skolstorlek i Tillväxtverkets kommuntyper 2018

	Storstads-kommuner	Täta kommuner nära en större stad	Täta kommuner avlägset belägen	Landsbygds-kommuner nära en större stad	Landsbygds-kommuner avlägset belägen
Skolantal	295	424	64	79	68
Skolstorlek	408	396	417	258	252
Andel fristående skolor	64	46	33	20	13
Kommun med gymnasieskola	28	95	28	54	51
offentlig	28	89	28	54	50
fristående	19	48	11	12	6
Antal kommuner	29	103	28	70	60

Anm.: Med nära respektive avlägset belägen avses avståndet till en tätort med minst 50 000 invånare.

Källa: Egna beräkningar av registeruppgifter från SCB.

Ökningen av antalet gymnasieskolor under 2000-talet har framför allt skett i storstadskommunerna och i täta kommuner nära större stad, och det förklaras i princip helt av en kraftig tillväxt av fristående skolor (se figur 3.10). De fristående skolorna har blivit fler även i de andra kommuntyperna, samtidigt som de kommunala skolorna i landsbygdskommunerna blivit färre. Ökning av de fristående skolorna är inte tillräckligt för att uppväga det minskade antalet kommunala skolor. Totalt sett finns det därför något fler kommuner som saknar en gymnasieskola 2018 jämfört med 2000.

Den genomsnittliga skolstorleken har minskat i alla kommuntyper med undantag av landsbygdskommuner nära en större stad. Störst har minskningen varit i de täta avlägsna kommuntyperna.

I landsbygdskommunerna finns totalt sett färre gymnasieskolor och det är fler kommuner som saknar gymnasieskola. Antalet offent-

liga gymnasieskolor har minskat mer än antalet fristående skolor har ökat.

Tabell 3.10 Förändring i skolantal och skolstorlek 2000–2018 i Tillväxtverkets kommuntyper

	Storstads- kommuner	Täta kommuner nära en större stad	Täta kommuner avlägset belägen	Landsbygds- kommuner nära en större stad	Landsbygds- kommuner avlägset belägen
Skolantal	139	165	24	-11	-6
fristående	138	154	20	9	8
offentlig	1	11	4	-20	-14
Kommun med gymnasieskola	-1	-2	0	-13	-5
fristående	1	25	10	6	5
offentlig	-1	-7	0	-12	-6
Skolstorlek	-140	-170	-273	3	-15

Anm.: Med nära respektive avlägset belägen avses avståndet till en tätort med minst 50 000 invånare.
Källa: Datamaterial från Skolverket och egna beräkningar.

En bidragande orsak till skillnaderna mellan kommuntyperna är att elevunderlaget förändrats på olika sätt. Sedan 2000 har elevkullarna ökat i storstadskommuner och i täta kommuner nära större städer, medan de minskat i övriga kommuntyper. När elevkullarna växte 2000–2008 ökade de i alla kommuntyper, om än i olika grad. När elevkullarna därefter minskade så minskade de mer i landsbygds-kommunerna och i täta kommuner avlägset belägna, medan de ökade något i storstadskommunerna.

Tabell 3.11 Förändring i elevantal 2000–2018 i Tillväxtverkets kommuntyper

	Storstads- kommuner	Täta kommuner nära en större stad	Täta kommuner avlägsset belägen	Landsbygds- kommuner nära en större stad	Landsbygds- kommuner avlägsset belägen
2000–2018	34 700	21 000	-1 000	-2 600	-2 600
2000–2008	33 700	46 200	5 800	5 000	3 000
2008–2018	1 000	-25 200	-6 700	-7 500	-5 600
Relativ förändring, %					
2000–2018	41	14	-3	-11	-13
2000–2008	39	32	21	22	15
2008–2018	1	-13	-20	-27	-25

Källa: Datamaterial från Skolverket och egna beräkningar.

Kostnader för olika typer av kommuner redovisas av Skolverket men kategoriseringen av kommungrupperna har förändrats vid flera tillfällen mellan 2000 och 2018, vilket gör det svårt att jämföra kostnadsutvecklingen över tid.²²⁹ Det framgår dock att kostnaden utvecklats olika för skilda typer av kommuner, men att det också varierat över tid vilka som har haft störst ökningar. Kostnaden per elev ökade i genomsnitt för landsbygds- och glesbygdskommuner åren 2000–2004 medan den minskade något i övriga kommungrupper. Kostnaden ökade även 2005–2010 för glesbygdskommuner, men då var kostnadsökningen allra störst för storstadskommunerna. Den senare gruppen hade den störst kostnadsminskning perioden innan, 2000–2004. Under perioden 2011–2016 ökade kostnaden allra mest i förortskommunerna. Det var också den period som hade den genomsnittligt största kostnadsökningen per elev.

²²⁹ Kommungruppskategorierna ändrades 2005, 2011 och 2017. Skolverket använder SKR:s kommungruppskategorier som skiljer sig från Tillväxtverkets kommuntyper.

De flesta programmen finns på fler skolor och ofta i fler kommuner

För att undersöka konsekvenserna för skolorganisationen när hänsyn tas till elevunderlaget har vi jämfört programutbudet 2018 med programutbudet 2005. År 2005 var elevkullen ungefär lika stor som 2018 och båda åren föregås av perioder av växande elevkullar.

Vissa bearbetningar av statistiken har gjorts för att bättre kunna jämföra de båda åren. För det första har skolenheterna omdefinierats till skolor på det sätt som beskrivits tidigare. Utredningen har också fört specialutformade program och program vid fristående skolor till respektive anknytningsprogram, så att de hanteras på samma sätt som de nationella programmen. Gy11 innebär också att programmen inte är direkt jämförbara med programmen enligt den äldre läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). I figur 3.12 redovisas ett antal olika program som utredningen har bedömt vara lämpliga att jämföra.²³⁰

Ett antal av programmen finns på fler skolor och i fler kommuner 2018 jämfört med 2005. Det gäller yrkesprogrammen mot bygg och anläggning, vård och omsorg, fordon och transport, naturbruk, respektive VVS och fastighet. Lärlingsutbildning som ett alternativ till skolförlagd utbildning har inneburit nya möjligheter att anordna vissa program med ett mindre elevantal. Det har också gått att få extra finansiering för detta från staten via ett riktat statsbidrag, som funnits under större delen av den studerade perioden. Merparten av medlen går till mottagande organisationer och företag och en mindre del till skolan. Detta har bidragit till att vissa program har fått en större utbredning. Denna utveckling har dock inte bara skett i kommuner där programmet inte fanns tidigare utan även där det fanns etablerad utbildning.

Många program finns på fler skolor men i färre kommuner. Detta hör samman med den övergripande centraliseringstrenden, där glesbefolkade kommuner lagt ner utbildningar, samtidigt som många ny-

²³⁰ Byggprogrammet (Lpf 94) – bygg och anläggningsprogrammet (Gy11), Barn och fritidsprogrammet (Lpf 94 och Gy11), Elprogrammet (Lpf 94) – el och energiprogrammet (Gy11), Fordonsprogrammet (Lpf 94) – fordon- och transportprogrammet (Gy11), Handelsprogrammet (Lpf 94) – handels- och administrationsprogrammet (Gy11), Hantverksprogrammet (Lpf 94 och Gy11), Industriprogrammet (Lpf 94) – industritekniska programmet (Gy11), Naturvetenskapsprogrammet (Lpf 94 och Gy11), Teknikprogrammet (Lpf 94 och Gy11), Energiprogrammet (Lpf 94) – VVS- och fastighetsprogrammet (Gy11), Omvårdnadsprogrammet (Lpf 94) – vård och omsorgsprogrammet (Gy11).

etableringar av dessa utbildningarna skett på större orter. Naturvetenskapsprogrammet, teknikprogrammet och estetiska programmet är alla exempel på detta. Hantverk är det program där antalet skolor minskat mest.

Endast ett program finns på färre skolor och har dessutom försvunnit från flera kommuner, det industritekniska programmet.

Tabell 3.12 Antal skolor och kommuner med olika nationella program

	Antal skolor			Antal kommuner		
	2005	2018	Diff %	2005	2018	Diff %
Fler kommuner						
VVS	55	110	100	55	76	38
Bygg	130	222	71	122	155	27
Naturbruk	67	103	54	60	79	32
Vård och omsorg	156	220	41	139	157	13
Fordon	172	204	19	145	149	3
Färre kommuner						
Hantverk	114	158	39	89	77	-13
Teknik	217	285	31	187	166	-11
Estetiska	189	232	23	143	116	-19
Naturvetenskap	316	374	18	203	185	-9
El	230	254	10	162	156	-4
Handel	194	209	8	155	135	-13
Barn och fritid	180	191	6	170	145	-15
Industri	164	155	-5	142	129	-9

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Som en konsekvens av att de flesta programmen finns på fler skolor och ofta i fler kommuner har antalet programelever per skola minskat i samtliga nationella program som är någorlunda jämförbara mellan läroplanerna, förutom teknikprogrammet.

Statistiken visar också att antalet program per skola blev färre mellan 2005 och 2008. Detta är förändringar som har en koppling till etableringen av småskaliga fristående skolor under 00-talet.

I de fall ett alltför litet elevunderlag lett till att utbildningar lagts ner kan det komma att bli allt för kostsamt för en huvudman att åter skapa infrastrukturen av utrustning och lokaler och att återanställa behörig lärarpersonal, även om den kommande elevökningen innebär fler sökande.

Flera yrkesprogram är mer spridda men finns på mindre enheter

Alla jämförbara yrkesprogram utom det industritekniska finns på fler skolor 2018 jämfört med 2005. Flera av dem finns också i fler kommuner. År 2018 hade ett program i genomsnitt 70 elever medan genomsnittet 2005 var 103 elever. Det genomsnittliga antalet yrkesprogramselever på yrkesprogramsskolor har minskat till 164 från 269. Bakom denna utveckling ligger att ett ökat antal skolor erbjöd yrkesprogram vid skiftet till Gy11. När elevernas efterfrågan på yrkesprogram minskade i samband med Gy11 ledde det till färre elever på fler skolor på några av gymnasieskolans dyraste utbildningar som el- och energiprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet och naturbruksprogrammet.

Lärlingsutbildning används ibland för att erbjuda programmen. De har ofta mycket små elevvolymen per program men de har ändå vissa lokaler för skolförlagda moment samt yrkeslärare som planerar, följer upp och betygsätter. Användandet av lärlingsutbildningar har bidragit till ett breddat utbud av vissa program. Samtidigt går det att se att antalet skolor ökat främst i städer, där utbildning i många fall också finns som skolförlagd utbildning, vilket har minskat elevgrupperna på vissa dyra utbildningar. OECD har pekat ut storleken på svenska yrkesprogramsskolor som exceptionellt liten i internationell jämförelse.²³¹ Skolinspektionen knyter i sin granskning från 2019 ihop vissa av de kvalitetsproblem de identifierar i undervisningen i två yrkesämnen med just småskaligheten och bristen på adekvata anläggningar och material som de menar är ett kvalitets- och likvärdighetsproblem på de granskade programmen.²³²

I avsnitt 3.1 om elevernas tillgång till ett allsidigt brett utbud av gymnasial utbildning visades att utbudet av inriktningar i gymnasieskolan har minskat på många håll. Ett flertal inriktningar framför allt på yrkesprogrammen har länge haft mycket små elevvolymen. Sett utifrån de senaste fyra årens utbudsutveckling är det främst dessa små inriktningar som fått en minskad utbredning. Andra inriktningar på yrkesprogrammen som dominerar på sina respektive program sett till elevantalet har bara minskat marginellt under de senaste åren, sett

²³¹ OECD (2019), I den enhetsgruppering som vi använt i beskrivningen ovan är antalet elever per skola år 2018 ungefär 50 elever fler än motsvarande uppgift som OECD använder i sin rapport. Denna skillnad är av marginell betydelse för de internationella jämförelser av storleken på yrkesskolor som görs av OECD och påverkar inte de slutsatser som OECD drar.

²³² Skolinspektionen (2019), *Undervisning i ämnena djur och ellära*. 2018:7901.

till antal kommuner eller skolpendlingsområden där programmen finns. Det gäller exempelvis VVS, elteknik respektive husbyggnad.

Undervisningsgruppernas storlek varierar av flera orsaker

Fyllda undervisningsgrupper är en bra grund för ett effektivt resursutnyttjande, inte minst för att lärarresurserna då utnyttjas fullt ut.

Vad som är en full undervisningsgrupp behöver ses i relation till vilken gruppstorlek huvudmannen eller gymnasieskolan eftersträvar.²³³ Det kan i sin tur variera mellan olika kurser, program och huvudmän. Den önskade storleken på undervisningsgrupperna kan utgå från pedagogiska förutsättningar att bedriva en kvalitativt god undervisning utifrån elevernas behov. Den kan också utgå från det aktuella ämnets karaktär. Undervisning i yrkesämnena bedrivs ofta i mindre grupper jämfört med undervisningsgrupperna på högskoleförberedande program. När statsbidragen riktades direkt till de kommuner som anordnade gymnasieutbildningarna baserades beräkningarna av statsbidraget för undervisning på att elevgrupperna var 30 eller 16, beroende på ämne.²³⁴ De mindre grupperna avsåg exempelvis undervisning i praktiska moment. Även studiemiljön för elever samt arbetsmiljö och arbetsbelastning för lärare kan vara av betydelse för vad som är en önskad storlek på undervisningsgrupperna.

I den proposition som låg till grund för Gy11 anförde regeringen att den förväntade sig att förslagen skulle leda till att gymnasieskolorna skulle få bättre planeringsförutsättningar och i högre grad kunna fylla undervisningsgrupperna, vilket ansågs ge förutsättningar för en effektivare resursanvändning.²³⁵ Utredningen som föregick Gy11 förde diskussioner med fokuskommuner och det framfördes att en acceptabel minsta gruppstorlek är 22–23 personer. Färre elever ansågs leda till kraftigt ökade kostnader jämfört med en helklass på 30 elever, vilket kunde leda till att utbildningen inte ens startades.²³⁶

²³³ Statskontoret (2012), *Organisatoriska konsekvenser av Gymnasireformen 2011. En uppföljning av kommunernas planeringsförutsättningar*.

²³⁴ Statskontoret (1983), *Schabloniserat statsbidrag för gymnasieskolan och komvux*.

²³⁵ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

²³⁶ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

Yrkesprogrammen är särskilt utsatta när elevunderlaget minskar

Undervisning i yrkesämnena bedrivs alltså ofta i mindre grupper, vilket bidrar till yrkesprogrammets högre kostnad. Det innebär också att kostnaden per elev i ännu högre grad ökar om skolan inte lyckas fylla sina platser. Yrkesprogrammen är särskilt sårbara när elevunderlaget är litet och när elevantalet minskar. Behovet av att bedriva undervisningen med fulla undervisningsgrupper kan stå i konflikt med ambitionen att erbjuda ett allsidigt utbildningsutbud.

Kommunernas större ansvar medför högre kostnader

Kommunerna ansvarar för att alla elever i gymnasieåldern erhåller en gymnasieutbildning och om möjligt på det nationella programmet eleven sökt i första hand. Kommunen måste ha så mycket utrymme i sin organisation, att den under pågående läsår, kan ta emot elever som flyttar till kommunen eller avbryter gymnasiestudier i en annan kommunal eller fristående gymnasieskola. Det innebär en större svårighet för kommunala huvudmän att planera för och ha fulla undervisningsgrupper än för enskilda huvudmän.

Elever på programinriktningar per skolenhet 2018

Det finns inte uppgifter om undervisningsgruppernas storlek på skolenhetsnivå. För att ändå ge en indikation på hur stora grupperna kan vara, har utredningen använt uppgifter om antalet elever på program och inriktning på skolenhetsnivå. Eleverna väljer i förekommande fall oftast inriktning i årskurs 2 eller 3. Utredningen har valt att redovisa det genomsnittliga antalet elever i alla årskurser. På stora skolor kan det förekomma flera klasser med samma inriktning.

Av tabell 3.13–14 framgår att de stora inriktningarna på de högskoleförberedande programmen i genomsnitt har undervisningsgrupper om minst 20 elever. På många programinriktningar är såväl de genomsnittliga som största undervisningsgrupperna små.

Tabell 3.13 Genomsnittligt och högsta antal elever per programinriktning och skolenhet 2018²³⁷

Programinriktning	Kommunal huvudman		Enskild huvudman	
	Medel	Max	Medel	Max
Naturvetenskap	36	185	29	85
Beteendevetenskap	34	131	24	64
Ekonomi	30	150	24	74
Samhällsbyggande och miljö	24	68	12	29
Juridik	21	76	20	89
Flygteknik	20	23		
Samhällsvetenskap	19	95	18	64
Teknikvetenskap	18	65	12	32
Informations- och medieteknik	18	66	22	154
Kultur	16	39	14	16
Musik	16	65	20	88
Transport	16	34	18	35
Husbyggnad	16	41	8	24
Vård- och omsorgsprogrammet	15	107	17	55
Design och produktutveckling	15	36	17	46
Elteknik	15	59	12	44
Skog	15	27	10	48
Djur	14	28	22	69
Handel och service	13	33	16	61
Estetik och media	13	43	21	90
Bild och formgivning	12	53	15	50
Medier, information och kommunikation	11	32	11	30
Kök och servering	11	69	10	43
Pedagogiskt arbete	11	34	13	29
Anläggningsfordon	11	31	8	14
Övr.hantverk: hår- och makeupstylist	11	35	13	40
Teater	10	31	6	10
VVS	10	28	7	25
Dans	9	16	18	34
Naturvetenskap och samhälle	9	55	9	34
Sjöfart	9	12	10	17

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

²³⁷ Inklusive riksrekryterande sjöfartsutbildning och flygutbildning.

Tabell 3.14 Genomsnittligt och högsta antal elever på programinriktning och skolenhet 2018

	Kommunal huvudman		Enskild huvudman	
	Medel	Max	Medel	Max
Produktionsteknik	9	27	67	102
Administrativ service	9	25	5	11
Processteknik	9	18		
Turism och resor	9	21	10	23
Dator- och kommunikationsteknik	8	17	20	65
Frisör	8	20	9	17
Hotell och konferens	8	43	7	16
Språk	8	19	6	11
Automation	8	17	11	15
Lantbruk	8	17	13	26
Fritid och hälsa	8	29	13	30
Personbil	7	28	7	22
Energiteknik	7	13	13	13
Bageri och konditori	7	23	5	19
Socialt arbete	6	18	7	13
Ventilationsteknik	6	9	2	2
Kyl- och värmepumpsteknik	6	12	8	8
Övriga hantverk: guldsmed	5	5	1	1
Textil design	5	11	3	3
Svetsteknik	5	11	3	8
Produkt och maskinteknik	5	16	19	73
Lastbil och mobila maskiner	5	14	3	10
Måleri	5	15	3	13
Övriga hantverk: hudvård	4	6	4	8
Mark och anläggning	4	16	4	9
Plåtslageri	4	11	3	3
Trädgård	4	4	4	5
Driftsäkerhet och underhåll	3	11	8	14
Karosseri och lackering	3	13	3	7
Finsnickeri	3	10	1	1
Färsvaror, delikatesser och catering	3	4		
Florist	2	6	3	5
Fastighet	2	6	3	8

Anm.: I tabellen redovisas inte godshantering samt övriga hantverk: låssmed, glasblåsare, keramiker, sadelmakare, silversmed, smed, och tapetserare som vardera har 1–2 elever i undervisningsgruppen.

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Tillgången på yrkeslärare är en fortsatt stor utmaning för gymnasieskolan

Det görs regelbundna prognoser för hur väl kompetensförsörjningen av lärare till gymnasieskolan kommer att täcka behoven framöver. Det totala lärarbehovet i gymnasieskolan ökar i takt med elevkullarnas växande storlek i gymnasieskolan. Med nuvarande mönster i examination och nybörjarantal på lärarutbildningarna kommer den stora bristfaktorn gällande lärarförsörjningen i gymnasieskolan framöver att vara yrkeslärare.²³⁸ Antalsmässigt är problemet störst för yrkesämnen på fordons- och transportprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet samt el- och energiprogrammet. Det gäller alltså program där alternativlönerna inom lärarnas yrkesområden är relativt höga och arbetsmarknaden är mycket god vilket förvärrar svårigheterna.

Lärarförsörjningsproblemet gäller alltså inte enbart bristande examination och svårigheter att behålla yrkeslärare i läraryrket. Utredningen menar också att ett bidragande problem i sammanhanget är att yrkeslärarna totalt sett sprids ut över allt fler skolor och i allt mer småskaliga verksamheter.

För lärare i allmänna ämnen är utbildningarna för ämneslärare inriktade mot gymnasieskolan relativt sett populära och kan väntas täcka behoven i stort. Även om gymnasielärarutbildningen i allmänna ämnen för tillfället är tillräckligt populär bland högskolestudenter är det dock inte helt korrekt att säga att det råder en överutbildning. Ämneslärarutbildningen för gymnasieskolan ger behörighet för undervisning även i grundskolans årskurser 7–9. En viss brist väntas av ämneslärare för dessa årskurser. De som utbildas till ämneslärare i gymnasieskolan kommer att kunna bidra till att minska den sammanlagda bristen på ämneslärare i grundskolan. Totalt sett för ämneslärare inom årskurs 7–9 i grundskolan och ämneslärare i grundskolan beräknas ett behov av att 40 procent fler påbörjar utbildningen varje år. För yrkeslärare är det prognosticerade behovet av nya studenter nästan 130 procent.

²³⁸ Skolverket (2019), *Lärarprognos 2019*.

3.4.4 Genomströmningen och programval i gymnasieskolan har stor samhällsekonomisk påverkan

Många elever slutför inte sin gymnasieutbildning inom tre år. En del är inte är behöriga att antas till nationella program, vilket kräver extra utbildningstid för att kunna börja på ett nationellt program. Ungdomar upplever ibland att de har hamnat fel i sina utbildningsval. De kan vara mindre benägna att slutföra utbildningen och om de byter program kan det leda till att den totala utbildningstiden förlängs. En del elever kan senare behöva komplettera på komvux för att uppnå gymnasieexamen. Det finns resursvinster att göra genom att minska behoven av kompletteringar såväl före som efter nationella program.

I detta avsnitt beskrivs statistik för studieresultat och genomströmning. Utredningen beskriver med exemplifierande beräkningar hur kommunernas ekonomi även på relativt kort sikt påverkas starkt av programval och genomströmning i gymnasieskolan.

Genomströmningen fem år efter påbörjade gymnasiestudier

De elever som påbörjade sina gymnasiestudier höstterminen 2013 och avslutade sina studier senast vårterminen 2018 är den senaste kullen som kan följas under fem års tid. Av den elevkullen har 72 procent tagit examen, 16 procent har varit registrerade i årskurs tre på nationellt program men inte uppfyllt examenskriterierna och 5 procent har högst uppnått årskurs 2 på ett nationellt program. Restande 7 procent har gått på introduktionsprogram men inte övergått till nationellt program.

Totalt sett har alltså drygt 20 procent av denna årskull har gått på nationella program utan att uppnå kraven för examen. Utredningen ser också att majoriteten av dessa har varit i gymnasieskolans i minst tre års tid – det handlar alltså mer om bristande betyg eller omfattande frånvaro än avbrott.

Genomströmning för elever som börjat på introduktionsprogram

Introduktionsprogrammen är en samling program som riktar sig mot mycket olika grupper av ungdomar. Vilka kunskaper eleverna har med sig från grundskolan kan variera stort och därmed kan de ha helt olika förutsättningar för studier i gymnasieskolan. Nyanlända elever kan ha väldigt varierande skolbakgrund.

Skolverket har följt upp elever från olika introduktionsprogram.²³⁹ Uppföljningen sträcker sig över sex år för att få med de elever som gått allra längst i gymnasieskolan och omfattar de 9 540 eleverna som började på introduktionsprogram hösten 2012. Av dem har drygt hälften, 56 procent övergått till ett nationellt program under den undersökta perioden. Av eleverna slutförde 22 procent dessutom gymnasieskolan med examen. Närmare hälften, 44 procent eller 4 200 av eleverna, gick enbart på introduktionsprogram under gymnasietiden.

Övergången till nationella program från introduktionsprogrammen exklusive språkinstruktionen har totalt sett varit relativt oförändrad sedan 2011.²⁴⁰

Språkinstruktion har följts upp separat eftersom eleverna där har påbörjat sina studier vid olika tidpunkter och vid olika ålder.²⁴¹ Övergången från språkinstruktion till nationella program har varit ungefär 30 procent för elevkullarna som börjat från 2011 och framåt.²⁴² Övergången till komvux är större än övergången till nationella program. Ungefär hälften av eleverna har varit inskrivna på komvux eller folkhögskola efter gymnasieskolan. På komvux läste eleverna vanligen vidare inom svenska som andraspråk på grundläggande eller gymnasial nivå. Det är viktigt att komma ihåg att detta har ett samband med åldersfördelningen bland de många asylsökande som kom till Sverige 2013–2015. Många av dessa elever var i åldern 15–19 år.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ Skolverket (2018), *Gymnasieskolan – Betyg och studieresultat – Riksnivå. Figur 3B*. Samt Skolverket (2015), *Uppföljning hösten 2014 av introduktionsprogrammets första kull*. PM, dnr 2014:55.

²⁴¹ Skolverket (2018), *Uppföljning av språkinstruktion*, Rapport 469.

²⁴² Detta gäller personer som påbörjat gymnasieskolan som folkbokförda och därmed hade fått uppehållstillstånd.

Både programvalet och att komma in på sitt förstahandsval har betydelse för sannolikheten att ta examen

Vi har analyserat betydelsen av programval för sannolikhet att ta examen.²⁴³ Resultaten visar att med kontroll för skillnader mellan eleverna på de respektive programmen, när det gäller viktiga bakgrundsförhållanden som t.ex. grundskolebetyg, är det större sannolikhet att nå examen för samtliga yrkesprogram jämfört med samtliga högskoleförberedande program. Speciellt för elever med låga grundskolebetyg har det en positiv effekt för sannolikheten att ta examen att gå ett yrkesprogram jämfört med ett högskoleförberedande program.

Att få gå en gymnasieutbildning enligt sitt intresse är sannolikt viktigt för motivationen. Om man på grund av begränsat meritvärde antas till annat program än det man valt i första hand kan det därför påverka benägenheten att fullfölja. Utredningen har därför analyserat betydelsen för sannolikheten att ta examen beroende på om man antas till sitt förstahandsval eller inte. Resultaten visar att det har en betydelse att antas till sitt förstahandsval av program och skola.²⁴⁴ Detta samband gäller även när hänsyn tas till skillnader i elevers grundskolebetyg.

Analyserna visar att sannolikhetsskillnaden mellan olika program ofta är minst lika stora som denna effekt. Detta visar att det har betydelse att få gå det man önskat i första hand, men att valet av vilket program man som elev ska gå kan ha minst lika stor betydelse. Som vi har beskrivit tidigare i kapitlet finns också skillnader mellan programmen i hur väl övergången till arbetsmarknad och högskola fungerar. Detta talar för att man varken kan ha ett ensidigt fokus på förstahandsvalet av program eller programvalet i sig när man studerar programvalets betydelse för genomströmning.

Olika scenarier visar genomströmningens konsekvenser för den kommunala ekonomin

I tabellen nedan gör utredningen exemplifierande beräkningar som visar hur olika typer av förändringar i programval eller genomströmning påverkar kommunal ekonomi på kort sikt genom effekter på

²⁴³ Se bilaga 5.

²⁴⁴ I utredningens analyser har vi inte helt kunnat isolera betydelsen av att få programvalet tillgodosett från betydelsen av att förstahandsvalet av skola tillgodoses. Detta förklarar sannolikt också en del av effekten.

skatteintäkter och utbildningskostnader. Syftet med beskrivningarna är att sätta olika typer av förändringar i relation till den kommunala ekonomin. Vi använder oss av följande scenarier.

1. Fler elever på introduktionsprogram går över till yrkesprogram
2. Elever med låga meritvärden från grundskolan på högskoleförbärande program går i stället på yrkesprogram med koppling till specifikt rekryterande yrkeskategorier.
3. Elever på introduktionsprogram som är nära behörighet och som går mer än tre år i gymnasieskolan men ändå fullföljer ett nationellt program antas i stället komma in på (samma) nationella program och fullfölja det på tre år.
4. De elever som bytte från ett nationellt program till ett annat antas i stället ha börjat direkt på det andra programmet redan år ett.

Metoden som används innebär i korthet att vi för individerna i populationen beräknar dels förväntade förvärvsinkomster (och skatteintäkter) och dels utbildningskostnaden. Därefter ändras utbildningsvägen för vissa individer och nya förväntade förvärvsinkomster (och skatteintäkter) och utbildningskostnader²⁴⁵ beräknas. Skillnaden mellan de två situationerna ger effekten på kommunernas skatteintäkter och utbildningskostnader. Vi bortser från transfereringar som försörjningsstöd. Populationen utgörs av de elever som påbörjade gymnasiestudier 2011 och sedan dess inte har påbörjat en högskoleutbildning (77 816 individer). Den förväntade förvärvsinkomsten har beräknats med en regressionsmodell och utbildningskostnaderna baseras på de budgeterade programpriserna enligt Skolverkets riksprislista. När snittpriset används bortser vi från att marginalkostnaden i praktiken oftast är lägre genom att det finns fasta kostnader och ibland ett visst kapacitetsutrymme.

²⁴⁵ Utbildningskostnaderna beräknas med en modell som innehåller programkostnader (enligt riksprislistan 2019) i genomsnitt inom de olika programkategorierna samt antalet år som eleven är inskriven i gymnasieskolan.

Beräkningen av kommunernas utbildningskostnader

För att skapa ett realistiskt scenario behövs en beräkning av utbildningskostnaden. Utbildningskostnaden uttrycks vanligtvis som total kostnad per elev. En stor del av kostnaden för utbildningen på ett program på en viss skola binds upp av lokalerna, läraranställningar och utrustning. I de scenarier vi presenterar är inte genomsnittskostnaden relevant eftersom de individer som berörs är utspridda på landets alla skolor. Därför används i stället en beräkning av den genomsnittliga marginalkostnaden för de förändringar som scenarierna skulle innebära på kort sikt.²⁴⁶ Den genomsnittliga utbildningskostnaden för introduktionsprogram som inte är programinriktade har hämtats från kostnadsutjämningsutredningen.²⁴⁷

Beräkning av kommunernas skatteintäkter

Skatteintäkterna beräknas baserat på de fyra första årens förvärvsinkomster efter det år då eleverna skulle lämnat gymnasieskolan enligt en vanlig treårig gymnasiegång. Förvärvsinkomsterna per individ skattas med linjär regression och skatterna har beräknats med gällande skatteregler. Variablerna är typ av program enligt kategorier som beskrivits ovan, kön, migrationsbakgrund, meritvärde från grundskolan, typ av avgångsdokument från gymnasieskolan (examen eller ej), antal år i gymnasieskolan samt föräldrarnas etableringsgrad på arbetsmarknaden.

²⁴⁶ Kostnaden för elevens utbildningsplats har beräknats på följande sätt. Riksprislistan har använts som uppgift för programkostnaden. Lokalkostnader har exkluderats ur programpriset som ett sätt att komma närmare marginalkostnaden. Andelen som utgörs av olika kostnadsposter har approximerats med hjälp av uppgifter från officiella statistiken om kostnader i gymnasieskolan 2018. För undervisning, läromedel, utrustning och övriga kostnader antas mellan marginalkostnaden för en elev ligga mellan 25 och 75 procent av genomsnittskostnaden. För skolmåltider och elevhälsa beräknas snittpriset. Detta medför totalt sett att vi den genomsnittliga marginalkostnaden i våra beräkningar ligger mellan 40 och 60 procent av en snittelev. Detta anser vi är rimligt då individerna som berörs i de olika scenarierna i stor utsträckning är jämnt utspridda över gymnasieskolorna i landet. Utbildningskostnaden skattas med hjälp av snittpriset för de olika programtyperna samt antalet år.

²⁴⁷ SOU 2018:74 *Lite mera lika – en översyn över kostnadsutjämningsystemet mellan kommuner*.

Kategorier av program i scenarierna

De typer av program som analyseras är högskoleförberedande program, introduktionsprogram, yrkesprogram med koppling till specifika yrkeskategorier samt yrkesprogram utan koppling till specifika yrkeskategorier. Uppdelningen av yrkesprogrammen i två grupper kommer från utredningens analyser av sannolikheten för etablering efter olika program, som visade att yrkesprogrammets positiva effekter på etableringen främst gäller program vars arbetsmarknad verkligen kräver att man gått en viss yrkesutbildning, och alltså inte rekryterar ungdomar direkt från andra program. De yrkesprogram och inriktningar som inte har en tydlig och specifik koppling till yrkeskategorier är handel och administrationsprogrammet, hotell- och turismprogrammet, barn- och fritidsprogrammet, hantverksprogrammets inriktning stylist, naturbruksprogrammets inriktning djur, samt el- och energiprogrammets inriktning dator och kommunikationsteknik.

Tabell 3.15 Effekt på kommunernas utbildningskostnader och skatteintäkter vid olika scenarier

Total utbildningskostnad samt sammanlagda skatteintäkter fyra första åren efter utbildningen. Summor anges i miljontals kronor

	Utbildnings- kostnad	Skatteintäkter tre första åren	Netto efter tre år
Scenario 1: Fler elever övergår från introduktionsprogram till yrkesprogram. Marginalgruppen med elever som aldrig övergått till nationella program från introduktionsprogram i stället går över till ett yrkesprogram med specifik arbetsmarknadsanknytning (2 995 individer). Marginalgruppen utgörs av de 20 % med högst meritvärde bland introduktionsprogramseleverna.	Mellan +61 och +91	+115	Mellan +53 och +23
Scenario 2: Elever på högskoleförberedande program går i stället på yrkesprogram. Marginalgruppen bestående av de 10 % med lägst meritvärde på högskoleförberedande program i stället har gått på ett yrkesprogram med specifik koppling till arbetsmarknaden (5 743 individer).	Mellan +270 och +403	+353	Mellan +82 och -50
Scenario 3: Introduktionsprogramelever nära behörighet och går mer än tre år i gymnasieskolan men ändå fullföljer ett nationellt program antas i stället komma in på (samma) nationella program och fullfölja det på tre år. (1 856 individer).	Mellan -121 och -81	+55	Mellan +176 och +136
Scenario 4: Hälften av eleverna som bytte mellan olika nationellt program och fick en förlängd studietid antas i stället ha börjat på sitt slutliga program program direkt och inte fått förlängd studietid. (7 517 elever).	Mellan -154 och -229	+74	Mellan +277 och +302

*Fler elever på yrkesprogram ger högre utbildningskostnader
men kommunerna kompenseras av ökade skatteintäkter*

I båda scenarierna som innebär att fler elever läser på yrkesprogram sker en stor ökning av kommunernas skatteintäkter enligt de modellberäknade inkomsterna. Ökar gör dock även deras utbildningskostnader (se tabell 3.15). På mellan tre och fyra års sikt har dock de ökade skatteintäkterna kompenserat för den ökade utbildningskostnaden i första scenariot. Samma sak inträffar i scenario två på mellan fyra och fem år. Det finns också starka skäl att tro att båda scenariernas ökade skatteintäkter skulle fortsätta ge ökade intäkter enligt båda dessa scenarier även på längre sikt.²⁴⁸

En omständighet som är viktig gällande scenario två är att vissa av eleverna som berörs i scenariot är högskolestuderande, vilket kan göra att några av dem får högre inkomster på sikt. Av de individer som ingår i gruppen (ungefär 5 200) har 7 procent inte varit inskrivna i högskola någon gång efter gymnasieskolan. Enbart ett tiotal individer har tagit en examen och de flesta som gått på högskolan har bara gjort det i högst tre terminer. Det är alltså ytterst få i denna grupp som går på högskolan och därtill mycket få som genomför en utbildning. Detta motiverar valet att inkludera dem i analysen.²⁴⁹

*Snabbare genomströmning ger minskade utbildningskostnader
och även högre skatteintäkter*

Scenarier som innebär färre fall av förlängda studier har av naturliga skäl resursbesparande effekter på tre års sikt. Utredningen ser att både scenarierna tre och fyra, som resulterar i en totalt sett kortare utbildningstid för eleverna, leder till stora besparingar. Det beror på att de får en direkt effekt genom både minskade utbildningskostnader och tidigare inträde i arbetslivet. Det ska noteras att mängden programbyten redan har minskat betydligt sedan 2011, en effektivitetsvinst liknande den som beskrivs i exemplet har kommunerna alltså redan fått mellan 2011 och 2018.

²⁴⁸ Se exempelvis jämförelser mellan grupper som läst yrkesprogram och högskoleförberedande program i bilaga 5. Dessa visar bl.a. att inkomstskillnaderna mellan elever som läst yrkesprogram och högskoleförberedande program utan att sedan övergå till högskola fortfarande är lika stora sju år efter gymnasieskolan.

²⁴⁹ Se även bilaga 5. Där redovisas inkomststatistik för olika grupper med stor överlappning med den som används här.

3.4.5 Den ekonomiska resursåtgången i komvux på gymnasial nivå

Hemkommunerna ansvarar för att finansiera komvux för sina medborgare. År 2018 var deras totala kostnad för komvux på gymnasial nivå 4,4 miljarder kronor. Ungefär 60 procent av kostnaden var för utbildning i egen regi, 12 procent var ersättning till andra kommunala skolhuvudmän och 28 procent var ersättning till externa utbildningsanordnare. Kommunernas genomsnittliga kostnad per heltidsstuderande inklusive den upphandlade utbildningen var 52 000 kronor.

Huvudmännen redovisar kostnader fördelat på olika poster enbart för utbildning i sin egen regi. De största kostnadsposterna undervisning och lokaler stod 2018 för 51 procent respektive 13 procent av den totala kostnaden. Den genomsnittliga kostnaden per elev för de kommunala huvudmännens utbildning i egen regi var 76 200 kronor, men den skiljer sig kraftigt åt mellan huvudmännen. År 2018 varierade den genomsnittliga kostnaden mellan 5 800 kronor och 142 600 kronor. Det finns även en regional variation. Den genomsnittliga kostnaden för huvudmännen var lägst i pendlingskommuner nära större stad och högst i storstäder, 55 600 kronor respektive 85 000 kronor.

Tabell 3.16 Huvudmännens kostnader för komvux gymnasial på gymnasial nivå de egna skolorna 2018

	Totalt, mdkr	Andel, %	Kronor per heltidsstuderande elev
Undervisning	1,56	50,6	38 600
Lokaler och inventarier	0,41	13,2	10 100
Lärverktyg	0,13	4,2	3 200
Elevhälsa	0,01	0,3	250
Övrigt	0,98	31,6	24 100
Totalt	3,09	100,0	76 200

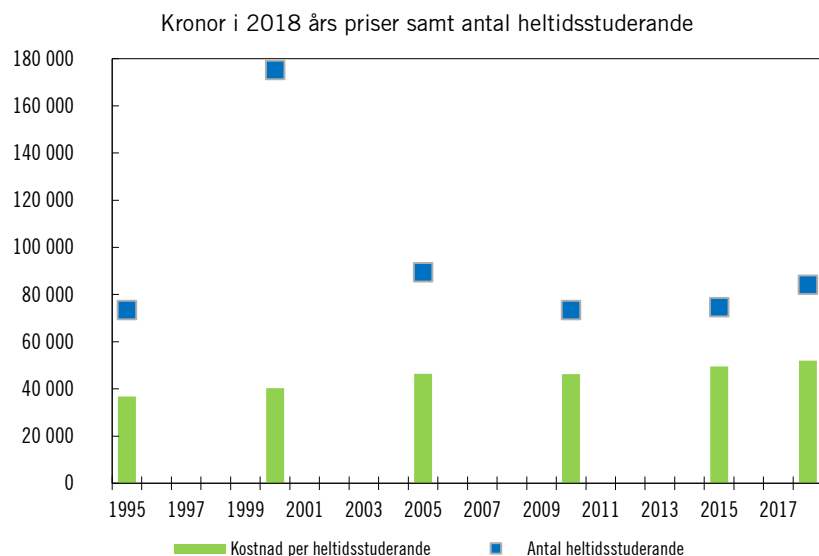
Anm.: Heltidsstuderande elever beräknat på verksamhetspoäng. Kommunens kostnader för andra utbildningsanordnare ingår inte.

Källa: Skolverket.

Variationen över tid och kopplingen till arbetsmarknadsläget

Efterfrågan på komvux varierar över tid, till stor del beroende av arbetsmarknadsläget, men även migration har betydelse för elevvolymerna i komvux. Staten har under de senaste 25 åren vid ett flertal tillfällen använt riktade statsbidrag för att öka volymerna när behoven har ökat.

Figur 3.24 Hemkommunernas kostnad per heltidsstuderande samt antal heltidsstuderande i gymnasial vuxen- och påbyggnadsutbildning 1995–2018



Anm.: KPI har använts eftersom vi inte har tillräckligt lång serie med skolindex.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Beträffande eleverna i yrkesutbildning i komvux är koncentrationen stor till vård- och omsorgsområdet. Detta är i sig inte problematiskt ur ett resursperspektiv, eftersom samhällets behov är stort av utbildade inom detta område. Samtidigt är behoven stora inom många andra yrkesområden som attraherar en liten andel av elever i vuxenutbildningen.

3.4.6 Det finns behov av flexibilitet i komvux

Kommunerna använder sig av flera olika sätt att erbjuda utbildning i komvux på gymnasial nivå. Som huvudman finns alltid alternativet att erbjuda utbildning i egen regi. Detta var fram till kunskapslyftets start i slutet av 1990-talet helt dominerande. När utbildning bedrivs i egen regi bygger kommunen upp en egen organisation med anställda lärare, lokaler och ett utbud av utbildning som bedöms relevant. Detta tenderar dock ibland att bli en ganska statisk organisation. Det tar ofta lång tid att förändra sammansättningen av de lokaler som kan behövas vid behov av ett förändrat utbud av utbildning. Det samma gäller personal, att förändra sammansättningen av kompetenser bland lärarkollektivet är en process som många gånger också kan ta lång tid. För att kunna vara mer snabbriktig och svara mot utbildningsbehov som uppkommer efterhand använder sig kommunerna i stor utsträckning av att lägga ut delar av utbildningen eller ibland hela utbudet av vuxenutbildning på entreprenad²⁵⁰. Grunden för detta förfaringsätt är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Även om ett LOU-förfarande kan ta lång tid att genomföra ger det kommunerna en flexibilitet som de många gånger inte har möjlighet till annars. År 2018 läste 54 procent av kursdeltagarna på gymnasial nivå hos en annan utbildningsanordnare i stället för i kommunernas egen regi. Bortsett från kraven i skolförfattningarna går det att ställa krav på hur uppdragen ska genomföras på samma sätt som kommunerna kan besluta om genomförande i den egna verksamheten. På så sätt klarar många kommuner att möta föränderliga behov av utbildning på ett resurseffektivt sätt. Yrkesutbildningar och olika typer av distanslösningar är vanligt att upphandla, men i princip all vuxenutbildning går att upphandla, vilket en del kommuner också gör.

Alternativa sätt att uppnå flexibilitet i sin verksamhet som används av kommunerna i stället för upphandling med ett LOU-förfarande är s.k. tjänstekoncession eller valfrihets-, auktorisations- eller kundvalssystem. I dessa system sluter kommunen avtal med flera olika utbildningsanordnare för samma typ av utbildning, ingen anordnare är garanterad elever utan individerna väljer själva vilken utbildningsanordnare de vill studera hos. Detta kan ibland för samma typ av

²⁵⁰ Möjligheten för en kommun, att med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal om att någon annan än kommunen utför uppgifter inom utbildning framgår av 23 kap. skollagen. Inom komvux och särvox får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Jfr 23 kap. 1 och 2 §§ skollagen.

utbildning leda till flera mindre grupper av elever hos flera utbildningsanordnare vilket kan resultera i en sämre resurseffektivitet.

En annan aspekt av flexibilitet i vuxenutbildningen är relationen mellan utbildning som bedrivs i huvudmannens egen regi eller på entreprenad och utbildning som bedrivs av andra huvudmän. Utredningen erfar att en del kommuner budgeterar för att i huvudsak finansiera sina egna utbildningar och har då mindre utrymme att bekosta elevers utbildning i andra kommuner, trots att det då rör sig om yrkesutbildningar som inte finns i hemkommunens utbud. Ett sådant förhållningssätt minskar flexibiliteten i den egna kommunens utbildningserbjudande. Den kommun som erbjuder en utbildning men inte får tillräckligt stort antal sökande riskerar att inte kunna starta utbildningen. Med ett antal elever från andra kommuner skulle utbildningen haft bättre möjligheter att starta. Det är inte ovanligt med ett så pass snävt perspektiv på den egna kommunens utbildningsutbud, i stället för att gemensamt flera kommuner tillsammans se till vilka behov både individer och arbetslivet har. Ytterst handlar det om resurseffektivitet för hur många och vilka utbildningar som ges möjlighet att genomföras. Utredningen bedömer att detta blir särskilt tydligt för utbildning som bedrivs i enlighet med förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Framför allt mot bakgrund av att en av grundförutsättningarna för att få statsbidrag är att kommunerna ska samverka för att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

Även om kommuner samverkar om planering och dimensionering kan det finnas yrkesutbildningar som är dyra och inte genererar tillräckligt stor efterfrågan för att det ska vara ekonomiskt försvarbart att starta dem, trots att utbildningen bedöms svara mot ett nationellt behov av de kompetenser utbildningen syftar till att ge. I dagens regleringar av komvux finns inte någon möjlighet till att sådana utbildningar kan ges status av riksrekrytering. En sådan status skulle innebära att utbildningen skulle kunna ges i ett fåtal av landets kommuner och övriga kommuner ges en skyldighet att åta sig att svara för utbildningskostnaden för sina kommunmedborgare som sökt utbildningen. Ett sådant förfaringsätt skulle innebära en garanti för vissa dyra, mindre yrkesutbildningar att komma till stånd.

Kommunerna behöver också ha en viss flexibilitet för att kunna omfördela resurser mellan vuxenutbildningens olika delar. Detta har

beskrivits i en rapport från Vuxenutbildning i Samverkan (ViS).²⁵¹ De beskriver att många kommuner fastställer en rambudget för all vuxenutbildning, med ett budgettak. Hur fördelningen mellan de olika verksamheterna sedan ser ut styrs i första hand av hur många sökande det är till de rättighetslagstiftade delarna av vuxenutbildningen, t.ex. sfi, komvux på grundläggande nivå och behörighetsgivande komvux på gymnasial nivå. I andra fall fastställs ramar för olika delar av komvux, vilket ger en viss stabilitet för bredden i utbudet. I det första fallet kan resultatet bli att de rättighetsbaserade delarna tar en stor andel av den totala budgeten vilket gör att flexibiliteten och utbudet av yrkesutbildning som inte är rättighetsbaserad minskar.

3.4.7 Effektivitet och genomströmning i komvux

Utredningen erfar att för vuxna som deltar i kommunernas vuxenutbildning finns det många livsfaktorer som har betydelse för möjligheten att nå måluppfyllelse med studierna, många faktorer i en persons liv ska samspela för att studierna ska bli framgångsrika. Det är inte ovanligt att elever avbryter utbildningen på grund av livshändelser som påverkar möjligheten att fullfölja utbildningen. Det kan handla om att få till en fungerande barnomsorg, bostadssituationen kan vara komplicerad, det kan tom. kräva en flytt till en annan kommun. Resor till och från utbildningen ska vara praktiskt genomförbara under hela utbildningsförloppet. De allra flesta är också beroende av studiestöd från Centrala studiestödsnämnden (CSN) för sitt uppehälle. Ibland upptäcker individen först en bit in i studierna att studiestödet inte räcker för att klara uppehållet. Eftersom vuxenutbildningen har kontinuerliga starter kan både ansökan och antagning ligga i nära anslutning till kursstart och individen har i det skedet ännu inte hunnit få något besked från CSN om beviljat studiestöd. När beskedet väl kommer kan det vara negativt, t.ex. beroende på tidigare studieskulder som inte betalats i tid eller av andra skäl. Även med beviljat studiestöd kan en person behöva arbeta vid sidan om studierna för att klara sitt uppehälle. Det är inte ovanligt att det tar så pass mycket tid i anspråk så studierna blir lidande. För vissa andra kan jobberbjudanden komma upp mitt under pågående studier som då prioriteras i stället för att fortsätta studier.

²⁵¹ Vuxenutbildning i Samverkan (2019), *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*.

Även om det finns en del orsaker till avbrutna studier i komvux som ligger utanför huvudmannens kontroll finns det också en del åtgärder som kan genomföras för att stödja eleverna. Hur utbildningen övergripande organiseras påverkar i vilka former som utbildningen erbjuds och hur den bedrivs. Det är också viktigt att se till en förändrad målgrupp och ha förmågan att ställa om utbildningen för att möta förändrade behov. Eleven har kanske inte studerat på länge och är inte tillräckligt förberedd för att klara studierna, ibland kan det brista i nivån när det gäller kunskaper i svenska språket. För dessa avbrottsorsaker finns det anledning att fundera över vilket stöd som funnits inom ramen för utbildningens organisering i syfte att överbrygga problemen och möjliggöra måluppfyllelse med studierna. Det kan handla om stöd på olika sätt för att stärka elevens förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. Sannolikt blir sådana former av stöd allt viktigare mot bakgrund av en förändrad elevgrupp.

Skolverket beskriver i redovisningen av ett regeringsuppdrag 2018 att elever med bristande kunskaper i svenska språket är en grupp som generellt har ett relativt större behov av stöd i form av bl.a. sådana psykosociala och specialpedagogiska insatser som erbjuds inom ramen för elevhälsan.²⁵² Detta är dock frivilligt för huvudmän att erbjuda inom komvux. Även SKR beskriver att organisationen fått tydliga signaler från kommunerna om att målgruppen som i dag läser eller ska påbörja studier vid komvux har stora behov av stöd som t.ex. språkinsatser, studie- och yrkesvägledning, motiverande insatser, handledning etc.²⁵³

Tabell 3.17 Kursdeltagarnas slutförande av kurser på gymnasial nivå i komvux 2018

	Slutfört	Avbrott	Fortsätter nästa kalenderår
Antal kursdeltagare	511 400	134 200	83 800
Andel, %	70	18	12

Källa: Skolverket.

²⁵² Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*, dnr 5.1.3-2018:626.

²⁵³ Sveriges Kommuner och Landsting (2018) *Skrivelse till regeringen, Se över nuvarande regelverk för statsbidrag inom vuxenutbildning*, dnr 18/00695.

3.4.8 Effektivitetsvinster genom att samplanera gymnasieskola och komvux

I kapitlet beskrivs växande behov inom vuxenutbildningen, där bristen på lärare blir minst lika påtaglig som i gymnasieskolan. För att undervisa på komvux finns ingen specifik utbildning vid sidan om lärarutbildning för barn och ungdomar. Behörighet uppnås genom lärarutbildning inriktad mot ungdomsskolan i motsvarande ämne och på motsvarande nivå. Komvux konkurrerar alltså med grundskolor och gymnasieskolor om behöriga lärare. Till detta kommer att de statliga lönesatsningar som regeringen genomfört de senaste åren exkluderat lärare inom vuxenutbildningen, vilket stärkt incitamentet för lärare att arbeta i ungdomsskolan och inte inom vuxenutbildningen.

Mot bakgrund av att kommunernas och regionernas ekonomi står inför stora utmaningar framöver har SKR tagit upp hur de menar att kommuner och regioner kan bidra till att effektivisera verksamheten genom förändrade och nya arbetssätt.²⁵⁴ Det kan handla om att se digitaliseringens möjligheter som ett verktyg för att använda befintliga resurser på ett smartare sätt och att se över sin organisation. Samverkan med andra kommuner eller andra regioner krävs för att få resurserna att räcka till menar SKR. En del kommuner ser över sin bemanning i skolan för att kunna använda personalen på ett mera resurseffektivt sätt. Det är i synnerhet små kommuner som bedöms kunna samverka med större kommuner. Via en enkät har kommuner gett exempel på vad man skulle kunna samverka om framöver. Då nämns bl.a. gemensamma upphandlingar.

Vi har under utredningens arbete sett exempel på kommuner som har lagt gymnasieskola och vuxenutbildning i samma förvaltning för att skolformerna ska kunna utnyttja varandras tillgångar och möjligheter på olika sätt. Ett tydligt exempel är Lapplands kommunalförbund som gemensamt planerar och genomför all gymnasieskola och komvux i medlemskommunerna. I andra delar av landet varierar graden av samplanering. Samverkan betyder inte att eleverna ska blandas i gemensamma undervisningsgrupper. Exempel som nämndes av kommunala företrädare bland de samverkande kommunerna i Skaraborgs kommunalförbund är att program och utbildningar har

²⁵⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2019), *Ekonomirapporten oktober 2019 Om kommunernas och regionernas ekonomi*.

kunnat behållas under låga elevkullar i gymnasieskolan tack vara sambruk med vuxenutbildningen. I en av orterna hade gymnasieskolans underlag av olika skäl minskat kraftigt. Delar av utbildningsutbudet kunde då köpas av samverkande kommuner inom vuxenutbildningen och infrastrukturen kunde övervintras inför kommande behov av kapacitet i gymnasieskolan. Tillgången till yrkeslärare har i en del fall underlättats inom t.ex. smala yrkesområden, där varken gymnasieskolan eller vuxenutbildningen haft tillräckligt stort utrymme för en hel lärartjänst.

Utredningen bedömer att en förutsättning för att samverka om utbudet mellan gymnasieskola och vuxenutbildning i ett regionalt perspektiv över huvud taget ska kunna ske, är att det finns en gemensam bild av vad som produceras regionalt på gymnasial nivå och till vilken kostnad. Detta för att kunna få en överblick inom vilka utbildningsområden som samverkan kan vara möjlig.

3.5 Sammanfattande observationer

I kapitlet har vi beskrivit nuläget och belyst problemställningar som utredningen identifierat med den gymnasiala utbildningen i relation till utredningens utpekade syften – elevernas tillgång till ett brett och allsidigt utbud, den gymnasiala utbildningens del i kompetensförsörjningen, resurseffektiviteten i dagens gymnasiala utbildning samt likvärdighets- och segregationsfrågor i gymnasieskolan.

3.5.1 Tillgången till ett brett och allsidigt utbud av gymnasial utbildning

Gymnasieelever har tillgång till ett brett utbud av nationella program i gymnasieskolan

Majoriteten av ungdomar med behörighet till nationella program har tillgång till de allra flesta av dessa program. Tillgången till olika program har också ökat sett över en tjugoårsperiod. Det sjunkande intresset för yrkesprogrammen sedan 00-talet kan således inte förklaras av att utbudet av yrkesprogram blivit mindre tillgängligt.

På inriktningsnivå skiljer sig dock utbudet stort i olika delar av landet och utbudet av inriktningar som redan tidigare varit mycket

små sett till elevmängd har minskat under de senaste tio åren. Särskilt begränsat är utbudet av smala yrkesutbildningar. Dessa utbildningar kan vara alltför svåra att erbjuda med en stor geografisk spridning då det är mycket resurskrävande på grund av små elevvolymen.

Utbudet av introduktionsprogram i gymnasieskolan behöver bli mer tillgängligt för elever oavsett hemkommun

Utbudet av introduktionsprogram är inte lika brett och mindre geografiskt likvärdigt jämfört med utbudet av nationella program. De elever som inte är behöriga till de nationella programmen är i större utsträckning beroende av hemkommunens utbud för att få tillgång till utbildningar. Det gäller även i de fall då utbildningarna är inriktade mot nationella program (programinriktat val) eller delar yrkesområde med ett nationellt yrkesprogram vilket oftast är fallet inom programmet yrkesintroduktion.

Utredningen bedömer att problemet kan förvärras i takt med att elevkullarna ökar och de nationella programmen fylls med elever som blivit behöriga till gymnasieskolan i grundskolan. Därmed finns det risk för att elever från introduktionsprogram trängs undan och får svårare att komma in på nationella program. Särskilt viktigt är det att ungdomar oavsett hemkommun har en god tillgång till programinriktat val och yrkesintroduktion då dessa program är beroende av organisatorisk närhet till nationella program och de resurser som finns där, i synnerhet gällande yrkesutbildning.

Elevers önskemål är styrande – men önskemålen påverkas av utbudet

Elevernas önskemål tillmäts stor betydelse för utbudets utformning. Men utredningen kan konstatera att stora svängningar har skett i efterfrågan till följd av politiska beslut eller utbudsförändringar. Exempelvis minskade elevernas intresse för yrkesutbildning i samband med reformen 2011. De politiska besluten påverkar alltså elevernas önskemål och därmed i förlängningen utbudet. Elevernas efterfrågan uppstår således inte i ett vakuum. Det finns elever som vet vad de vill göra i framtiden och vilken utbildning de vill gå. Samtidigt känner många elever stor osäkerhet inför gymnasievalet och påverkas i större

utsträckning av t.ex. marknadsföring, föräldrars åsikter, vad andra elever väljer och hur utbudet ser ut. Utredningen menar att bilden av att elevernas önskemål är styrande för utbudet behöver nyanseras.

Kunskapen om arbetsmarknadsutsikterna är begränsad hos många elever i årskurs 9. Likväl är den viktig. Även om det inte är en dominerande drivkraft så påverkas många elever av hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut efter olika utbildningar. Därför är det angeläget att information och vägledning är av hög kvalitet. Tillgången på studie- och yrkesvägledning är dock begränsad och den befintliga vägledningen är inte tillräckligt inriktad mot utsikterna på arbetsmarknaden. Vidare är informationen som når elever från huvudmännen inte alltid sakligt framställd gällande framtidsutsikterna efter utbildningen. Att skilja mellan å ena sidan marknadsföring eller information av anekdotisk karaktär och å andra sidan saklig information kan vara svårt.

Sammanfattningsvis finns flera starka drivkrafter som kan påverka elevers önskemål. Erfarenheterna från de senaste 20 åren är att svängningarna i efterfrågan kan gå mycket fort – betydligt snabbare än vad förändringstakten på arbetsmarknaden kan motivera eller förklara.

Utbudet i gymnasiesärskolan ser mycket olika ut i landet

Majoriteten av eleverna i gymnasiesärskolans målgrupp har tillgång till majoriteten av de nationella programmen. Men det finns en stor variation mellan olika regioner och kommuner och en del elever erbjuds ett mycket smalt utbud av nationella program. Det finns till och med exempel på relativt små kommuner som upprätthåller ett större utbud än vissa större kommuner, detta tyder på att det finns olika ambitionsnivåer för skolformens utbud.

Utbudet av yrkesutbildning inom komvux är inte tillräckligt brett

Utbudet av yrkesutbildning inom komvux är inte tillräckligt brett då det framför allt är koncentrerat till vissa yrkesområden. Vård- och omsorgsutbildning är dominerande. Detta kan till viss del förklaras av att viss yrkesutbildning genomförs som arbetsmarknadsutbildningar och att sådana utbildningar till stor del har bestått av typiskt

manliga inriktningar. Utredningen ser inte att det behövs färre utbildningsplatser inom vård- och omsorgssektorn, däremot behöver utbildet i komvux breddas mot fler sektorer där det finns efterfrågan på arbetsmarknaden. Även i Skolverkets uppföljningar av utbildning som bedrivs inom ramen för regionalt yrkesvux framkommer en bristande matchning mellan utbildningsutbudet och arbetslivets behov.²⁵⁵ Ett sådant exempel som flera respondenter från Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvariga tar upp i Skolverkets uppföljning är den stora volymen utbildning inom offentligt finansierad vård och omsorg jämfört med andra sektorer på arbetsmarknaden. Utbildningsutbudet inom t.ex. bygg och industri blir ofta för litet för att täcka de behov som finns inom regionen.

Kommunerna behöver dessutom i första hand prioritera finansiering av alla olika former av rättighetsbaserad utbildning, vilket kan leda till att de inte fullt ut har resurser till medfinansiering av yrkesutbildning inom regionalt yrkesvux. Följden kan då bli ett utbud av yrkesutbildning som varken klarar att möta efterfrågan bland presumtiva elever eller behoven på arbetsmarknaden.

Det saknas likvärdiga möjligheter att kunna ta del av yrkesutbildning i komvux

Det saknas likvärdiga möjligheter att kunna ta del av yrkesutbildning i komvux, möjligheten för vuxna skiljer sig åt mellan kommuner. Eftersom yrkesutbildning inte omfattas av en rättighetslagstiftning på samma sätt som för som stora delar av övriga komvux förekommer det att urval måste göras vid antagning till vissa yrkesutbildningar. När det gäller utbildning som det lämnas statsbidrag för i enlighet med förordningen om regionalt yrkesvux finns det i vissa större kommuner ett stort antal platser men få sökande från gruppen med kort utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden, varför även elever med tidigare gymnasieutbildning får möjlighet att studera. Andra kommuner tillämpar ett urval som enbart rymmer arbetslösa och lågutbildade, där ingen som har en tidigare gymnasieutbildning kan antas. Personer med en gymnasieutbildning från ett annat land kan då nekas en utbildningsplats, trots att deras utbildning inte omedelbart är gångbar i Sverige. Utredningen menar att fler individer behöver ges plats inom kommunernas yrkesutbildning i komvux.

²⁵⁵ Skolverket (2017), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*, dnr 2017:294.

Det finns behov av utökat stöd i komvux

En del av problemet med likvärdighet hänger samman med behörighetsbedömning, möjligheter till språkstöd och annat stöd, vilket utredningen bedömer är en av bakgrundsorsakerna till att det till del saknas elever till erbjudna utbildningar. Särskilt tydligt blir detta i fråga om behörighetsbedömningen som görs för att avgöra om en sökande ska tas emot till en utbildning. Skolverket har i en redovisning av ett regeringsuppdrag beskrivit att de bedömer att kommuner fortfarande många gånger ställer krav på språkkunskaper för att personer ska få delta i komvux på grundläggande och gymnasial nivå. De bedömer att detta fortfarande är ett hinder för nyanländas deltagande i utbildning i komvux. Sådana mer eller mindre formaliserade språkrav riskerar att leda till att det inte görs en individuell prövning av personens faktiska förutsättningar och att personer som därför haft förutsättningar att delta i utbildningen utestängs. Utredningen kan konstatera att tillgången till yrkesutbildning i komvux ser olika ut för elever med olika bakgrund, mellan kvinnor och män och mellan elever boende i olika delar av landet.

Svårt i dagsläget att få en helhetsbild av utbudet av gymnasial utbildning på regional nivå

Det saknas i dag möjlighet till strategisk överblick över utbildningen på gymnasial nivå. Den befintliga statistiken visar hur elever har antagits till olika utbildningar. Det saknas sammanställda uppgifter på regional nivå om utbudet av planerade utbildningar. Detta skapar sämre planeringsförutsättningar inom både gymnasieskola och vuxenutbildning.

3.5.2 Kompetensförsörjning

Matchningsproblemet mellan gymnasial utbildning och arbetsmarknad riskerar att förvärras ytterligare

Enligt de tillgängliga prognoserna är kompetensbehoven ökande på arbetsmarknaden av utbildade med viss gymnasial yrkeskompetens. I dag är det i synnerhet vissa branscher – där arbetsgivare rekryterar utbildningsspecifikt – som har brist på kompetens. Underskott av

utbildade får störst konsekvenser för kompetensförsörjningen till dessa branscher. Matchningsproblemen finns både efter gymnasieskola och högskoleutbildning. Högskolans rekryteringsbas är i dagsläget tillräckligt stor och det finns därmed inte något direkt behov av att påverka matchningen gällande högskoleutbildningar genom planering och dimensionering av gymnasieskolan.

Hög konkurrens om jobb utan specifika krav på yrkeskompetens

Det finns en generell arbetsmarknad där arbetsgivare rekryterar brett från alla gymnasieskolans nationella program. Under högkonjunktur har det varit stor efterfrågan på den generella arbetsmarknaden. Prognoserna tyder dock på att konkurrensen om dessa jobb – där det inte ställs krav på specifik yrkeskompetens – kommer att öka. Trots att andelen lågavlönade arbetstillfällen ökar, så minskar inte svårigheterna för de som av någon anledning inte har gått tre år på nationella program. De drabbas av undanträngning från andra grupper. Denna utveckling ser ut att fortsätta och läget kommer alltså förvärras. Tillgången till yrkesutbildningar med god arbetsmarknad för denna grupp är också av stor betydelse för dessa elevers möjligheter till en trygg ställning på arbetsmarknaden. Detta visas av uppföljningar och analyser om tidigare elevers inträde på arbetsmarknaden.

Den bristande matchningen drabbar ungdomar och individer med kort utbildning

Valet av gymnasieprogram har störst betydelse för elever med lägst meritvärden från grundskolan. För dessa elever underlättas etableringen på arbetsmarknaden av att välja en yrkesutbildning, så länge utbildningen har en relativt god koppling till arbetsmarknaden inom de yrken den förbereder för. Inkomst, sannolikheten att ta examen och sannolikheten att lyckas etablera sig på arbetsmarknaden eller övergå till högskolestudier påverkas av vilket program man väljer i gymnasieskolan, men effekterna är alltså störst för de som har svårare förutsättningar med exempelvis relativt sett låga betyg i grundskolan.

Förändringen på arbetsmarknaden skapar behov inom komvux

För att kunna bidra till kompetensförsörjningen behöver utbudet av yrkesutbildning inom komvux både breddas och öka. Detsamma gäller behoven av kombinerade eller integrerade språk- och yrkesutbildning inom komvux. Gruppen av presumtiva elever som är i behov av kombinerade eller integrerade språk- och yrkesutbildning ökar stort vilket kräver insatser för att tillgängliggöra yrkesutbildning.

De yrkesutbildningar som erbjuds inom komvux matchar ofta en efterfrågan som finns på arbetsmarknaden. Men utbudet är avgränsat till vissa yrkesområden och svarar inte tillräckligt mot behoven på hela arbetsmarknaden.

Bristande attraktivitet inom vissa yrkesområden

Att utbildningsvolymerna inom vissa yrkesområden är låga beror inte enbart på utbildningssystemet utan ibland också på att de yrken som utbildningarna förbereder för, inte är tillräckligt attraktiva. Detta speglas också i arbetsmarknadsutfallen där, program kopplade till traditionellt kvinnligt dominerade yrkesområden inom vård och barnomsorg, ger en relativt låg inkomstnivå trots bristsituation och goda möjligheter att få jobb direkt efter gymnasieskolan.

Behovsanalyserna kan bli bättre

Det finns brister i hur analysen av behoven ser ut. De nationella prognoserna är inte alltid tillämpbara i ett regionalt eller lokalt sammanhang. De regionala prognoser som görs har inte tydligt adresserats till utbildningssystemets huvudmän. Tillgången till behovsanalyser om de gymnasiala utbildningarnas nuvarande och önskvärda bidrag till kompetensförsörjningen är skiftande över landet.

3.5.3 Likvärdighet och segregation i gymnasieskolan

Likvärdigheten är svår att bedöma i en differentierad gymnasieskola

I gymnasieskolan väljer eleverna utbildning efter intresse och framtidsplaner och det är stor skillnad mellan de olika programmens utbildningsinnehåll. Elever med liknande intresse och framtidsplaner söker sig därmed till samma utbildningar. Elevernas programval varierar dessutom med deras bakgrund och studieförutsättningar. Som en konsekvens av det blir det svårare att bedöma gymnasieskolans likvärdighet. Det leder också till en form av segregation, även om den i någon bemärkelse är frivillig. Segregation definieras i forskningssammanhang som ett rumsligt åtskiljande av befolkningsgrupper.

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet likvärdighet. Men i studier av likvärdighet beskrivs ofta sambandet mellan elevens socioekonomiska bakgrund och skolresultaten, hur skolornas elevsammansättning skiljer sig åt, hur skolornas resultat skiljer sig åt och vad skolans elevsammansättning betyder för en elevs förväntade resultat. Med resultat kan menas elevernas gymnasiebetyg, andelen som får examen eller etableringen efter skolan. Bakom valet av dessa beskrivningar ligger också Skolverkets tolkning av att skollagens formuleringar ger uttryck för tre aspekter av likvärdighet: lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och en kompensatorisk utbildning.

Starka och stabila samband mellan skolresultat och bakgrund

De studier som gjorts av likvärdighet i skolan avser i de flesta fall grundskolan, vilket åtminstone delvis kan bero på att grundskolan är enhetlig till skillnad från den differentierade gymnasieskolan. Men när forskare nyligen analyserade utvecklingen av jämlikheten i skolan från 1990-talet fram till i dag i en bilaga till Långtidsutredningen 2019 ingick även gymnasieskolan.

Långtidsutredningen konstaterade att det är stora och över tid stabila socioekonomiska skillnader i gymnasieelevernas måluppfyllelse. Det är också stora skillnader i måluppfyllelse mellan elever beroende på meritvärde från grundskolan. Hälften av skillnaderna i gymnasiebetygen kan enligt Långtidsutredningen förklaras av familje-

bakgrunden (liksom i grundskolan). Familjebakgrundens betydelse för gymnasiebetygen har visserligen ökat, men det hänger samman med att en allt större andel av eleverna har bott kort tid i Sverige. Bland svenskfödda elever förefaller betydelsen av familjebakgrunden för gymnasiebetygen varit oförändrad. Det behöver emellertid inte betyda att likvärdigheten i kunskapsförmedling varit oförändrad. Det finns brister i betygssättningen som verkar i motsatt riktning. Men en slutsats som utredningen drar är att gymnasieskolan inte har blivit bättre på att identifiera och hjälpa studiesvaga elever.

Det är svårt att jämföra i vilken omfattning oavslutade gymnasiestudier förändrats över tid eftersom reglerna kring vad som räknas som en fullföljd utbildning ändrats i samband med olika gymnasie-reformer. Men utvecklingen ser mycket olika ut för elever med olika studieförutsättningar, vilket tydligt framgår av långtidsutredningens analyser. Elever med låga grundskolebetyg fullföljer i betydligt större utsträckning inte sin gymnasieutbildning. Under 1990-talet ökade andelen utan slutbetyg och kring mitten av 1990-talet saknade nästan hälften slutbetyg från gymnasiet. Under 2000-talet har andelen dock minskat och ligger nu kring 35 procent. För elever med höga grundskolebetyg sker det inga större förändringar från 1990-talet och framåt och endast omkring 5 procent har oavslutade gymnasiestudier.

I gruppen med låga grundskolebetyg är det också en större andel som inte slutar gymnasieskolan inom förväntad tid, i slutet av perioden kring 20 procent. För övriga elevgrupper har andelen minskat under perioden och ligger i slutet under 10 procent.

Trots att elevgruppen med låga grundskolebetyg sett över tid behöver längre tid på sig att slutföra gymnasieskolan och gör det i lägre grad finner långtidsutredningen inga tydliga tecken på att övergången till vidare studier eller inträdet på arbetsmarknaden har försämrats. Skillnaden jämfört med övriga elevgrupper är dock stor.

Programvalet kan utjämna villkoren för individerna efter skolan

Gymnasieelever väljer i hög grad gymnasieutbildning efter tidigare skolresultat. Elever med högre meritvärden från grundskolan går oftare på högskoleförberedande program medan elever med lägre meritvärden från grundskolan oftare går på yrkesprogram. Det finns ingen tydlig skiljelinje mellan de två programtyperna vad gäller an-

delen som når examen. Utredningen har också sett att för elever med bättre förutsättningar spelar programvalet mindre roll. Men för elever med sämre studieförutsättningar är det viktigare. Det kan vara svårare att nå examen på ett högstskoleförberedande program. Men det är också viktigt att inte välja något av de yrkesprogram som inte ger de kunskaper som efterfrågas inom specifika yrkesområden. Men rätt val av gymnasieprogram för elever som inte vill studera vidare på högskolan kan ge goda chanser för arbete. Noterbart är att dessa utbildningar är traditionellt manligt dominerande, med undantaget av vård- och omsorg. De manligt dominerade yrkesprogrammen ger en god inkomstutveckling medan inkomstutvecklingen är sämre på de program som leder till yrken där arbetsgivarna rekryterar bredare och inte bara från det program som är närmast kopplat till yrket.

Kraftigt ökad skolsegregation

Gymnasieskolan har blivit mer segregerad. Elever med liknande bakgrund och studieförutsättningar samlas i högre grad på samma skolor. De ökade möjligheterna att välja skola är en förklaring till den ökade skolsegregationen. Men även förändringen i själva skolorganisationen har bidragit. Utredningen har sett att antalet gymnasieskolor har ökat och att den genomsnittliga skolstorleken har minskat. Med mindre skolor blir det svårare att ha en bred sammansättning av program och på så sätt samla elever med olika bakgrund på samma skola. Under 2000-talet är det främst de fristående skolorna som blivit betydligt fler. Men när staten i början av 1990-talet upphörde med att besluta om vilka kommuner som fick anordna gymnasieutbildningar startades även fler kommunala skolor (se avsnitt 4.1). De kommuner som valde att starta en egen gymnasieskola tenderade liksom senare de enskilda huvudmännen att ha mindre skolor med färre program. Den statliga planeringen strävade efter att gymnasieorterna skulle samla flera olika gymnasieutbildningar.

När besluten om planering och dimensionering av gymnasieskolan lämnades över till kommunerna såg regeringen framför sig att kommunerna skulle komma överens genom samverkan. Drygt 30 år senare kan utredningen konstatera att kommunerna kommit olika långt i hur välutvecklad denna samverkan är. De huvudmän som har ett tillräckligt stort elevunderlag har redan i dag förutsättningar att

beakta elevgruppens sammansättning på en skola genom hur de förlägger de olika programmen. Utredningen bedömer att huvudmännen genom regional samverkan skulle kunna sträva efter en minskad segregation t.ex. när det gäller vilka program som finns inom olika skolor, och genom programsammansättningen skapa förutsättning för olika elevgrupper att mötas och därigenom bidra till att minska segregationen.

Skolsegregationen får konsekvenser för huvudmännens och skolornas arbete och för den sociala sammanhållningen i samhället

Som en följd av den ökade skolsegregationen har betygsskillnaderna mellan gymnasieskolorna ökat. De ökade skillnaderna mellan skolorna förklaras av att elevgrupper med liknande studieförutsättningar i högre grad samlas på samma skolor. Skillnaderna i resultat mellan elever med olika bakgrund och förutsättningar förefaller däremot inte ha ökat som nämnts ovan.

Mellanskolvariationen, som visar hur resultaten varierar mellan skolor, är betydligt högre i gymnasieskolan än i grundskolan. I grundskolan är boendesegregation och skolval de avgörande faktorerna bakom den ökande skolsegregationen. Gymnasieelever har lättare att klara av längre resväg till skolan än yngre elever har, vilket gör att boendesegregationen får mindre genomslag än för yngre elev. Men för gymnasieskolan får programvalet, och skolornas sammansättning av program, betydelse.

Det finns en risk att en ökad segregation kan leda till ökade kunskapsklyftor mellan eleverna. Elevsammansättningen kan påverka skolans möjligheter att anställa bra lärare och hur undervisningen kan bedrivas, och det finns även direkta kamrateffekter genom att elever påverkar varandra i skolarbetet. Med stora skillnader mellan skolorna ökar kraven på huvudmännens och skolornas kompensatoriska insatser.

Men det finns också ett värde i sig att elever möter andra elevgrupper i samma miljö. På sikt riskerar en ökad skolsegregation att minska den sociala sammanhållningen i samhället.

Viktigt med god tillgång till programinriktat val och yrkesintroduktion

Många elever påbörjar sina gymnasiestudier på introduktionsprogram. Vägen till examen på nationella program för dessa elever är ofta lång. Sammantaget har tillträdet till gymnasieskolans nationella program och möjligheten att slutföra gymnasiestudierna blivit svårare på grund av höjda behörighetskrav och betygskrav. En konsekvens av detta är att tillgängligheten till de nationella programmen behöver garanteras genom god tillgång till introduktionsprogram med stark förankring till de nationella programmen, eller till adekvat yrkesutbildning utanför de nationella programmen. Bara omkring en fjärdedel av de elever som är 19 år och som går ett introduktionsprogram fortsätter att studera på komvux eller folkhögskola, för att på så sätt fullfölja sina studier på grundläggande eller gymnasial nivå.

3.5.4 Effektivt resursutnyttjande

Bristande samordning ger en splittrad skolorganisation med risk för sämre resursutnyttjande

Utredningen kan inte bedöma hur resurseffektiviteten förändrats men konstaterar att resursåtgången per elev har ökat under 2000-talet. Kostnaden per elev i gymnasieskolan varierar med elevkullarnas storlek och minskar när elevkullarna är stora och tvärtom. År 2017 var kostnaden per elev var nästan 12 procent högre än 2004, ett år där elevkullen i gymnasieskolan var ungefär lika stor som 2017. Utredningen finner att en stor del av den kostnadsökning som skedde efter 2000 kan förklaras av ökade lärarlöner. Lärarlönen är viktig för att attrahera och behålla lärarna i skolan.

En bidragande orsak till att kostnaden per elev har ökat är sannolikt att skolorganisationen har blivit mer splittrad. Det finns fler anordnare av gymnasieutbildning, fler skolenheter och programmen är spridda på fler skolor. Det är en utveckling som pågått sedan staten överlät planeringen och dimensioneringen åt kommunerna, men som tog fart under 2000-talet när allt fler enskilda huvudmän etablerade nya gymnasieskolor. Utredningen har sett att det inom samma pendlingsområde förekommer att samma utbildning erbjuds på flera skolor, trots att utbildningen bedrivs med små elevgrupper.

Med fler anordnare har det blivit svårare att planera och dimensionera gymnasieorganisationen, framför allt för de kommunala skolvårdsmännen som har ett ansvar för att alla behöriga elever erbjuds en utbildning (se även kapitel 4). Den ökade konkurrensen från andra kommunala huvudmän och enskilda huvudmän har i vissa fall medfört ökade kostnader för de kommunala huvudmännen. Brister i samverkan och samordning av utbildningsutbudet samt konkurrens om elever i gymnasieskolan bidrar enligt utredningen till att de resurser som samhället avsätter för utbildning inte används på ett effektivt sätt.

Samhällsekonomisk effektivitet handlar om mer än låg utbildningskostnad per elev

Resurseffektivitet handlar inte bara om att erbjuda gymnasieutbildning till en låg kostnad. Dyrare utbildningar kan vara samhällsekonomiskt motiverade om utbildningarna motsvaras av en efterfrågan på arbetsmarknaden. Samtidigt noterar utredningen att det också finns utbildningar där efterfrågan från arbetslivet är begränsad, men som har ett utbildningsinnehåll som kan motivera elever att delta i en utbildning som de annars kanske inte skulle måkta med att slutföra. Även i detta kan det finnas ett samhällsekonomiskt värde, både på kort och lång sikt. Ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser förutsätter att kostnaden för en utbildning vägs mot dess nytta.

När elever går mer än tre år i gymnasieskolan medför det en kostnad för hemkommunen som inte syns i kostnaden per elev. Utredningen har gjort exemplifierande beräkningar som visar hur kommunernas utbildningskostnader och skatteintäkter påverkas på några års sikt av en snabbare genomströmning. Beräkningarna visar att kommunernas totala utbildningskostnader kan reduceras om fler introduktionsprogramelever nära gymnasiebehörighet lyckas ta examen inom tre år. Utbildningskostnaderna minskar också om fler elever väljer rätt nationellt program från början. I båda dessa fall ökar också kommunernas skatteintäkter. Utredningen har också gjort beräkningar som visar att en större andel elever som går på yrkesprogram med specifik koppling till arbetsmarknaden visserligen ökar kommunernas utbildningskostnader men samtidigt ökar deras skatteintäkter. Nettoeffekten är positiv även på kort sikt.

Ökade behov av effektivt resursutnyttjande framöver

Enligt SCB:s aktuella befolkningsframskrivningar²⁵⁶ kommer antalet 16–18 åringar att fortsätta öka fram till 2028 och därefter ligga stabilt i en tioårsperiod.²⁵⁷ Framöver kommer den demografiska utvecklingen inte bara innebära fler elever i gymnasieåldern utan även ett ökande behov i kommunerna av andra verksamheter. När den fortsatta utvecklingen diskuteras är en viktig fråga hur och på vilka sätt planering och dimensionering kan möjliggöra resurseffektiviseringar utan att kvaliteten i utbildningen sjunker, samt utan att utbudet likriktas mot i huvudsak de utbildningar som är billigast. Inför de ökande elevkullarna handlar knappast denna fråga om möjligheterna att minska kostnaderna. Den gäller i stället att resurserna måste användas så effektivt som möjligt där de bäst behövs och att onödiga läckage behöver förhindras.

Med fler skolenheter och färre elever per program har lärarresurserna kommit att spridas ut på ett sätt som kan vara resursineffektivt på totalnivå. Under åren då elevkullen minskade har denna utveckling inneburit en ökande konkurrens om eleverna. Framöver kommer det mer och mer att handla om en konkurrens om lärarna.

Som berörts ovan är det svårt att få resurserna att räcka till, när eleverna sprids på många program och skolor. Utredningen bedömer att resurser för undervisning skulle kunna frigöras genom att i stället samla elever från ett större område till en och samma skola, och därmed kunna ha färre små elevgrupper. Samtidigt riskerar en sådan lösning att leda till längre resor för eleverna, vilket talar för behov av att utveckla möjligheterna för distans- och fjärrundervisning samt en översyn av inackorderingsstödet.

Brister i kommunal samverkan för planering och dimensionering i komvux

Brister i kommunal samverkan för planering och dimensionering i komvux riskerar att skapa ineffektivt resursutnyttjande när det gäller yrkesutbildning i komvux, framför allt när det gäller medel från det riktade statsbidraget. Utredningen erfar att en del kommuner bud-

²⁵⁶ SCB, Statistikdatabasen: Aktuell framskrivning över folkmängden. Folkmängd 31 dec efter ålder och år. Hämtad 2019-06-20.

²⁵⁷ Naturligtvis är dessa framskrivningar förknippade med viss osäkerhet gällande migrationen.

geterar för att i huvudsak finansiera sina egna utbildningar och har då mindre utrymme att bekosta elevers utbildning i andra kommuner, trots att det då rör sig om yrkesutbildningar som inte finns i hemkommunens utbud. Ett sådant förhållningssätt minskar både flexibilitet och bredd i den egna kommunens utbildningserbjudande.

Eftersom det ibland är svårt att rekrytera behöriga sökande till yrkesutbildningarna riskerar en del utbildningar att inte kunna starta eller starta med få elever, men med ett antal elever från andra kommuner skulle en sådan risk kunna minskas. Kommunerna samplanerar inte i tillräckligt stor omfattning utbudet av yrkesutbildning så att det går att erbjuda utbildningarna för fler än de egna kommuninvånarna.

Ytterst handlar det om resurseffektivitet för hur många och vilka utbildningar som ges möjlighet att genomföras. Utredningen bedömer att detta blir särskilt tydligt för utbildning som bedrivs i enlighet med förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Framför allt mot bakgrund av att en av grundförutsättningarna för att få statsbidrag är att kommunerna ska samverka för att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

Även om kommuner samverkar om planering och dimensionering kan det finnas yrkesutbildningar som är dyra och inte genererar tillräckligt stor efterfrågan för att det ska vara ekonomiskt försvarbart att starta dem, trots att utbildningen bedöms svara mot ett nationellt behov av de kompetenser utbildningen syftar till att ge. I dagens regleringar av komvux finns inte någon möjlighet till att sådana utbildningar kan ges status av riksrekrytering. En sådan status skulle innebära att utbildningen skulle kunna ges i ett fåtal av landets kommuner och övriga kommuner ges en skyldighet att åta sig att svara för utbildningskostnaden för sina kommunmedborgare som sökt utbildningen. Ett sådant förfaringssätt skulle innebära en garanti för vissa dyra, mindre yrkesutbildningar att komma till stånd.

Det behövs insatser för att ge nya målgrupper möjlighet att genomföra utbildningar i komvux

Hur utbildningen övergripande organiseras påverkar i vilka former som utbildningen erbjuds och hur den bedrivs. Det är viktigt att se till en förändrad målgrupp och ha förmågan att ställa om utbildningen för att möta förändrade behov. Eleven har kanske inte studerat på

länge och är inte tillräckligt förberedd för att klara studierna, ibland kan det brista i nivån när det gäller kunskaper i svenska språket. Det kan handla om stöd på olika sätt för att stärka elevens förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. Sannolikt blir sådana former av stöd allt viktigare mot bakgrund av en förändrad elevgrupp. Genomströmningen i en utbildning kan förbättras genom stödjande åtgärder för att undvika avbrott.

Det är inte ändamålsenligt att finansiera kommunal verksamhet med riktade statsbidrag över tid

Begränsningar i förekomsten av regionalt yrkesvux enligt arbetsmarknadens behov kan åtminstone delvis förklaras av statsbidragets utformning. För att kunna få statsbidrag för yrkesutbildning ställs det krav på de samverkande kommunerna att gemensamt medfinansiera med ett visst antal utbildningsplatser. Många kommuner har begränsade ekonomiska resurser för sådan medfinansiering, vilket bidrar till begränsningar i sökandet av statsbidraget. Någon form av krav på medfinansiering är dock motiverat eftersom det annars finns en risk att kommunerna ersätter egenfinansierad utbildning med statsbidragsfinansierad. Vilket också kan resultera i att yrkesutbildning inte kommer till stånd i den utökade omfattning statsbidraget syftar till. Trots att regeringen har minskat kravet på kommunal medfinansiering menar utredningen att det inte ändrar det faktum, att finansiering med statsbidrag är långsiktigt osäkert för att trygga en permanent finansiering av yrkesutbildningen i komvux. De återkommande förändringarna av reglerna i förordningen för statsbidrag för regionalt yrkesvux visar på att det är genuint svårt att utforma riktade statsbidrag så att de fungerar ändamålsenligt.

4 Planering och dimensionering av gymnasial utbildning

I detta kapitel redovisar vi hur samverkan om och planering av gymnasial utbildning fungerar. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur styrning och planering av gymnasial utbildning utvecklats sedan 1980-talet fram till i dag samt med en redovisning av tidigare studier av planering och dimensionering. I avsnitt 4.2 beskriver vi det aktuella regelverk som kommunala och enskilda huvudmän och utbildningsanordnare har att förhålla sig till, och som utgör ramarna för planering och dimensionering. I avsnitt 4.3 presenterar vi resultat från utredningens informationsinsamling och kartläggning angående hur regional samverkan kring planering och dimensionering av gymnasial utbildning går till i dag och hur den påverkas av dagens samverkansformer. Kapitlet kompletteras med en internationell utblick i avsnitt 4.4, där tonvikten ligger på planering och dimensionering i Danmark och Finland.

4.1 Utvecklingen av styrningen av planering och dimensionering fram till i dag

Utvecklingen inom skolväsendet började under 1970- och 1980-talen i allt högre grad att präglas av en ökad trend mot decentralisering. Huvudmotiven bakom ett ökat kommunalt inflytande över skolan var att medborgarna skulle få större inflytande och att verksamheten skulle anpassas efter lokala förutsättningar. Ett mer effektivt utnyttjande av resurserna ansågs också nödvändigt.

Före decentraliseringen av skolan vid början av 1990-talet styrdes det gymnasiala utbildningsutbudet och gymnasieskolans organisation

av staten.¹ Denna styrning omfattade långsiktig planering, årliga organisationsbeslut och fastställande av elevområden² för utbildningarna. Fram till och med 1982 beslutade regeringen och riksdagen inför det kommande året om hur många årsplatser det skulle finnas i gymnasieskolan och hur de skulle fördelas på olika studievägar. Skolöverstyrelsen (SÖ) beslutade hur årsplatserna skulle fördelas vidare i enskilda kommuner och landstingskommuner. Länsskolnämnderna verkställde besluten om årsplatser och beslutade vilka studievägar en kommun fick anordna.

Den kommunala vuxenutbildningen (komvux) var redan vid den här tiden i hög grad decentraliserad till kommuner och landstingskommuner, vad gällde beslut om verksamhetens inriktning och organisation. Riksdag och regering beslutade om det totala antalet undervisningstimmar för vardera grundskolekurser, teoretiska gymnasieskolkurser och yrkesinriktade gymnasieskolkurser. SÖ svarade för långtidsbedömning och beräknade behovet av antalet undervisningstimmar inom komvux. SÖ fördelade de beslutade undervisningstimmarna till kommunerna. Kommunerna förfogade över 90 procent av de undervisningstimmar de utnyttjat året innan. Kommunens skolstyrelse kunde själv avgöra vilka kurser som skulle anordnas under ett år vilket möjliggjorde en stor flexibilitet och anpassning till det lokala utbildningsbehovet. Resterande timmar förfogade SÖ över och kunde använda dem för omfördelning mellan kommunerna. Länsskolnämnderna hade en begränsad roll inom komvux men fick senare ansvaret för att regelbundet ta initiativ till samråd om utbudet av utbildning i gymnasieskolan, komvux och arbetsmarknadsutbildning (AMU) i länet.³

Den historiska tillbakablicken i de följande avsnitten avser gymnasieskolan.

¹ Prop. 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen mm* och Statskontoret 1983:45, *Schabloniserat statsbidrag för gymnasieskolan och komvux*.

² Det fanns ett elevområde för varje studieväg. Varje kommun eller församling ingick i ett elevområde för en studieväg. En eller flera kommuner kunde ingå i elevområdet.

³ Prop. 1983/84:116 *Om gymnasieskola i utveckling*.

4.1.1 Decentralisering av planeringen på 1980-talet⁴

Ett stort steg mot en mer decentraliserad planering av gymnasieskolan togs 1983. I propositionen *Om den statliga skoladministrationen mm*⁵ skrev regeringen att gymnasieskolan måste styras av centrala ramar för att garantera de utbildningspolitiska målen. Man framhöll att planeringen behövde tillgodose krav på likvärdig tillgång till utbildning i olika regioner i landet, en gymnasieskolorganisation totalt sett anpassad efter arbetsmarknadens behov, individernas önskemål och samhällets resurser. Men samtidigt menade regeringen att planeringen också måste anpassas efter lokala situationer: befolkningsstruktur, förbindelsevägar och arbetsmarknad. Alla planeringsbeslut kunde därför inte ligga på samma nivå. Slutsatsen blev att flera nivåer i skoladministrationen behövde delta och samverka kring planeringen av besluten. Ramarna skulle regleras centralt, men inom ramarna skulle besluten decentraliseras till regional nivå. De årliga besluten om dimensionering och lokalisering av gymnasieskolan decentraliserades därför till länskolnämnderna från och med läsåret 1983/84.

Regeringen beslutade om riksramar för tre år och för sex sektorer

Regeringen och riksdagen beslutade om riksramar för de kommande tre åren. Beslutet var slutligt för år 1, medan beslutet för år 2 och 3 avsåg planeringsramar som syftade till att ge SÖ, länskolnämnder och skolhuvudmän möjlighet att överblicka planeringen för en något längre period. Planeringsramarna skulle också vara ett uttryck för vilka områden som borde byggas ut respektive minskas. För övrigt skulle centrala önskemål om att påverka dimensioneringen i första hand tillgodoses genom allmänna riktlinjer.

Riksramarna bestämdes för sex olika utbildningssektorer. I den så kallade stora ramen ingick gymnasieskolans linjer, grenar och varianter, minst ettåriga specialkurser och lärlingsutbildning. Ramarnas uppdelning på sektorer skulle avspegla arbetslivets efterfrågan på utbildade med viss inriktning.

⁴ Beskrivningen är baserad på prop. 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen mm* och Statskontoret 1983:45, *Schabloniserat statsbidrag för gymnasieskolan och komvux*.

⁵ Prop. 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen m.m.*

Sektorerna var

- a) humanistisk och samhällsvetenskaplig sektor (18,9 %),
- b) vård-, social och konsumtionsteknisk sektor (17,0 %),
- c) ekonomisk och merkantil sektor 17,9 %),
- d) teknisk och naturvetenskaplig sektor (18,6 %),
- e) teknisk och industriell sektor (23,8 %) samt
- f) jordbruks- och skogsbrukssektor (2,1 %).

Vid sidan om stora ramen fanns lilla ramen som utgjordes av specialkurser kortare än ett år samt sådana specialkurser som krävde tidigare gymnasial utbildning eller viss ålder.

Inledningsvis krävdes ett beslut från regeringen för att kunna göra omfördelningar mellan sektorerna och stora och lilla ramen men snart ändrades reglerna så att SÖ kunde fatta beslut om smärre omfördelningar.

Skolöverstyrelsen beslutade om fördelningen på länsnivå

SÖ fastställde den totala dimensioneringen för varje län genom att fördela årselevplatserna på de sex sektorerna länsvis, så kallade länsramar. Länsramarna fördelades med utgångspunkt i befintlig gymnasieorganisation, aktuellt befolkningsunderlag och allmänna riktlinjer från regering och riksdag.

Ett visst antal årselevplatser behöll SÖ som reserv. Reserven användes dels som en utjämningsresurs, dels för tilldelning av intagningsplatser till s.k. lågfrekventa studievägar. De senare var reguljära och försöksvis införda studievägar som ”med hänsyn till sin särskilda karaktär” bara borde anordnas på ett fåtal platser men som hade ett allmänt intresse. Ofta handlade det om utbildningar till mindre vanliga yrken. För att utbildningarna skulle kunna erbjudas till försvarbara kostnader behövde utbildningsplatserna koncentreras till några få orter med krav på stora upptagningsområden. Det var SÖ som beslutade om förändringar i lokalisering och dimensionering av platserna på de lågfrekventa utbildningarna, men skolhuvudmän och länskolnämnder kunde föreslå förändringar.

SÖ hade också fortsatt ansvaret för den långsiktiga planeringen, anslagsframställning och långtidsbedömning. Som grund låg elevutvecklingen i riket och en bedömning av inom vilka sektorer det fanns behov av arbetskraft.⁶ I den långsiktiga planeringen ingick också att besluta om nya gymnasieorter och gymnasieskolenheter. Det fanns en princip om att nyetablering av studievägar skulle förbehållas gymnasieorterna, dvs. de kommuner som hade alla eller nästan alla teoretiska linjer i gymnasieskolan och dessutom en allsidig uppsättning yrkesinriktade linjer.

Länsskolnämnderna beslutade om fördelningen mellan kommuner och landstingskommuner

Varje länsskolnämnd fördelade platser på gymnasieorterna⁷ och landstingskommunen i länet. Länsskolnämnden beslutade om vilka studievägar en kommun eller landstingskommun fick anordna (samt planera för år 2 och 3) och även om antalet klasser per studieväg. För att effektivt utnyttja antalet platser kunde länsskolnämnden flytta årselevplatser från en sektorsram till en annan om platserna inte räckte till en ytterligare en klass. Länsskolnämnderna kunde även sammellan fördela sådana överblivna årselevplatser till län och sektorsramar där tillskottet kunde utnyttjas mer effektivt.

Kommunerna kunde liksom tidigare vid behov begära en ändring av sin gymnasieskolorganisation. Länsskolnämnden kunde fatta beslut om detta om ändringen rymdes inom länsramen. För en tilldelning utöver länsramen behövde SÖ först besluta om ändring i länsramen, antingen genom en omfördelning mellan länen eller genom tilldelning ur den centrala utjämningsreserven.

Kommunerna ansvarade för planering på lokal nivå

Kommunens inflytande över gymnasieskolans organisation skulle kvarstå oförändrat, enligt regeringen.⁸ Den kommunala eller lokala nivån, främst skolstyrelser och utbildningsnämnder, hade en genomförande- och utvecklingsroll som grundades på en hög grad av eget ansvars-

⁶ SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?*

⁷ En ort som hade ett utbud av gymnasieutbildningar med ortens kommun som huvudman (upptagningsområdet kunde omfatta flera kommuner).

⁸ Prop. 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen*.

tagande. Kommunen hade inflytande över gymnasieskolans organisation och grundansvaret för planering och utveckling av gymnasieskolan på lokal nivå. Skolhuvudmännen hade initiativrätt när det gällde organisationsfrågor. Det krävdes ett kommunalt beslut som grund innan en ny utbildning kunde etableras i en kommun. Staten kunde alltså inte tvinga en kommun vare sig att anordna gymnasieskola över huvud taget eller att anordna en viss studieväg inom gymnasieskolan.

Varje skolstyrelse skickade en organisationsrapport till länskolnämnden och SÖ efter att ansökningstiden till gymnasieskolan gått ut. Där framgick antalet sökande till gymnasieskolans årskurs 1 och eventuella förslag till ändringar eller omfördelningar av studievägarna i förhållande till tidigare beslut.

Bättre samverkan, ökad flexibilitet och effektivitet – men också risk för överdimensionering av vissa studievägar

Den decentraliserade planeringen innebar att besluten om gymnasieskolans organisation kunde tas snabbare vilket förväntades ge större möjlighet att samverka med andra utbildningsformer, underlätta samarbete med andra regionala organisationer (såsom länsarbetsnämnden eller länsstyrelsen). Relationen till andra samhällssektorer och samhällsutvecklingen i stort förväntades bli bättre belyst och analyserad, inte minst vad gällde relationen till arbetsmarknaden. De decentraliserade besluten förväntades leda till att intagningsplatserna skulle kunna utnyttjas full ut. Ökat lokalt och regionalt inflytande skulle göra det möjligt att snabbare möta behov och tillgodose efterfrågan på olika typer av gymnasieutbildning.

Regeringen angav i propositionen *Om den statliga skolorganisationen mm*⁹ att besluten måste utgöra en avvägning mellan arbetsmarknadens behov och elevernas efterfrågan, och beakta kraven på en likvärdig tillgång till utbildning i olika regioner samt en ändamålsenlig hushållning med samhällets resurser.

Bland remissinstansernas synpunkter på propositionen påtalades en risk med att lättarrangerade studievägar utan krav på dyr utrustning och med höga sökandetal kunde bli överdimensionerade.

⁹ Prop. 1980/81:107 *Om den statliga skoladministrationen*.

4.1.2 Början av 1990-talet – sektorsbidrag till hemkommuner, möjlighet att starta egen gymnasieutbildning och större vikt vid elevernas val¹⁰

De årliga besluten om totaldimensioneringen på riksnivå liksom länskolnämndernas organisationsbeslut på länsnivå visade stor följsamhet till skolhuvudmännens förslag kring 1990. Efter att sektorsramarna hade tagits bort 1989 fyllde systemet inte någon annan funktion än att ge staten en viss kontroll av kostnaderna.¹¹

I början av 1990-talet ändrades förutsättningarna för planering av gymnasieskolan i grunden. De många specialdestinerade statsbidragen för gymnasieskolan, komvux och grundskolan ersattes 1991 av ett sektorsbidrag gemensamt för de tre skolformerna. Samtidigt slogs fast att statens mål och krav på de kommunala verksamheterna i första hand skulle läggas fast i lag i stället för att styras genom specialdestinerade statsbidrag. En annan principiell förändring var att de specialdestinerade statsbidragen tidigare hade betalats till de kommuner som anordnade utbildningarna men att sektorsbidraget i stället gick till hemkommunerna, dvs. de kommuner där eleverna bodde.

Med dessa förändringar kunde kommunerna själva bestämma hur resurserna skulle användas och hur de skulle fördelas mellan skolformerna. För gymnasieskolan innefattade detta beslut om vilka studievägar som skulle finnas och antalet platser på dem. I de propositioner som föregick förändringarna på 1990-talet uttryckte regeringen betydelsen av att kommunerna gjorde en avvägning mellan elevernas sökandeintresse, arbetsmarknadens behov av utbildade och ett effektivt resursutnyttjande. Motiven bakom reformen var att ge medborgarna och personalen i skolverksamheten större inflytande vilket väntades leda till ett bättre utnyttjande av resurserna. Kvaliteten skulle därmed kunna öka utan tillskott av nya resurser, vilket regeringen såg begränsade möjligheter till vid den här tiden.

Flera remissinstanser uttryckte i samband med förarbetena till propositionen om ansvaret för skolan en oro över att kommuner som inte hade egna gymnasieskolor skulle kunna välja ut enstaka attraktiva studievägar som bas för en ny gymnasieskola, att de gamla skolorna därmed skulle förlora elever och tidigare investeringar utnyttjas sämre. Gymnasierregionerna behölls därför inledningsvis som planer-

¹⁰ Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen* och prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.

¹¹ Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.

ingsregioner och inga nya skolor skulle etableras om inte alla berörda kommuner var överens.¹² Regeringen lovade dock att återkomma i frågan om gymnasieregionerna.

Fritt fram för alla kommuner att besluta om gymnasieutbildningar 1993

Regeringen återkom i frågan om nyetablering i propositionen om den nya gymnasieskolan.¹³ Det blev i juli 1993 möjligt för alla kommuner som ville att investera i en egen skola.

Regeringen såg framför sig att ett system med samverkansavtal mellan kommunerna skulle ersätta den statliga planeringen av gymnasieskolan. För att avregleringen skulle bli lyckosam sågs det som avgörande att kommunerna verkligen bemödade sig om att samverka med varandra om gymnasieorganisationen. Regeringen skrev också att länsstyrelserna hade en viktig uppgift och att de i dialog med kommunerna kunde medverka till att kommunernas ställningstagande sattes in i ett övergripande regionalt perspektiv.

Ett beslut om nyetablering av en ny gymnasieskola måste enligt regeringen föregås av en noggrann analys av utbildningsbehovet och den behövde göras utifrån ungdomarnas intresse, arbetsmarknadens struktur och regionens totala utbildningsutbud.

Elevernas val skulle vara vägledande för kommunernas dimensionering

År 1991 trädde ändringar i den tidigare skollagen¹⁴ i kraft som innebar att elevernas val av program och grenar skulle bli vägledande för kommunernas dimensionering av gymnasieutbildningarna. Formuleringen i skollagen var ”Antalet platser på de olika programmen och deras grenar skall anpassas med hänsyn till elevernas önskemål.” I den proposition som låg till grund för ändringarna¹⁵ motiverades förändringarna med en generell strävan att utveckla elevinflytandet och därmed stärka ungdomarnas intresse och ansvar för sin gymnasieutbild-

¹² Sektorsbidraget var dessutom utformat så att det skulle bidra till att förutsättningar för ett allsidigt utbildningsutbud (programvalsfaktorn).

¹³ Prop. 1990/91: 85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

¹⁴ Skollagen (1985:1100).

¹⁵ Prop. 1990/91:18 *Omansvaret för skolan*.

ning. Regeringen uttryckte i propositionen att det var viktigt att kommunerna gjorde en avvägning mellan elevernas sökandeintresse, arbetsmarknadens behov av utbildade och ett effektivt resursutnyttjande när de beslutade om vilka studievägar som skulle finnas och antalet platser på dem. Regeringen påpekade också att förändringarna i skollagen inte innebar någon fullständig garanti för att alla skulle få sina val tillgodosedda. Snabba svängningar i studievalen kunde vara svåra att möta rent organisatoriskt. Också det faktum att varje kommun som huvudregel skulle erbjuda ett allsidigt urval av nationella program beskrevs som en begränsning för att tillgodose elevernas val. Särskilt när det gällde yrkesförberedande program skulle inte tillfälliga strömningar mot ett visst yrkesområde få leda till att utbildningar för andra yrkesområden försvann eller försumrades i en kommuns sammansättning av utbildningsutbudet.

Först 2009 infördes en bestämmelse i skollagen som förtydligade att utbildningen i gymnasieskolan ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och till högskolesektorn.¹⁶

Ökat intresse i kommunerna för gymnasieskolan men brister i beslutsunderlagen enligt Skolverkets utvärdering 2000

I propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*¹⁷ angav regeringen att uppföljning och utvärdering av reformerna skulle inordnas i Skolverkets reguljära uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Regeringen lade särskild vikt vid behovet att följa utvecklingen när det gällde etablering av gymnasieskolor på nya orter. Regeringen uttryckte sig i propositionen vara öppen för att ta upp en diskussion om ekonomiska sanktioner om det skulle visa sig att kommuner väljer att etablera en gymnasieskola med endast ett eller ett par huvudsakligen studieförberedande program. Regeringen menade att det skulle

¹⁶ Regeringen ansåg att gymnasieskolans betydelse för kompetensförsörjningen behövde förtydligas i skollagen. Regeringen föreslog att gymnasieskolans huvuduppgifter skulle lyftas från läroplanen till skollagen. Därför infördes i skollagen (1985:1100) två paragrafer under rubriken "Gymnasieskolans roll och syfte". Den första: 2 § *Utbildningen i gymnasieskolan ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och till högskolesektorn. Huvudmannen för gymnasieskolan ska samverka med samhället i övrigt.* Lag (2009:1038). Den andra: 3 § *Utbildningen i gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksambet och fortsatta studier, samt för ett aktivt deltagande i samhällslivet.* Lag (2009:1038). I 15 kap. 30 § skollagen formuleras det i dag: "Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål."

¹⁷ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*

innebära att kommunen i så fall ersatte elevers önskemål och arbetsmarknadens behov. Regeringen lade också vikt vid att utvärderingen skulle följa konsekvenserna för utbildningsutbudet inom kommuner som redan hade gymnasieskola och vilka följer den nya organisationen och det förändrade innehållet fick på de traditionella rekryteringsmönstren.

Hur de kommunala skolhuvudmännen tagit ansvar för gymnasie-reformen i början av 1990-talet följdes upp av Skolverket i en samlad analys 2000.¹⁸ I rapporten studerades bl.a. utvecklingen av utbudet av gymnasieprogram i kommunerna. Skolverket konstaterade att kommunernas intresse för gymnasieskolan ökat, liksom viljan att påverka gymnasieskolan. Fler kommuner hade startat egen gymnasieskola och på de gymnasieskolor som redan fanns hade kommunerna startat fler nationella program och fler grenar inom befintliga program. Kommunerna strävade efter att tillgodose elevernas val av program men elevernas intresse för de olika programmen ändrades hela tiden vilket ställde höga krav på flexibilitet i kommunernas gymnasieplanering. Skolverket menade att vissa förändringar illustrerade hur ungdomarna anpassade sina val efter förändringarna på arbetsmarknaden.

Enligt Skolverkets analys hade inte alltid kommunens politiker ett fullgott beredningsunderlag när de skulle besluta om vilka program som skulle erbjudas. Bara undantagsvis erbjöds program till följd av en behovsanalys av den lokala arbetsmarknaden och det var betydligt vanligare var att kommuner behöll ett program i programutbudet trots att den lokala arbetsmarknaden var krympande eller rent av hade upphört.

Skolverkets menade att om kommunerna enbart utgick ifrån den egna kommunens nytta kunde utbudet i region komma att utarmas. Skolverket ansåg också att kunskapen om programutbudets betydelse för utvecklingen inom ett lokalt arbetsmarknadsområde var knapphändig. Skolverkets slutsats var att anknytningen till arbetsmarknadsområdet borde uppmärksammas i högre grad när en gymnasieskola dimensioneras och att den borde beslutas utifrån en större enhet än kommunen.

¹⁸ Skolverket (2000), *Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys*. Det empiriska underlaget hämtades från olika uppföljningar och utvärderingar som genomförts inom Skolverket från 1993 och framåt: en studie av 13 kommuners införande av programgymnasiet i början av 1990-talet, en studie av gymnasieutbudet utifrån ett likvärdighetsperspektiv i 25 skånska och 3 norrländska kommuner i slutet av 1990-talet samt en utvärdering av gymnasieprogrammen som genomfördes i tre omgångar 1997–2000 och omfattade 113 skolor i 90 kommuner. Data från nationella uppföljningssystemet användes också.

4.1.3 Valfrihetsreformerna ändrade förutsättningarna ytterligare för gymnasieskolan

Skolverkets samlade analys gällde hur de kommunala skolhuvudmännen påverkats av det tidiga 1990-talets gymnasiereformer. De enskilda skolhuvudmännen nämndes inte alls. Andelen elever som gick på en fristående skola hade visserligen ökat under 1990-talet men var fortfarande låg. Läsåret 2000/2001 gick 5,6 procent av eleverna på en fristående skola vilket kan jämföras med 1,7 procent läsåret 1992/93.¹⁹

Ökningen av andelen elever på fristående skolor var en följd av ett antal valfrihetsreformer som infördes kort tid efter reformerna som flyttat över ansvaret för skolverksamheten till kommunerna i 1990-talets början.²⁰ Möjligheten för elever och föräldrar att välja skola ökade, både till kommunala och till fristående skolor. För enskilda huvudmän ökade möjligheten att etablera skolor med offentligt stöd och systemet med kommunala bidrag till fristående gymnasieskolor infördes 1994.

Fristående skolor hade varierande betydelse för gymnasieplaneringen under 1990-talet

Vilka konsekvenser det ökande antalet fristående gymnasieskolor hade för den kommunala gymnasieplaneringen och gymnasieutbudet blev ett av uppdragen för en utredning som tillsattes 1997.²¹ I betänkandet beskriver utredningen hur elevutvecklingen, avregleringen av den statliga styrningen av gymnasieorganisationen och elevernas valpreferenser påverkade och förändrade utbudet av gymnasieutbildningen i riket under 1990-talet. Gymnasieutbildningsplatserna var spridda på fler kommuner och på fler gymnasieprogram per kommun. Kommunerna hade tagit över vårdutbildningarna från landstingskommunerna och andelen elever på fristående skolor hade ökat från 1,4 procent 1993 till 4,5 procent 1999.

¹⁹ Andelen ökade dock snabbare under 2000-talet och läsåret 2018/19 gick 27,6 procent av gymnasieeleverna i en fristående skola.

²⁰ Prop. 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor*, Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*, Prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.*

²¹ SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* Samtliga kommuner och samtliga fristående gymnasieskolor fick besvara ett antal frågor och lämna synpunkter på rådande reglering och bidragssystem avseende fristående gymnasieskolor. Enkätundersökningarna kompletterades med intervjuer där kommittén besökte och intervjuade representanter för 14 kommuner och företrädare för 40 fristående gymnasieskolor. Skolverket gavs också möjlighet att ge sina synpunkter.

Utredningen menade att de fristående skolornas roll i omstruktureringen endast varit marginell men att det för vissa kommuner haft märkbara effekter. I de kommuner som haft en växande elevkull tog de fristående skolorna hand om en del av elevökningen och besparade kommunerna kostnader för utbyggnad av den kommunala gymnasieskolan. I kommuner som hade haft oförändrade eller minskande elevkullar hade nya fristående skolor lett till att lediga platser och ett sämre lokalutnyttjande i befintliga kommunala gymnasieorganisationer tvingat fram nedskärningar i den kommunala gymnasieskolan. Elevutvecklingen i kommunen hade stor betydelse för hur de fristående gymnasieskolorna upplevdes påverka kommunens gymnasieplanering organisatoriskt och ekonomiskt. Detta framkom tydligt vid intervjuerna med politiker och tjänstemän.

Att den kommunala gymnasieplaneringen hade försvårats av ökningen av fristående gymnasieskolor framhölls av flera kommunföreträdare. De fristående gymnasieskolorna blev en osäkerhetsfaktor som tillsammans med osäkerhet i befolkningsprognoser och variationer i elevernas valpreferenser mer eller mindre omöjliggjort en hållbar planering. Även den utredning som tillsattes 2012 för att utreda konsekvenserna av kommunaliseringen av skolan konstaterade att valfrihetsreformerna förde med sig nya krav på kommunernas planeringskapacitet.²² Detta eftersom skolhuvudmännen i högre grad måste vara beredda på att med kort varsel inför starten av ett nytt läsår förlora elever med vidhängande finansiering, alternativt att ta emot fler elever och behöva öka antalet gymnasieplatser. Sådana svårigheter i planeringen beskrevs vara större för kommunala än för enskilda skolhuvudmän eftersom kommunen inte kan avstå från att ta emot elever.

Elevernas preferenser för olika program

En slutsats i betänkandet *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?*²³ var att de kommunala gymnasieorganisationernas anpassning till elevernas förstahandsval inneburit stora förändringar i utbudet. Förändringarna i elevernas preferenser ledde till minskningar av vissa program, som var betydligt större än effekten av de fristående skolornas tillkommande utbud. Totalt sett ökade kommunala huvudmän

²² SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*.

²³ SOU 2001:12 *Fristående skolor – hot eller tillgång?*

andelen platser på naturvetenskapsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet och medieprogrammet, vilka var de tre program där majoriteten av de fristående skolorna etablerat sig. Samtidigt minskade (halverades) volymerna på barn- och fritidsprogrammet, handelsprogrammet, fordonsprogrammet och industriprogrammet. Utredningen konstaterade att dessa program visserligen förekom på fristående skolor, och särskilt industriprogrammet som erbjuds av ett flertal företagsgymnasier, men att det inte på långa vägar motsvarade minskningen i den kommunala organisationen. Övriga program visade små eller inga förändringar i antal platser.

Utredningen beskrev att många kommuner i det längsta försökte hålla liv i t.ex. investeringstunga industriutbildningar trots att eleverna föredrog utbildningar inom det estetiska programmet eller medieprogrammet. Överetablering innebar en fördyring av gymnasieskolan, som utredningen menade kunde ses som ett pris för elevernas valfrihet. Utredningen skrev också att med den elevökning som förväntades under 2000-talets första årtionde behövdes ett ökat antal gymnasieplatser, varför det som kunde betraktas som en överetablering på sikt skulle kunna visa sig vara en "välsittande eller kanske rentav alltför trång kostym".

4.1.4 Senare studier av planering och dimensionering av gymnasieskolan

Skolverket undersöker hur konkurrens om elever påverkar planering och dimensionering²⁴

Fram till början av 00-talet skedde expansionen av fristående skolor samtidigt som elevkullarna ökade. I slutet av 00-talet förväntades antalet fristående skolor fortsätta öka men nu väntade i stället minskande gymnasiekullar de kommande åren. Den 1 januari 2008 hade det dessutom blivit möjligt att söka en utbildning i en annan kommuns gymnasieskola även om samma utbildning erbjuds i hemkommunen eller samverkansområdet. Konkurrensen om elever förväntades därmed öka. Mot den bakgrunden undersökte Skolverket hur olika anordnarkommuner hanterade, planerade och dimensionerade sin

²⁴ Avsnittet baseras på Skolverket (2010), *Konkurrensen om eleverna*.

gymnasieverksamhet och vilka faktorer som påverkade detta.²⁵ Undersökningen beskrev också konkurrenssituationen så som den upplevdes av kommunerna och vilka konsekvenser som kommunerna ansåg att konkurrensen fick för deras gymnasieverksamhet.

Kommunerna upplevde att konkurrensen kom både från fristående skolor och kommunala skolor utanför den egna kommungränsen. Kommuner med flera egna kommunala skolor angav att det även fanns en inbördes konkurrens mellan skolorna. Skolmarknaden beskrevs som en marknad där konkurrens och samverkan i hög utsträckning förekommer samtidigt. På frågan i vilken grad kommunen upplevde att de egna gymnasieskolorna verkade på en skolmarknad med inslag av konkurrens svarade 64 procent i hög grad och 30 procent i viss grad. Inslaget av samverkan beskrevs också som vanligt förekommande men i en lägre grad: 13 procent svarade att samverkan förekom i hög grad och 60 procent svarade i viss grad. I den senare rapporten Skolmarknadens geografi (2011) beskrev Skolverket hur decentraliseringen och de så kallade valfrihets- och friskolereformerna under 1990-talet resulterade i en marknadsanpassning av utbildningssystemet. Skolverket bedömde att konkurrensen om eleverna spelar stor roll för såväl kommunala som fristående skolors strategier. Ekonomi, elevunderlag och fristående skolor uppgavs som försvårande för planering och dimensionering.

Skolverkets uppföljningar visade vidare att flera verktyg användes i arbetet med att planera och dimensionera kommunens gymnasieskolor inför läsåret 2009/10.²⁶ Fyra av tio kommuner angav att de samplanerade utbudet och dimensioneringen med andra kommuner. Samplanering av programutbudet och antalet utbildningsplatser med fristående skolor i närområdet utgjorde enligt enkäten några få procent. Närmare två tredjedelar av kommunerna hade gemensamma intagningssystem med andra gymnasieskolor. De flesta kommuner använde någon typ av prognosverktyg. SYV-insatser i grundskolan uppgavs också vara viktigt.

²⁵ Undersökningen baserades på en enkät till ansvarig tjänsteman för planeringen av gymnasieskolan i samtliga kommuner som hade någon gymnasieskola med nationellt och/eller specialutformat program. Svarsfrekvensen var 88 procent för kommunerna och 83 procent för gymnasieförbunden. Sammanfattningsvis avvek inte svaren från gymnasieförbunden nämnvärt från de som kommunerna angav. Skolverket genomförde också intervjuer med verksamhetsansvariga för två gymnasieskolor vardera i fem större kommuner (Göteborg, Jönköping, Malmö, Umeå och Uppsala).

²⁶ Skolverket (2010), *Konkurrensen om eleverna* (Rapport 346).

Kommunerna som ingick i Skolverkets undersökning svarade på frågor om hur planeringen och dimensioneringen av kommunens gymnasieskolor under de kommande tre åren påverkades av ett antal faktorer. Det kommunala ekonomiska läget hade enligt svaren en försvårande roll för planeringen av gymnasieskolan (63 procent), allra mest i glesbygds- och mindre kommuner. En svårighet uppgavs också vara ett vikande eller osäkert elevunderlag (48 procent). Elevers byten och omval innebar enligt enkäten ytterligare problem i många kommuner, men inte i andra. Förändringar i fristående skolors utbud var ännu en omständighet som angavs som försvårande (42 procent), och då framför allt av storstadskommunerna.

Skolverket beskrev att när det gäller anpassning av utbudet hänvisade kommunerna till ansökningsbilden, till avnämare och till kommunens ekonomi.²⁷

Statskontoret om konsekvenserna av Gy11-reformen

Statskontoret genomförde 2012 en granskning av vilka organisatoriska konsekvenser reformen Gy11 fått för kommunala huvudmän.²⁸ I rapporten konstaterade Statskontoret att konkurrensen om eleverna hade ökat, men inte som en följd av reformen utan på grund av elevkullarnas minskande storlek. I granskningen undersöktes också hur Gy11 påverkat de kommunala huvudmännens planeringsförutsättningar.²⁹

Samverkan mellan huvudmän

Alla av de huvudmän som ingick i Statskontorets intervjuundersökning var involverade i någon form av samverkan. Vanligen handlade det om samverkan i en avgränsad region eller i hela länet. Flera gymnasieförbund hade också samverkan med kommuner utanför förbundet.

²⁷ En kommun tog upp en kommentar som Skolverket ser som ett möjligt dilemma angående vad som ska styra planering och dimensionering: "Den sista frågan är lite knepig. Enligt gymnasiereformen ska arbetsmarknadens behov styra, enligt promemorian om särskilda program ska elevernas önskemål styra dimensioneringen."

²⁸ Statskontoret (2012), *Organisatoriska konsekvenser av gymnasiereformen 2011*. 2012:23.

²⁹ Statskontoret genomförde 19 telefonintervjuer med företrädare för kommunala huvudmän (kommuner och gymnasieförbund) som sammanlagt representerade 31 kommuner. Urvalet av kommuner gjordes så att det blev en spridning geografiskt och mellan olika kommuntyper. Statskontoret anger att eftersom urvalet är litet så har det inte varit möjligt för dem att dra generella slutsatser utifrån detta.

De kommunala huvudmännen samverkade bl.a. om förstahandsmottagning, interkommunala ersättningar och antagning.

Hinder för samverkan, som framhölls bland de intervjuade, var att det i vissa fall är långa avstånd mellan kommunerna, samt att samverkan påverkas av hur grannkommunernas gymnasieutbud ser ut. Intervjuerna gav även exempel på att elevernas geografiska rörlighet kan motverka samverkan, då eleverna i vissa kommuner tenderar att välja en annan utbildning snarare än att pendla till en mer avlägsen gymnasieskola.

Statskontoret fann flera exempel på ambitioner att samverka kring dimensionering och lokalisering av utbildningsutbud. Vissa huvudmän framhöll att de diskuterade med andra huvudmän om sådan samverkan, men att det var svårt att få till stånd politiskt. Några hade formuleringar om utbudssamverkan i sina samverkansavtal men utan att det omsatts i verksamhet. I intervjuerna lyftes vissa hinder särskilt fram. En del huvudmän upplevde att det var svårt att komplettera andra kommuners utbildningsutbud. I vissa fall kunde kommunerna därför prioritera att ha en egen skola med önskvärd bredd och kvalitet i utbildningsutbudet, som garanterade tillgänglighet till gymnasieutbildning för ungdomar på hemorten. Egen utbildning inom kommunen uttrycktes också kunna vara en del av en befolkningsstrategi, för kommunens attraktivitet att bo i. Några huvudmän påtalade i intervjuerna att mindre kommuner tenderar att "förlora" sina elever till större kommuner när de samverkar om förstahandsmottagning och utbildningsutbud.

Kriterier som tillämpas vid beslut om programutbud

I intervjuundersökningen frågade Statskontoret också kommunerna om vilka kriterier de använde vid beslut om programutbudet. Det uppgavs att elevernas sökmönster och söktrycket till olika utbildningar var viktiga sådana kriterier. Vissa kommuner strävade företrädesvis att tillhandahålla ett utbud enligt elevernas dominerande sökmönster, men andra uppgav att de kunde välja att driva utbildningar trots få ansökningar. Ett ytterligare kriterium som vissa av kommunerna uppgav påverkade utbudet var strävan efter ett utbud som matchade behov på den regionala arbetsmarknaden. Det fanns också exempel på huvudmän som valde att erbjuda vissa utbildningar

i egen regi eftersom det var för dyrt att erbjuda dessa i samverkan. Det fanns också exempel på huvudmän som valde att erbjuda vissa utbildningar genom samverkan eftersom det skulle bli för dyrt i egen regi. Att kommunerna enligt skollagen ska erbjuda ett allsidigt utbildningsutbud, antingen i egen regi eller i samverkan, uppgavs också påverka prioriteringarna.

Vanliga grunder för vilket utbildningsutbud man valde att ha var att så många elever som möjligt skulle få sitt förstahandsval tillgodosett, att elevers tidigare sökmönster togs som utgångspunkt, att man ville matcha behov hos det lokala eller regionala näringslivet samt att konkurrensaspekten beaktades i planeringen då man ville säkra elevunderlag genom ett attraktivt utbud. Det fanns också exempel på gymnasieförbund som garanterade alla behöriga elever plats på sitt förstahandsval.

Ett vanligt politiskt ställningstagande som det gavs uttryck för var att ekonomi prioriteras framför bredden i utbildningsutbudet. Samtidigt uttryckte också andra kommuner det motsatta, dvs. att bredden i utbildningsutbudet prioriterades oberoende av om detta innebar högre kostnader. När elevunderlaget är stort upplevdes möjligheterna att erbjuda ett allsidigt utbildningsutbud bättre. Med ett mindre elevunderlag begränsades dessa möjligheter.

Kommunerna uttryckte att elevernas förändrade sökmönster gjorde det svårt att påverka utbudet och att starta utbildningar med önskvärda gruppstorlekar. Många huvudmän upplevde förskjutning i sökmönstret från yrkesprogram till högskoleförberedande program, med otillräckliga undervisningsgrupper eller minskat utbildningsutbud som följd. Också de vid tiden för undersökningen minskande elevkullarna innebar en stor utmaning för anpassning av organisationen, bl.a. för att det var svårt att ändra dimensionering av verksamheten och nödvändiga resurser såsom lokaler och personal. Elevunderlaget lyftes fram som särskilt viktigt av många av de intervjuade, och många huvudmän upplevde en konkurrens om elever med andra kommunala och enskilda huvudmän.

En vanlig uppfattning som uttrycktes i intervjuerna var att gymnasieverksamheten var ekonomiskt trängd. Vissa huvudmän uppgav att de hade tvingats sänka ambitionerna i att upprätthålla ett brett utbildningsutbud för att fylla undervisningsgrupperna bättre. Program och inriktningar med få sökande hade i vissa fall lagts ned och i andra fall inte startat i samma utsträckning som tidigare. En särskild

kostnad som nämndes var lokaler, som är svåra att anpassa efter minskade elevkullar och ändrade sökmönster. Yrkesprogrammets investeringskostnader innebar också ökade kostnader särskilt eftersom undervisningsgrupperna för yrkesämnen ofta behöver vara mindre än på högskoleförberedande program.

Skolinspektionen granskar hur kommunerna bestämmer och balanserar utbudet av nationella program 2018

Skolinspektionen har i en kvalitetsgranskning undersökt hur de kommunala skolhuvudmännen verkar för att eleverna ska få ett allsidigt utbud. Skolinspektionen betonar att iakttagelserna och slutsatserna gäller för de 30 kommunala skolhuvudmännen, varav tre är kommunalförbund, som ingår i granskningen.³⁰

Elevers sökmönster kan vara ett otillräckligt underlag för att visa elevernas önskemål

I de flesta granskade kommuner är det främst elevernas sökmönster som analyseras för att ta reda på vilka utbildningar som är efterfrågade. Enligt Skolinspektionen kan dock sådana analyser ge otillräckligt underlag, då ungdomarna söker i befintligt utbud och kanske inte utifrån sina egentliga önskemål. Granskningen visade exempel på att kommunerna vid beslut om programutbud även tog andra hänsyn vid beslut om utbud. Exempel på sådana hänsyn uppgavs vara att balansera utbudet lokalt, profilera sig på en konkurrensutsatt skolmarknad och möta efterfrågan hos arbetsgivare i regionen.

Samtliga huvudmän som ingick i kvalitetsgranskningen uppgav att de har kännedom om kommunens kompetensförsörjningsbehov, och att de har regelbunden kontakt med arbetsmarknadens olika parter. Samverkan uppgavs exempelvis ske genom kontakter med kommunal arbetsmarknadsförvaltning, arbetsförmedling, branschråd för kommunens gymnasiala yrkesutbildning och med lokalt företagande. Några kommuner i Skolinspektionens granskning uppgav att arbetsmarknadens efterfrågan på utbildning delvis är styrande för huvudmannens utbud av utbildning. Det förekommer t.ex. att program inte startas trots att det kan finnas elevunderlag när kommunen

³⁰ Skolinspektionen (2018), *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

bedömer att det inte finns en lokal eller regional arbetsmarknad. Det förekommer också att kommuner valt att satsa på utbildningar där efterfrågan på arbetskraft finns i kommunen även om elevunderlaget är lågt. Vård- och omsorgsprogrammet och industritekniska programmet angavs som två sådana exempel. De yrkesutbildningar som erbjuds i flest kommuner i granskningen är bygg- och anläggningsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet och handel- och administrationsprogrammet. Med anledning av det noterar Skolinspektionen att både bygg- och anläggning och vård- och omsorg ligger i toppen av Arbetsförmedlingens yrkesprognoser på nationell nivå med god eller mycket god arbetsmarknad och att området försäljning, inköp och marknadsföring är det yrkesområde som sysselsätter näst flest personer på den svenska arbetsmarknaden.

Hemkommunerna verkar för att åstadkomma ett allsidigt erbjudande, men variationen är stor

Skolinspektionen finner att samtliga granskade kommuner verkar för att åstadkomma ett allsidigt utbud av nationella program och alla utom två kommuner breddar sitt erbjudande av nationella program genom regional samverkan. Skolinspektionen konstaterar dock att möjligheterna att åstadkomma ett allsidigt utbud av program varierar i landet. I många kommuner är elevunderlaget och tillgången till rätt lärarkompetens eller platser för arbetsplatsförlagt lärande otillräckligt och det är därför svårt för kommunerna att erbjuda ett allsidigt urval av det totala utbudet på 18 program och 60 inriktningar. I många av de mindre kommunerna är utbudet av yrkesprogram begränsat, men det breddas genom regionalt samarbete. Flera kommuner, även mindre, kan genom samverkan erbjuda 17–18 nationella program vilket Skolinspektionen bedömer som ett positivt resultat.

OECD om konkurrens, arbetslivssamverkan och dimensionering enligt regionala behov

Efter en analys av svensk yrkesutbildning 2019 framhåller OECD som en central slutsats att utbudet i Sverige drivs av elevernas valfrihet i kombination med skolornas konkurrens om elever.³¹ OECD

³¹ OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

beskriver också ett behov av ökad samverkan mellan skola och arbetsliv i syfte att stärka kopplingen mellan utbud och arbetsmarknadens behov, samt behov av en koppling mellan nationella behovsprognoser och regionala dimensioneringsbeslut.

4.1.5 Vuxenutbildningen – från 1980-talet till i dag

Kommunal vuxenutbildning (komvux) infördes 1968 för att ge vuxna samma möjlighet att skaffa sig gymnasiekompetens som ungdomar hade rätt till. Den utvecklades sedan under 1980-talet till en egen skolform med en egen läroplan. Under 1990-talet blev komvux i hög grad ett arbetsmarknadspolitiskt instrument med *kunskapslyftet* (1997–2002) som ett väsentligt inslag. Från 2006 har komvux åter knutits närmare till ungdomsskolans utveckling.

Decentralisering av komvux parallellt med gymnasieskolan

Regeringen tillsatte 1978 en kommitté för att utreda komvux (dir. 1978:31)³². Med utgångspunkt i de mål som fastställts av riksdagen 1975 skulle kommittén kartlägga, analysera och utvärdera hur dessa omsatts i praktisk verksamhet. Ytterligare en uppgift för den så kallade Komvuxutredningen var att bestämma gränsdragningen mellan komvux och andra utbildningsformer, såsom folkbildningen och högskolan. Utifrån utredningens förslag infördes en särskild läroplan för kommunal vuxenutbildning (Lvux 82) som i sin helhet gällde från och med och med läsåret 1983/84, huvudsakligen baserad på SÖ:s etappsystem, och det infördes 1984 en särskild vuxenutbildningslag³³ och en särskild vuxenutbildningsförordning³⁴. Komvux fick därmed status av en egen skolform.

De många besluten om styrningen av skolan och om förhållandet mellan staten och kommunerna i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet innebar även förändringar för komvux. Man övergick från

³² Komvuxutredningen redovisade sin utredning i två delbetänkanden, (Ds U 1979:12 *Statens skolor för vuxna. Varvad undervisning och brevvundervisning i grundskolans och gymnasieskolans ämnen*) och (SOU 1979:92 *Komvux och studieförbund. Arbetsfördelning och samråd*) samt ett huvudbetänkande (SOU 1982:29 *Komvux - kommunal utbildning för vuxna*).

³³ Vuxenutbildningslagen (1984:1118).

³⁴ Vuxenutbildningsförordningen (1985:288).

regelstyrning till målstyrning. Staten fick det övergripande ansvaret för en likvärdig utbildning genom målen i läroplaner och kursplaner, och kommunerna skulle organisera och genomföra verksamheten. Propositionen *Växa med kunskaper*³⁵ innebar stora förändringar för både gymnasieskolan och komvux. Riksdagen fattade i december 1993 beslut³⁶ om Läroplan för de frivilliga skolformerna³⁷ (Lpf 94), en gemensam läroplan för gymnasieskolan och komvux. Därmed avskaffades Lvux 82. Genom att även vuxenutbildningslagen avskaffades upphörde i princip vuxenutbildningen som ett eget politikområde. Vuxenutbildningens mål förblev dock oförändrade till såväl innehåll som utformning och den gemensamma läroplanen Lpf 94 hade ett särskilt avsnitt om vuxenutbildning, i vilket målen var formulerade på exakt samma sätt som i Lvux 82. Kommunerna och landstingen fick även möjlighet att uppdra åt andra att anordna komvux på entreprenad.

Den ekonomiska krisen vid 1990-talets början hade påverkan på de politiska besluten om gymnasieskolan och komvux. Decentraliseringen, liksom samordningen mellan skolformerna, kunde delvis betraktas som en besparingsåtgärd. Likaså kunde ökad konkurrens och upphandling av utbildning betraktas som åtgärder för att minska kostnaderna.

Kunskapslyftet – vuxenutbildning som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument

Den parlamentariska utredningen Kunskapslyftskommittén tillsattes hösten 1995 för att ”föreslå mål för ett nationellt kunskapslyft för vuxna som en del i en strategi för livslångt lärande”. År 1997 startade kunskapslyftet. Kommunerna tilldelades resurser motsvarande cirka 100 000 heltidsplatser per år under fem år för i första hand gymnasial utbildning för arbetslösa. Kunskapslyftet hade följande tre syften:

- Halvera den öppna arbetslösheten från åtta till fyra procent.
- Skapa ekonomisk tillväxt genom investering i humankapital.
- Utveckla och förnya den kommunala vuxenutbildningen bl.a. genom att använda externa utförare framför allt för yrkesinriktad utbildning.

³⁵ Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper*.

³⁶ Jfr prop. 1992/93:250, bet. 1993/94: UbU2, rskr. 1993/94:93.

³⁷ Förordningen (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna.

Kunskapslyftet, som pågick till 2002, var en mycket ambitiös satsning även i internationell jämförelse. Den gav ungefär 800 000 individer gymnasial utbildning till en kostnad av nära 19 miljarder kronor (exklusive studiestöd).

Kunskapslyftskommittén lade fram mål för vuxnas lärande

Kunskapslyftskommitténs arbete var en grund för propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*³⁸, som riksdagen fattade beslutade om 2001. I propositionen formulerades mål och riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av komvux. Propositionen slog fast att vuxenutbildningens målbild är sammansatt, och att den omfattar ett individmål, ett demokratimål, ett tillväxtpolitiskt och ett fördelningspolitiskt mål. Man poängterade att det ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv även är viktigt att beakta arbetsmarknadens behov, även om utgångspunkten ska vara den enskildes behov. Målen innebär att vuxenutbildningens uppdrag är brett, inte enbart kompensatoriskt. Den vuxne ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Åren efter kunskapslyftet fick kommunerna öronmärkta statsbidrag motsvarande cirka 46 000 heltidsplatser för fortsatt utveckling av vuxenutbildningen under åren 2003–2006. Regeringen som tillträdde 2006 avskaffade detta statsbidrag, och minskade 2008 de statliga bidragen till komvux med en tredjedel. De diskussioner som förts om en särskild vuxenutbildningslag och en myndighet för vuxnas lärande avfördes. I samband med att den nu gällande skollagen (2010:800) infördes 2010 till följd av regeringens proposition, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*³⁹, införlivades även det ovan nämnda förslaget om mål från propositionen om vuxnas lärande.

³⁸ Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.

³⁹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Yrkesvux – för ökade volymer av yrkesutbildning

I budgetpropositionen för 2009⁴⁰ aviserade regeringen en satsning på yrkesutbildning för vuxna för att motverka brist på arbetskraft med yrkesutbildning, yrkesvux. Satsningen syftade dessutom till att nå de grupper som saknade gymnasieutbildning eller hade en gymnasial yrkesutbildning som behövde kompletteras. Det skulle också vara möjligt för den som läst en studieförberedande utbildning att växla om och skaffa sig en gymnasial yrkesutbildning. En stor flexibilitet och tillgänglighet både i tid och rum när det gäller utbildningens uppläggning var nödvändig för att nå målgrupperna, men även för att tillgodose arbetsmarknadens behov.

Regeringen menade att vuxenutbildningens dimensionering måste kunna variera över tiden med hänsyn till konjunkturer, arbetsmarknadsläge och utbildningsbehov. Den föreslagna satsningen på yrkesvux skulle leda till en önskvärd förskjutning av innehållet i den svenska vuxenutbildningen mot mer av yrkesutbildningar. På sikt var det emellertid rimligt att det riktade statsbidraget till vuxenutbildningen inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna.

Det riktade statsbidraget för yrkesvux⁴¹ fanns årligen fram till och med 2016. Statsbidragets storlek och därmed antalet platser fluktuerade kraftigt mellan åren.

Regionalt yrkesvux, samverkan för ett breddat utbud av yrkesutbildning

I budgetpropositionen för 2015⁴² aviserade regeringen sin satsning på ett nytt stadigvarande och permanent kunskapslyft, en investering som regeringen avsåg att öka successivt under hela mandatperioden.

Hösten 2016 beslutade regeringen om förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). Beslutet motiverades med att många kommuner har svårt att tillhandahålla vissa yrkesutbildningar själva och investerings-tunga utbildningar kan kräva samlade krafter och samordning för att komma till stånd och utnyttjas effektivt. Den 1 januari 2017 trädde den nya förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux i kraft.

⁴⁰ Prop. 2008/09:1 *Utgiftsområde 16*.

⁴¹ Förordning (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.

⁴² Prop. 2014/15:1 *Utgiftsområde 16*.

Förordningen innehåller bestämmelser om yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå inom komvux och särskild utbildning för vuxna (särvux) som finansieras med riktade statsbidrag. En del av statsbidraget riktar sig mot lärlingsutbildning för vuxna, ytterligare en annan del riktar sig mot yrkesförare för persontransporter eller gods-transporter. Syftet med regionalt yrkesvux är att skapa bättre förutsättningar för ett bredare utbud av yrkesutbildning genom regional samverkan och bättre samverkan mellan myndigheter och branscher. Hänsyn ska tas både till individens behov och till behoven av kompetens på arbetsmarknaden.

Successiv förändring av rättighetsbaserad komvux har påverkat planeringsförutsättningarna

Hemkommunen ska erbjuda rättighetsbaserad komvux

Redan 1971 uttalade riksdagen att komvux skulle satsa på dem som bäst behövde utbildning, och att komvux borde utformas så att de kurser som i första hand passade dessa grupper gavs en större volym.⁴³ Företräde skulle ges åt grundskolekurser och därtill skulle yrkeskurser anordnas med företräde framför gymnasieskolans allmänna ämnen. Detta och några ytterligare åtgärder underlättade organisatoriskt, socialt och ekonomiskt för korttidsutbildade och studieovana vuxna att delta i kompetensgivande vuxenutbildning.

I dag finns en rätt till komvux på grundläggande nivå. Enligt skollagen har en person rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁴⁴ Dagens reglering ger hemkommunen ansvar för att de som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det, också får delta i sådan utbildning. Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning. Den som har rätt att delta i utbildning har rätt att

⁴³ Prop. 1971:37.

⁴⁴ 20 kap. 11 § skollagen.

delta i sådan utbildning även i en annan kommun än hemkommunen, om utbildningen tillhandahålls där.⁴⁵

Rätt till komvux för examinerade från yrkesprogram

Gymnasieutredningen föreslog 2008 i sitt betänkande *Framtidsvägen*⁴⁶ en ändrad struktur för gymnasieskolans yrkesprogram. Förslagen innebar bl.a. att utrymmet för karaktärs- och yrkesämnen skulle öka för att bättre förbereda eleverna för yrkeslivet. Elever på yrkesprogram skulle, enligt utredningens förslag, garanteras möjlighet att läsa in grundläggande högskolebehörighet inom ramen för sin gymnasieutbildning genom aktiva val eller garanteras en rätt att senare inom komvux göra detta. Som ett komplement föreslogs därför en rätt för elever med yrkesexamen, som saknar grundläggande behörighet till högskolestudier, att läsa in den behörigheten i komvux. Betänkandet följdes av regeringens proposition om *Högre kvalitet i den nya gymnasieskolan*⁴⁷ och om *den nya skollagen*⁴⁸. I prop. 2009/10:165 föreslogs, i enlighet med Gymnasieutredningens betänkande, att en vuxen som är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan, men inte har uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier, ska ha rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå en sådan behörighet. Hemkommunen ska ansvara för att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det.

Rätt till komvux för grundläggande högskolebehörighet

I en promemoria⁴⁹ från 2015 beskrevs utgångspunkterna för ett förslag om en utökad rättighet för vuxna personer att delta i utbildning i komvux. I promemorian föreslogs en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare.

⁴⁵ 20 kap. 10 § skollagen.

⁴⁶ SOU 2008:27 *Framtidsvägen*.

⁴⁷ Prop. 2008/09:199 *Högre kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

⁴⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁴⁹ Ds. 2015:60 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

I promemorian hänvisades till att regeringen samma år initierat ett nytt kunskapslyft som bl.a. innebar stora satsningar på kommunernas vuxenutbildning. Det skulle ge möjlighet för människor att utbilda sig för att kunna få ett jobb, omskola sig till ett nytt yrke, få behörighet till eftergymnasial utbildning, vidareutbilda sig för att få bättre karriärmöjligheter och bilda sig för ett ökat deltagande i samhällslivet eller för personlig utveckling. Regeringen menade att det också innebar att arbetsgivare skulle få bättre möjligheter att få tillgång till den kompetens som de efterfrågar. Det skulle även ge möjligheter för nyanlända att snabbare etablera sig i Sverige. En viktig del i kunskapslyftet var att stärka vuxnas tillgång till komvux.

Vidare anfördes att utbildning ska vara tillgänglig för alla genom hela livet. I promemorian föreslogs därför en utökad rätt till komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå behörighet till högskola och yrkeshögskola. Förslagen syftade bl.a. till att

- ge vuxna en långsiktig möjlighet att genom utbildning byta yrkeskarriär, t.ex. för att undvika arbetslöshet,
- ge de som aldrig fullföljt gymnasieskolan en livslång möjlighet att avsluta utbildning på gymnasial nivå, och
- en livslång rätt till behörighetsgivande utbildning skulle bli en självklarhet och ett fundament i den svenska utbildningspolitiken.

Promemorian beskrev en bakgrund av ett föränderligt arbetsliv, där branscher, yrkesroller och arbetsuppgifter förändras i ett högt tempo. Kunskapskraven och behovet av specialisering ökar i stora delar av arbetslivet. Den höga förändringstakten minskar ofta värdet av äldre kunskaper och kompetenser. Många arbeten som enbart kräver kort utbildning försvinner samtidigt som kraven på kunskaper och kompetens ökar för nytillkomna arbeten. Förändringstakten inom arbetslivet leder till att många kommer att behöva byta karriär och yrkesinriktning, kanske flera gånger under sitt arbetsliv. Promemorian slog vidare fast att det är viktigt att som vuxen ha möjlighet att delta i olika utbildningar för att kunna möta de ökande kraven på flexibilitet i arbetslivet. Inte minst är tillgången till komvux viktig eftersom komvux för många är en förutsättning för att uppnå behörighet till eftergymnasiala studier.

Promemorian slog också fast att vuxnas behov av utbildning kan förändras över tid, inte minst på grund av arbetslivets utveckling och

förändrade krav. För den enskilda individen är det därför viktigt att det finns en långsiktig möjlighet att byta yrkeskarriär, även om individen tidigare har fullföljt en gymnasial utbildning. En sådan karriärväxling börjar för många genom behörighetsgivande studier inom komvux. För att underlätta omskolning under pågående yrkesliv behövs alltså en god tillgång till utbildning som ger behörighet till eftergymnasiala studier. Det finns även de som av olika skäl aldrig har fullföljt utbildning inom gymnasieskolan. Vidare beskrevs i promemorian att dagens arbetsmarknad ofta kräver eftergymnasial utbildning och för att få tillträde till sådan utbildning måste individen ofta komplettera tidigare utbildning med behörighetsgivande kurser inom komvux. För de som inte har uppnått grundläggande behörighet till eftergymnasiala studier är det viktigt att möjligheten att uppnå behörighet till eftergymnasial utbildning finns kvar även senare i livet. Förslagen i promemorian följdes senare av regeringens proposition, *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux* (prop. 2016/17:5). Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen. Detta ledde till ändringar i skollagen som innebar en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning⁵⁰ samt en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande behörighet till och särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. För båda typerna av behörighetsgivande utbildning gäller rätten till utbildning för vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå. Ändringarna i skollagen innebar även att det tidigare kravet på att den vuxne ska ha en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan för att det ska finnas en rätt till komvux på gymnasial nivå togs bort. Ändringarna⁵¹ trädde i kraft den 1 januari 2017.

Rätt till komvux som svenska för invandrare (sfi) för personer med begränsade kunskaper i svenska språket

I sfi-utredningens betänkande⁵² från 2003 beskrevs grunderna för att tillhandahålla utbildning i sfi för alla vuxna som saknar kunskaper i det svenska språket. Sfi har under årens lopp vid flera tillfällen varit föremål för statliga utredningar med olika inriktning. I början på

⁵⁰ Högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare.

⁵¹ Jfr 20 kap. 19–19 e §§ skollagen.

⁵² SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*.

1990-talet överfördes ansvaret och huvudmannaskapet för sfi helt till kommunerna och bestämmelser om undervisningen skrevs in i skollagen som en del av utbildningsväsendet för vuxna. Kommunerna blev enligt skollagen skyldiga att hålla sfi tillgänglig så att en kurs kunde påbörjas inom tre månader från det att rätten till sfi inträtt. När lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare infördes 2010 tillkom även regleringar i skollagen om när sfi ska kunna påbörjas för de som omfattas av reformen. Kommunerna ska verka för att de som omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska kunna påbörja sfi inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till en sfi-kurs hos kommunen.

Sedan 2016 är sfi tillsammans med utbildning på grundläggande och gymnasial nivå en del av komvux. Enligt nu gällande bestämmelser i skollagen⁵³ har en person rätt att delta i utbildning i sfi från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet, och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Vidare regleras i skollagen att hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i sfi erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen. Varje kommun ska också aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i sfi inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader.⁵⁴

Den 1 januari 2018 infördes ett nytt regelverk för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet som bl.a. ersatte lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det nya etableringsprogrammet regleras i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. I det nya etableringsprogrammet infördes särskilda regleringar om deltagande i reguljär utbildning inom skolväsendet eller motsvarande för nyanlända med kort utbildning som efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet.⁵⁵ I nu gällande bestämmelser i skol-

⁵³ 20 kap.31 § skollagen.

⁵⁴ 20 kap. 28 och 29 §§ skollagen.

⁵⁵ Jfr lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt 12, 13 och 14 §§ förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

lagen framgår att varje kommun aktivt ska verka för att en nyanländ som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i sfi hos kommunen.

Rätt till utbildning i sär vux

I propositionen *Om kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, sär vux*⁵⁶ betonades utbildningsperspektivet på så sätt att sär vux skulle fylla samma funktion för de studerande som dåvarande grundvux. I samband med kommunaliseringen av särskolan 1996 övergick ansvaret för sär vux från landstingen till kommunerna.⁵⁷

Carlbeck-kommittén⁵⁸ som hade till uppgift att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning för att stärka utbildningen och åstadkomma en inkluderande skola och undervisning, framhöll vikten av att det skulle införas en rätt till grundläggande utbildning även för vuxna med utvecklingsstörning.

Från och med 2007 infördes en rätt till grundläggande sär vux för den som saknar kunskaper som uppnås i särskolan⁵⁹ och kommunen fick också ett ansvar att aktivt verka för att motivera till deltagande i grundläggande komvux. I samband med att 2010 års skollag skulle börja tillämpas för vuxenutbildningen infördes också en gemensam läroplan och en förordning för hela vuxenutbildningen⁶⁰. I båda dessa förordningar betonas rätten att kunna kombinera studier i de olika skolformerna. Det finns än i dag ingen rätt till sär vux på gymnasial nivå även om kommunerna enligt bestämmelserna i skollagen ska erbjuda sådan utbildning och aktivt verka för att de som är behöriga deltar i utbildning.

När det gäller sär vux på grundläggande nivå finns en rätt att delta i utbildning för en vuxen med utvecklingsstörning från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen i grund-

⁵⁶ Prop. 1987/88:33 *Om kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, sär vux*.

⁵⁷ SOU 2011:8 *Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning*.

⁵⁸ SOU 2004 :98 *För oss tillsammans – om utbildning och utvecklingsstörning*.

⁵⁹ Prop. 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.*

⁶⁰ Förordningen om läroplan för vuxenutbildningen (Lvux12) och förordningen om vuxenutbildning.

särskolan syftar till att ge, och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det, också får delta i sådan utbildning. Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.⁶¹

4.1.6 Sammanfattande iakttagelser av hur styrningen av utbudet av gymnasial utbildning förändrats från 1980-talet fram till i dag

Graden av central styrning av gymnasieorganisationen har minskat kraftigt sedan 1980-talet

Reglerna kring vem och vilka som får fatta beslut om utbudet och organiseringen av gymnasieverksamheten har genomgått en radikal förändring sedan 1980-talet och fram till i dag. Beslutsordningen har gått från en stark statlig central detaljstyrning, via en decentralisering inom staten, till en fri etableringsrätt för kommunala huvudmän och möjligheter för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare att etablera sig efter en tillståndsprövning av staten. I dag kan alla kommunala skolhuvudmän välja vilka gymnasieutbildningar de ska anordna i gymnasieskolan. De enskilda huvudmännens tillstånd avser ett visst gymnasieprogram på en viss skolenhet i en kommun, men hur många platser som ska erbjudas avgör huvudmannen.

När den statliga kontrollen över kommunernas etableringsrätt helt upphörde 1993 fick det konsekvenser för gymnasieorganisationen som genomgick stora förändringar under 1990-talet. Kort därefter ökade ungdomarnas möjligheter att välja skola och fler fristående skolor etablerade sig till följd av rätten till offentligt stöd vilket bidrog ytterligare till en differentierad gymnasieorganisation. Ökningen av andelen elever på fristående skolor tog fart framför allt på 2000-talet men vissa kommuner påverkades tydligt redan på 1990-talet. Det finns i dag fler anordnare av gymnasieutbildning (skolhuvudmän) och fler skolor än förr. Utbildningarna finns på fler orter och programmen är också mer spridda.

Den statliga styrningen av gymnasieorganisationen innebar i sig en samordning av utbudet av gymnasieutbildning. När den statliga regler-

⁶¹ 21 kap. 10 och 11 §§ skollagen.

ingen av gymnasieorganisationen i princip avskaffades såg regeringen framför sig att den skulle ersättas av ett system med samverkansavtal. Många kommuner samverkar i dag i någon form. Men det finns ingen tvingande reglering om samverkan eller samordning. Det som sägs i skollagen är att kommunerna kan fullfölja sitt ansvar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning genom att erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller ett landsting. Detta kan då göras enligt samverkansavtal med kommunen eller landstinget. Samverkan med eller mellan enskilda huvudmän berörs inte i skollagen. Det förefaller också i lägre grad förekomma samverkan med enskilda huvudmän. Med tanke på att mer än en fjärdedel av eleverna går i fristående skolor står alltså en stor del av gymnasieorganisationen utanför det system av samverkansavtal som regeringen såg framför sig 1983.

Vad som ska styra besluten om utbud och på vilka grunder dimensioneringen ska avgöras har förskjutits över tid

Vilka förhållanden som det enligt staten bör tas hänsyn till när gymnasieskolans utbud planeras kan i stort sett betraktas som desamma sedan början av 1980-talet. Då som nu strävades efter att beakta och balansera likvärdig tillgång till utbildning i olika regioner i landet, arbetsmarknadens behov, individernas önskemål och samhällets resurser. Men i samband med decentraliseringen av ansvaret för skolan i början av 1990-talet skedde en tydlig tyngdpunktsförskjutning mot att ta hänsyn till elevernas önskemål. Det skrevs in i skollagen att elevernas val av program och grenar skulle vara vägledande för kommunernas dimensionering av gymnasieutbildningarna. I propositionen skrev dock regeringen att kommunerna behövde göra en avvägning mellan elevernas sökandeböjning, arbetsmarknadens behov av utbildade och ett effektivt resursutnyttjande när de beslutade om vilka studievägar som skulle finnas och antalet platser på dem. Inte förrän i samband med införandet av Gy11 infördes skrivningar i skollagen som refererade till arbetsmarknadens behov. Det infördes då syftesbestämmelse (15 kap. 2 § skollagen) som angav att utbildningen i gymnasieskolan ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och till högskolesektorn. Enligt 15 kap. 30 § skollagen som reglerar kommunens ansvar att erbjuda utbildning föreskrivs dock att vilka utbildningar som erbjuds

och antalet platser på dessa så långt det är möjligt ska anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.

Den statliga styrningen innebär en samordning av den gymnasieskolans utbildningsutbud. När den statliga regleringen av gymnasieorganisationen skalades ner såg regeringen framför sig att den skulle ersättas av ett system med samverkansavtal. De flesta kommuner i dag samverkar också i någon form, men det finns ingen tvingande reglering om samverkan eller samordning. Det som sägs i skollagen är att kommunerna kan fullfölja sitt ansvar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning genom att erbjuda utbildning som den själv anordnar eller, via samverkansavtal, utbildning som anordnas av en annan kommun eller en region. Detta kan då göras enligt samverkansavtal med kommunen eller regionen. Samverkan med eller mellan enskilda huvudmän berörs inte i skollagen. Eftersom i dag närmare fjärdedel av eleverna går i fristående skolor står en stor del av gymnasieorganisationen utanför det system av samverkansavtal som regeringen såg framför sig 1983.

Det var naturligtvis svårt att förutse hur gymnasieorganisationen och skolmarknaden skulle utvecklas när ansvaret för planering och dimensionering decentraliserades i början av 1990-talet.⁶² Dessutom har många andra systemförändringar ägt rum som handlar om organisation, finansiering och valfrihet. Alla program har blivit treåriga, i stort sett alla elever börjar i gymnasieskolan, programstrukturen har ändrats vid två tillfällen och behörighetskrav har införts och höjts. Vuxenutbildningen har fått en ökad betydelse för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden.

Svårare förutsättningar för planering av gymnasieutbudet

Den ökade mångfalden av utbildningsanordnare, tonvikten på elevernas önskemål i kombination med elevernas stora möjligheter att välja utbildningsanordnare och skola har inneburit radikalt förändrade planeringsförutsättningar. Huvudmännen måste i dag fatta sina beslut om sitt gymnasieutbud under stor osäkerhet. Utan överblick eller kontroll över det totala utbudet är det svårt för en huvudman att

⁶² I prop. 1990/91:18 skrev regeringen att den räknade med att det skulle finnas ett behov av fristående skolor även fortsättningsvis men att behovet skulle vara begränsad då de kommunala skolorna skulle kunna möta behovet av annan pedagogik eller organisation. Avsnittet handlade dock främst om grundskolan.

balansera utbudet. Villkoren ser också olika ut då kommunerna har ett ansvar att erbjuda alla elever en gymnasieutbildning på ett allsidigt urval av studievägar, ett ansvar som de enskilda huvudmännen inte har. Sett över tid har också elevantalet varierat över tid vilket ytterligare försvårat de kommunala huvudmännen planeringsförutsättningar.

När ansvaret för planering och dimensionering decentraliserades i samband med den genomgripande decentraliseringen av ansvaret för skolverksamheten 1991 förutsåg regeringen inte hur gymnasieorganisationen och skolmarknaden skulle utvecklas. På flera områden har staten återgått till en starkare styrning (genom riktade statsbidrag till t.ex. lärarsatsningar, regelstyrning och kunskapsstyrning). Men när det gäller planering och dimensionering förefaller inte staten ha ökat sin styrning.

Skolkommissionen föreslog 2017 en utredning om planering, dimensionering och lokalisering av gymnasieskolan

Regeringen beslutade 2015 att tillkalla en kommitté med uppdraget att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Kommittén antog namnet 2015 års skolkommission och överlämnade ett betänkande till regeringen 2017.⁶³ Kommissionen ansåg att det är nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering i ett regionalt perspektiv. Enligt kommissionen är frågan om planering och dimensionering av program och skolor är central för resursutnyttjandet i gymnasieskolan. Kommissionen föreslog att regeringen borde uppdra åt en utredning att ta fram en regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.

⁶³ SOU 2017:35 *Samling för skolan Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

Rättighetslagstiftningen är central i styrningen av utbildet i komvux

När det gäller planeringsförutsättningarna för komvux har rättighetslagstiftningen successivt under åren utökats, vilket har påverkat kommunernas förutsättningar att planera utbildet. Rätt till utbildning stödjer en likvärdig och lika tillgång till utbildning och omfattar i dag flera delar av vuxenutbildningen, däribland komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå för behörighet till högre utbildning, som svenska för invandrare (sfi) och särvux på grundläggande nivå. Någon rätt till yrkesutbildning inom komvux i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet föreligger dock inte. Det har däremot varit en ökande trend med statliga satsningar på yrkesutbildning. Resurser har också i allt större omfattning flyttats över från arbetsmarknadspolitik till skolväsendet för vuxna.

4.2 Dagens styrmodell och regelverk som påverkar planering och dimensionering

4.2.1 Staten anger vad, huvudmännen avgör hur

På en grundläggande nivå har ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och professionen varit densamma sedan början av 1990-talet. Grunderna för kommunernas utbildningserbjudande bestäms på nationell nivå av riksdagen i lag. Detta innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för utbildningens innehåll, resultat och utveckling. Det kan förenklat uttryckas som att staten anger vad som ska erbjudas och uppnås.

Styrmodellen, som anger ramarna för kommunernas planering, bygger på ett par övergripande principer. Den första principen är en tydlig ansvarsfördelning mellan nationell nivå, huvudmannanivå och professionell nivå (rektorer och lärare). Enligt denna ansvarsfördelning reglerar staten utbildningens struktur, innehåll samt vad som ska uppnås och eftersträvas. Staten anger också mål och riktlinjer för skolans verksamhet som ska garantera att utbildningen i landet är likvärdig och av hög kvalitet.

Huvudmännen genomför den statliga utbildningspolitiken genom ansvaret att utbildningen erbjuds, tillgängliggörs och genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, förordningar och föreskrifter

som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som finns i andra författningar. Skolhuvudmännen är skyldiga att till skolmyndigheterna lämna uppgifter om skolan och delta i utvärderingen av verksamheterna.

Myndigheternas arbete med uppföljning och utvärdering syftar till att öka kunskapen om hur utbildningen och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Skolmyndigheterna ansvarar för att sammanställa och rapportera resultatet av den nationella utvärderingen och uppföljningen till regeringen.

Skolhuvudmännen har i övrigt stor frihet att bestämma hur verksamheten ska organiseras och ansvarar samtidigt för att skolan får de resurser och övriga förutsättningar som behövs för att uppfylla de nationella målen. Det är kommunens högsta ledningsorgan som ansvarar för att skolverksamheten bedrivs enligt skollagen och kommunallagen (2017:725) och därmed ansvarar för att eleverna i de kommunala skolorna uppnår de nationella målen och kravnivåerna. Det innebär att det är kommunfullmäktige som är mottagare av statens uppdrag. Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen och skollagen utse en eller flera nämnder för att fullgöra skoluppdraget.⁶⁴ Professionen bedriver undervisningen genom att tolka och förverkliga det som står i styrdokumentet.

Den andra principen för dagens styrmodell – som ska garantera att detta efterlevs och fungerar – är mål- och resultatstyrning med krav på löpande uppföljning och utvärdering. Enligt 26 kap. 3 och 19 §§ skollagen har Skolinspektionen tillsyn över gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen och har dessutom ansvar för att granska kvaliteten. Skolverket har ansvar för nationell uppföljning och utvärdering av skolväsendet enligt 26 kap. 24 § samma lag.

När det gäller frågor om planering och dimensionering i gymnasieskolan är styrmodellen inte så tydlig. Det vill säga vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa respektive utbildningar är mycket en fråga om huvudmannens beslut. Det som föreskrivs på nationell nivå är vilka program och inriktningar som ska finnas. De enskilda huvudmännen ansöker om godkännande för att bedriva en viss utbildning och kommunerna är skyldiga att erbjuda ett allsidigt urval av de nationella programmen och inriktningarna. Kommunen ska så långt det är möjligt anpassa vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Det

⁶⁴ Skolverket (2011), *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

kan också konstateras att mål- och resultatstyrningen, med dess statliga uppföljning och kontroll, huvudsakligen gäller genomförandet av utbildningen för en god måluppfyllelse för eleverna, även om frågan om allsidigt urval också ingår.

Statlig styrning...

I bilaga 1 till skollagen anges vilka de nationella programmen är och i gymnasieförordningen (2010:2039) anges i bilaga 1 vilka de nationella inriktningarna på programmen är. Skolverket utarbetar det innehåll som de respektive utbildningarna ska ha i läroplaner och kurs- och ämnesplaner. Regeringen meddelar föreskrifter om läroplaner för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen. Regeringen och Skolverket meddelar föreskrifter om ämnesplaner och kursplaner. Genom bestämmelser i skollagen och skolformsförordningarna anger staten också mål och riktlinjer för skolans verksamhet som syftar till att utbildningen i landet är likvärdig och av hög kvalitet.

Som utredningen sett i avsnitt 4.1 har ansvaret för gymnasieskolan alltid varit delat mellan staten och kommunerna men decentraliseringen i början av 1990-talet gav större utrymme för kommunerna att utforma verksamheten. Kommunernas frihet är avgränsad till att agera inom de bestämmelser som beslutats av riksdag och regering.

...men lokalt friutrymme

När det gäller planering och dimensionering, dvs. vad som ska erbjudas och hur mycket, är det lokala friutrymmet större, än när det gäller själva styrningen av undervisningen. Enligt 16 kap. 42 skollagen är hemkommunen skyldig att erbjuda alla behöriga ungdomar i kommunen utbildning på nationella program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar. När det gäller introduktionsprogrammen är hemkommunen, enligt 17 kap. 16 § skollagen skyldig att erbjuda alla behöriga ungdomar i hemkommunen programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion. Erbjudandet om programinriktat val ska avse utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar eller erbjuder genom samverkansavtal. När det gäller komvux och sårvux så är det

huvudmannen som beslutar om vilka nationella kurser som ska erbjudas och hur stor volym eller antal platser dessa kurser ska omfatta. Rektorn beslutar i sin tur om vilka orienteringskurser och individuella kurser som ska ges. Det innebär att det finns en stor flexibilitet och ett stort friutrymme att lokalt besluta om vad som erbjuds inom vuxenutbildningen. När det gäller gymnasieskolan har huvudmännen ett friutrymme genom möjligheterna till programfördjupning. Skolverket meddelar föreskrifter om vilka kurser som får erbjudas som programfördjupning inom respektive program, men det är huvudmannen som beslutar vilka av dessa kurser som ska erbjudas (4 kap. 5 och 6 §§ gymnasieförordningen). För yrkesprogrammen finns det yrkesutgångar som är en kombination av kurser inom yrkesprogrammets programfördjupning som leder till en viss yrkeskompetens.

Variationer i den kommunala utförrarrollen

De kommunala skolhuvudmännen har utförrarrollen och bestämmer hur organisationen ska utformas för att uppnå målen. De bestämmer också vilket utbud man ska erbjuda inom den nationella programstrukturen för gymnasieskolan samt utbudet inom vuxenutbildningen. Skolan formas och påverkas även av regionala och kommunala villkor där det i hög grad är demografiska faktorer, strukturella förutsättningar och politiska realiteter som påverkar prioriteringarna. Sammantaget innebär detta lokala och regionala variationer i prioriteringarna för skolan och formerna för utförandet.

Det kommunala friutrymmet för den gymnasiala utbildningen har följaktligen inneburit stora skillnader såväl mellan kommuner som mellan olika huvudmän i samma kommun⁶⁵. På grund av skilda villkor och olika geografiska förutsättningar ser det olika ut vad gäller förutsättningar för relationer och samarbeten på skolområdet. En regions eller kommuns specifika geografiska, demografiska och politiska karaktär påverkar exempelvis expansionen av fristående skolor, utbildningsföretags etablering i regionen, kommunala skolors uppdelning i skolenheter, utbud av program, inriktningar och profilutbildningar.

⁶⁵ Skolverket (2011), *Skolmarknadens geografi*.

4.2.2 Regleringen som styr huvudmännens planering och dimensionering av gymnasial utbildning

Gymnasial utbildning för unga

Huvudmän

Enligt 2 kap. 2, 3 och 5 §§ skollagen får kommuner, regioner och enskilda vara huvudmän för gymnasieskolor och gymnasiesärskolor. En enskild får efter ansökan godkännas som huvudmän om denne har insikt i och ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet. Hemkommunen ska lämna bidrag för de elever som kommunen var skyldig att erbjuda utbildning (16 kap. 52 § skollagen).

När Skolinspektionen prövar ansökningar om godkännande beaktas bl.a. om den utbildning som man ansöker om har förutsättningar att attrahera ett tillräckligt elevunderlag. Det ska då ha gjorts en kartläggning av intresset för ett visst program och inriktning som visar att huvudmannen kommer att täcka en lokal efterfrågan av den aktuella utbildningen. När det gäller etablering av yrkesprogram ska det presenteras en bedömning av tillgången på arbetsförlagt lärande.

I huvudmannaskapet ingår att ansvara för att utbildningen genomförs enligt skollagen och andra författningar samma lag (2 kap. 8 § samma lag). I skollagen anges bl.a. att huvudmannen har skyldigheter när det gäller att anställa personal och kompetensutveckling, arbetet mot kränkande behandling och ansvarar för antagningen till sina utbildningar. Under rubriken Systematiskt kvalitetsarbete anges att varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 § skollagen).

Huvudmännens utbud av utbildning

Utöver huvudmannaskapet för de kommunala gymnasieskolorna har kommunen ansvar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet enligt 15 kap. 30 § skollagen. Kommunen ansvarar också för att alla ungdomar i kommunen som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp erbjuds utbildning av god kvalitet i gymnasiesärskolan (18 kap. 27 § skollagen). Kommunen kan erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller en region enligt samverkansavtal med kommunen eller regionen. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar (16 kap. 42 § skollagen). Av 17 kap. 16 § skollagen framgår att kommunen också är skyldig att erbjuda ungdomar i hemkommunen introduktionsprogrammen programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion. Erbjudandet om programinriktat val ska avse utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar eller erbjuder genom samverkansavtal (17 kap. 16 § skollagen). Enligt 17 kap. 28 § skollagen får en fristående gymnasieskola som anordnar ett nationellt program anordna programinriktat val som är inriktat mot det nationella programmet, individuellt alternativ och språkintröduktion. En fristående gymnasieskola som anordnar ett yrkesprogram får anordna yrkesintroduktion. När det gäller gymnasiesärskolan ska kommunen sträva efter att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar (19 kap. 34 § skollagen). Kommunens erbjudande omfattar inte den utbildning som erbjuds hos enskilda huvudmän. Däremot ska kommunen informera om utbildningar i fristående gymnasieskolor i kommunen enligt 29 kap. 19 § skollagen.

Fristående gymnasieskolor får anordna den utbildning huvudmannen har godkännande för. Om en enskild huvudman önskar starta en ny utbildning behöver de ansöka om ett nytt godkännande.

Elevers möjligheter att söka

Enligt 15 kap. 5 § skollagen är gymnasieskolan som huvudregel öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. I skollagen och gymnasieförordningen anges vilka ämnen från grundskolan en sökande ska ha godkända betyg i för att vara behörig att söka till gymnasieskolan. Enligt 16 kap. 43 § ska kommunen i första hand ta emot behöriga som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet för utbildningen. Enligt 16 kap. 47 § skollagen får andra behöriga sökande än de som ska tas emot i första hand tas emot i andra hand till platser som återstår sedan alla de som ska tas emot i första hand har antagits till utbildningen. Det innebär att ungdomar har möjlighet att söka utbildning utanför hemkommunen även om motsvarande utbildning finns där. Detta brukar kallas frisökning. De gymnasieskolor som har enskilda huvudmän är riksrekryterande. Det innebär att de ska ta emot alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen (16 kap. 33 § skollagen). Hur urvalet av sökande ska göras om antalet platser är färre än antalet sökande som ska tas emot i första respektive andra hand regleras 7 kap. gymnasieförordningen. Som huvudregel görs antagningen med betygen som grund.

Enligt 16 kap. 45 § skollagen får Skolverket för nationella program besluta att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering) även när det gäller offentliga huvudmän. De närmare förutsättningarna för riksrekrytering finns i gymnasieförordningen.

Kommunal vuxenutbildning

I skollagen framgår att kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare (sfi). Utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.⁶⁶

Behörighet att delta i komvux på gymnasial nivå gäller från och med andra kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen

⁶⁶ 20 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig är också den som är yngre än 20 år, men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.⁶⁷

Att delta i komvux på gymnasial nivå är en rättighet för alla vuxna med behörighet till sådan utbildning i syfte att uppnå behörighet till universitet, högskola och yrkeshögskola. Hemkommunen har en skyldighet att se till att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Om utbildningen inte erbjuds av hemkommunen har den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller i en region, om utbildningen finns där.⁶⁸

Utbudet i komvux påverkas av att kommunerna är skyldiga att erbjuda vissa utbildningar inom ramen för rättighetslagstiftningen. Kommunerna ska utöver rättighetsbaserad utbildning sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.⁶⁹

Vad som i övrigt påverkar utbudet, beträffande yrkesutbildning i komvux, är statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) och de villkor som ställs i förordningen om statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för sådan yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå inom komvux och särvux som planeras och bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet i de samverkande kommunerna, och som syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden.⁷⁰

Enligt 20 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning är ett villkor för att få statsbidrag för regionalt yrkesvux att minst tre kommuner samverkar om planering och genomförande av utbildningen. Detta i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden för de samverkande kommunerna. Statsbidrag lämnas för en bidragsperiod om ett år i taget.⁷¹

⁶⁷ 20 kap. 20 § skollagen. Behörig att tas emot till komvux på gymnasial nivå är också den som är yngre än 20 år om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl, jfr 3 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning.

⁶⁸ 20 kap. 19–19 e §§ skollagen.

⁶⁹ 20 kap. 16 § skollagen.

⁷⁰ 1 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁷¹ 2 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Enligt 4 och 6 §§ samma förordning ska de samverkande kommunerna i regionalt yrkesvux erbjuda kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanhållna yrkesutbildningar) och enstaka kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde utifrån elevernas behov. Enligt 7 § samma förordning ska utbildningen organiseras så att eleverna vid behov kan kombinera utbildningen med annan utbildning inom komvux eller särvox.

Verksamhet på entreprenad

Enligt 23 kap. skollagen får en kommun eller en region med bibehållet huvudmannaskap, lämna över uppgifter inom komvux och särvox på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Kommunerna kan därigenom välja att lägga ut delar av eller hela utbildningsverksamheten på entreprenad. Detta innebär att en huvudman för utbildningen enligt skollagen med bibehållet huvudmannaskap överlämnar åt någon annan att utföra vissa uppgifter inom utbildningen.

Huvudmannen behåller dock det yttersta ansvaret för att utbildningen följer den bestämmelser som gäller för den aktuella skolformen.⁷²

Om kommunen eller regionen överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får kommunen eller regionen även överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift. Kommunen eller regionen får när det gäller komvux och särvox utifrån vissa begränsningar även överlämna den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter⁷³. Dessa begränsningar innebär att i de fall komvux eller särvox anordnas på entreprenad enligt 23 kap. 2 § skollagen får den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter endast överlämnas till en enskild entreprenör om entreprenören har fått ett tillstånd att för motsvarande utbildning sätta betyg enligt 6 kap. 1 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, s.k. betygsrätt. Kommunen eller regionen kan i dessa fall också lägga över vissa av rektorns uppgifter som innebär myndighetsutövning på utbildningsanordnaren (entreprenören), t.ex. ansvaret för utfärdande av betyg. Beslut om vilka orienteringskurser eller individuella kurser som ska ges samt huruvida nationella kurser

⁷² 23 kap. 1 och 2 §§ skollagen.

⁷³ 23 kap. 6 § skollagen samt 1 kap. 4 § och 6 kap. förordningen om vuxenutbildning.

ska delas upp i delkurser kan dock inte lämnas över till den enskilde entreprenören. Detsamma gäller beslut om hur många verksamhetspoäng dessa kurser eller delkurser ska omfatta.⁷⁴

4.3 Planering och dimensionering – i samverkan och konkurrens

I det följande presenteras utredningens undersökningar om hur samverkan om gymnasial utbildning samt planering och dimensionering av utbildningen fungerar i dag i olika kommuner och regioner. Ämnet för analyserna är samverkan kring planering och dimensionering, vad som påverkar utbildningsutbud och elevernas tillgång till utbildning, hur kommuner och huvudmän ser på samhällets kompetensförsörjning i förhållande till den utbildning som bedrivs samt frågor om likvärdighet och segregation inom gymnasieskolan. Analyserna har också berört frågor om resurseffektivitet och finansiering. Det sistnämnda är områden som vi återkommer till kapitel 5.

Som grund till det som redovisas här har vi samlat information på olika sätt. Vår kartläggning har omfattat kontakter med företrädare för de verksamheter som påverkar utbildningens genomförande i olika lokala och regionala kontexter. Dessa är företrädare för myndigheter⁷⁵ och organisationer⁷⁶, branschföreträdare, regionalt utvecklingsansvariga, nationella programråd, samt företrädare för regionala antagningskansliet.

Utredningen har kartlagt dagens samverkan i gymnasieskolan genom att samla samverkansavtal från samtliga samverkansområden med minst tre kommuner inom gymnasieskolan.⁷⁷ Dagens samverkansområden har sedan studerats utifrån hur de överlappar med antagningsorganisationer, samverkan inom komvux (regionalt yrkesvux) samt huruvida både introduktionsprogram och nationella program ingår i samverkan.

⁷⁴ 1 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning.

⁷⁵ Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Regeringskansliet, Skolverket och Skolinspektionen.

⁷⁶ Friskolornas riksförbund, Lärarfacken, Sveriges Kommuner och Landsting, ungdomsförbund.

⁷⁷ Utgångspunkter har varit en sammanställning som Sweco gjort inför arbetet med rapporten Sweco (2018) *Utredning och analys av prislistor inom gymnasiesamverkan i Sverige*. Som togs fram på uppdrag av Gysam (Falu-Borlängeregionen). Sweco har bidragit med sin kartläggning som utredningen sedan har uppdaterat och kompletterat utifrån läget 2019.

Utredningen har även genomfört intervjuer inom ramen för fallstudier om planering, dimensionering och samverkan inom gymnasieskola och komvux.⁷⁸ Inom gymnasieskolan har utredningen hållit fördjupade intervjuer med representanter från 17 huvudmän eller samverkansorganisationer med mandat att hantera gemensamma uppgifter som kommunerna avtalat om. Gällande komvux har representanter från 18 kommunala huvudmän eller samverkansorganisationer intervjuats. I utredningens material inom fallstudierna ingår också insamlade samverkansavtal samt regionala utvärderingar och behovsanalyser om utbudet av gymnasial utbildning i de fallen sådana förekommit.

Utredningens fallstudier

I utredningens fallstudier har vi utgått ifrån *pendlingsområden*⁷⁹ för gymnasial utbildning, som karakteriseras av att de inrymmer ett i huvudsak avgränsbart elevunderlag och rymmer flera olika huvudmän och utbildningsanordnare, och som förhåller sig till varandra i olika grader av samverkan respektive konkurrens. I de fall som det finns en formaliserad samverkan mellan kommuner som täcker in flera mindre pendlingsområden har vi utökat området och undersökt området utifrån också den formaliserade samverkan.

Inför vårt urval har vi valt typer av funktionella regioner med så bred variation som möjligt i geografiska och demografiska förutsättningar och som därmed har olika villkor och förutsättningar i arbetet med planering och dimensionering av den gymnasiala utbildningen. Tre huvudsakliga kategorier har använts.

(1) *Storstadsregioner* – regioner med hög befolkningstäthet, en dominerande storstadskommun och ett stort antal skolor inom pendlingsbara avstånd. Vårt fallstudieurval av storstadsregioner är Göteborgsregionen respektive Stockholmsregionen, för såväl gymnasieskolan som vuxenutbildningen. Dessa regioner omfattar 13 respektive 33 kommuner.

⁷⁸ Se bilaga 3 för förteckning av de intervjuer som gjorts inom ramen för fallstudierna.

⁷⁹ Utgångspunkt har tagits i Skolverkets pendlingsområden för gymnasieskola. För vuxenutbildningen finns inget liknande och utredningen har därför använt sig av lokala arbetsmarknadsregioner, vilka har stora likheter med gymnasieskolans pendlingsområden, men i stället är utformade efter pendling till arbetsplatser i stället för gymnasieskola.

(2) *Regioner med större centralorter* – regioner med medelhög befolkningstäthet, en eller flera större centralorter, pendlingsbara avstånd till ett flertal utbildningsanordnare, och en hög andel tät-ortsnära landsbygd. Vårt fallstudieurval av dessa gymnasierregioner är *östra Dalarna* (centralorter Falun och Borlänge) respektive *Skaraborg* (centralorter Skövde och Lidköping). Även som region för vuxenutbildningen har vi valt Skaraborg, samt *Sydöstra Värmland* (centralort Karlstad). Sammantaget omfattar dessa regioner 34 kommuner.

(3) *Regioner med stora avstånd och få centralorter* – regioner med låg befolkningstäthet, stora avstånd mellan (få) utbildningsanordnare som försvårar pendling, och en hög andel gles landsbygd. Vårt fallstudieurval av dessa gymnasierregioner är Västra Dalarna samt kommunerna inom Lapplands kommunalförbund. Även som region för vuxenutbildning har vi valt kommunerna inom Lapplands kommunalförbund, samt västra Värmland. Sammantaget omfattar dessa regioner 15 kommuner.

I de ovan nämnda regionerna har vi i ett urval av huvudmän samt samverkansorganisationer intervjuat utbildningschefer och andra med ansvar för gymnasieskola och vuxenutbildning, processledare/chefer för gymnasieförbund och andra samverkansorganisationer.

En ambition har varit att i varje typ av region täcka in olika samverkansformer som i högre eller lägre grad är formaliserade. Skillnader mellan dessa regioner i hur man arbetar med planering och dimensionering kan bero på att förutsättningarna för regional samverkan är olika i själva infrastrukturen för och kring utbildningen. Men skillnaderna kan också bero på att regionerna har olika lång historik av samverkan, eller har olika ambitioner med sin regionala samverkan. Informationen om hur samverkan gällande planering och dimensionering ser ut har tagits från utredningens kartläggning av multilaterala samverkansområden i gymnasieskolan, samt information om samverkansområden i komvux inom regionalt yrkesvux.

4.3.1 Dagens samverkansområden för den gymnasiala utbildningen

Utredningen gjort en nationell kartläggning av kommunernas befintliga samverkan i gymnasieskola och komvux. Det finns tre former av formell regional samverkan mellan kommuner som används inom skolväsendet. Den vanligast förekommande formen för sam-

verkan är att man bildar ett samverkansområde genom samverkansavtal. Samverkansavtal regleras i 15 kap. 30 § och 18 kap. 27 § skollagen där det när det gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan föreskrivs att kommunen får erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller en region enligt samverkansavtal med kommunen eller regionen. Kommuner som har ingått ett samverkansavtal bildar ett samverkansområde för utbildningen. Innehållet i ett samverkansavtal är däremot inte reglerat utan kommunerna kommer överens om innehållet.

Kommuner och regioner som vill gå längre i sin formella samverkan kan bilda *kommunalförbund* och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till förbundet enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725). Enligt 9 kap. 1 § samma lag bildas ett kommunalförbund genom att förbundsmedlemmarnas fullmäktige antar en förbundsordning. Inom ramarna för ett förbund sker det ofta mer övergripande samplanering av den gymnasiala utbildningen. Att kommuner gått samman i förbund är en betydligt mindre vanlig samverkansform än samverkansavtal.

Samverkande kommuner kan också inrätta en *gemensam nämnd* för gymnasial utbildning. Kommuner och regioner får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region enligt 3 kap. 9 § kommunallagen. Av 9 kap. 20 § samma lag framgår att den gemensamma nämnden ingår i någon av de samverkande kommunernas eller regionernas organisation. Nämndens uppgifter ska preciseras i en överenskommelse enligt 9 kap. 22 § samma lag.

Samverkansområde inom gymnasieskolan

Med samverkansområde avses alltså en avtals- eller kommunalförbundsbasead konstruktion mellan kommuner som gör att kommuner kan uppfylla krav om att erbjuda ett allsidigt utbud av nationella program och inriktningar samt introduktionsprogram. Kommuner som har ingått ett samverkansavtal eller ett kommunalförbund om utbildningar bildar ett samverkansområde för utbildningen. I sin enklaste form är ett samverkansområde ett avtal om förstahandsmottagning av elever på en specifik utbildning. Samverkansavtal mellan kommuner gäller dock i normalfallet mer än bara förstahandsmottagning till ett specifikt program.

Utredningens kartläggning visar att kommunerna kan delas in i tre kategorier efter vilken typ av avtalssamverkan (eller kommunalförbundssamverkan) som de ingår i:

- Multilateral samverkan om merparten av gymnasieprogrammen.
- Nätverk av bilaterala samverkansavtal om merparten av gymnasieprogrammen.
- Ingen eller nästan ingen avtalsbaserad samverkan.

Den vanligaste konstruktionen, som de flesta av landets kommuner deltar i, är ett multilateralt avtal där en grundpelare är att samtliga kommuners elever söker och konkurrerar om platserna på lika villkor till alla nationella program. Detta skapar en relation mellan kommunerna med ett gemensamt elevunderlag vilket i sin tur skapar en grundläggande förutsättning som påverkar planering och dimensionering av utbildningen.

Multilateral samverkan om merparten av gymnasieprogrammen – 240 kommuner och 85 procent av eleverna

Nästan alla kommuner ingår i ett samverkansområde med fritt sök på nationella program. Detta innebär att samtliga elever blir förstahandsmottagna och konkurrerar om platserna på lika villkor inom samverkansområdena.

Vi har under 2019 identifierat 25 samverkansregioner med multilateralt samverkansavtal.⁸⁰ Vanligtvis omfattar avtalen samtliga nationella program. I 18 av 25 områden inkluderades även introduktionsprogrammet programinriktat val i samverkan. Bara i 11 av 25 områden inkluderades både yrkesintroduktion och programinriktat val i samverkan. I snitt ingick 10 kommuner men storleken på områdena skiljer sig mycket åt. Se tabell 4.1 för antal kommuner i respektive område.

⁸⁰ Formerna som finns i denna grupp är kommunalförbund, multilaterala samverkansavtal samt en förekomst av en gemensam nämnd (Mora, Orsa och Älvdalen). Observera att endast i tre fall har kommunalförbund övertagit huvudmannaskapet för utbildningarna.

Tabell 4.1 Samverkansområden för gymnasieskola 2019

Områden med minst tre kommuner som parter i samverkansavtal eller kommunalförbund

Samverkansområde	Antal kommuner
Samverkansavtal mellan kommuner i Skåne och västra Blekinge	37
Storsthlm (tidigare Kommunförbundet Stockholms Län)	27
Samverkansavtal mellan kommuner i Värmland	16
Samverkansavtal mellan kommuner i Västerbotten	15
Skaraborgs kommunalförbund	15
Samverkansavtal mellan kommuner i Östergötland	14
Fyrbodal kommunförbund	14
Göteborgsregionen (GR)	13
Gysam-Falun/Borlänge	11
Samverkansavtal mellan kommuner i Örebro Län	9
Boråsregionen	8
Kommunförbundet Västernorrland	7
Samverkansavtal mellan kommuner i Kronoberg	7
Samverkansavtal mellan kommuner i Halland	5
Jämtlands Gymnasieförbund	5
Norra Kalmars gymnasierregion	5
Högländet	5
Fyrkantens Gymnasiesamverkan	4
Kalmarsunds gymnasieförbund	4
Lapplands gymnasium	4
Sydnärkes utbildningsförbund	3
Hälsinglands utbildningsförbund	3
Norra Västmanlands utbildningsförbund	3
Region samverkan Sydost	3
Gymnasienämnden (Mora/Orsa/Ålvdalen)	3

I de fall då samverkansavtalen inbegriper många kommuner spänner områdena ibland över flera olika funktionella regioner (lokala arbetsmarknader eller skolpendlingsområden). I t.ex. Skåne och Stockholmsregionen finns delområden inom avtalsområdet som kan betraktas som egna funktionella gymnasiependlingsområden.

Utredningen har samlat in och studerat de avtal och förbundsordningar som reglerar ovanstående samverkansområden. Det förekommer ett flertal olika samverkansfunktioner som regleras i av-

talen. Det finns en stor variation. När samverkan är som mest fördjupad hanterar ett gymnasieförbund hela huvudmannaskapet och därmed det formella beslutsfattandet⁸¹ över utbudet (exempel Kalmar-sunds gymnasieförbund). När samverkan är som minst fördjupad är det i princip bara förstahandsmottagandet till nationella program som regleras mellan kommunerna (Ett exempel på detta är Höglandet).

Nedan listas vanligt förekommande funktioner som kommunerna samverkar om.

- Rapportering och sammanställning av respektive kommuns anord-narkostnader för gymnasieutbildningen.
- Beräkningsgrunder för interkommunal ersättning.
- Gemensamma systemstöd för hantering av data för uppföljning eller handläggning. (t.ex. elevinformation och administration av interkommunal ersättning)
- Anmälningsskyldighet för utbudsändringar samt rådgivande regional organisation eller rådslag mellan kommunerna.
- Beslutande organ för gymnasieverksamheten (kommunalförbunden och gemensam nämnd).
- Ansvar för antagning i form av delegerad myndighetsutövning alternativt gemensam teknisk plattform som stödjer antagnings-processen.⁸²
- Uppföljning och analys av gymnasieverksamhet.

Nätverk av bilaterala samverkansavtal om merparten av gymnasieprogrammen – 34 kommuner och 10 procent av eleverna

Ett antal större städer och deras mindre grannkommuner står utan avtal som skapar ett sammanhållet område med fritt sök. Dessa är Uppsala, Västerås, Eskilstuna, Gävle och Jönköping. Dessa har dock ingått flera olika bilaterala samverkansavtal med mindre grannkom-muner. Detta skapar i realiteten liknande upptagningsområden för

⁸¹ Det finns gränser för vilka utbudsbeslut som kan tas i gymnasieförbundet och vilka besluts-regler som krävs. Detta reglerar kommunerna mellan sig i förbundsordningen. Det finns alltid en möjlighet till exit – vilket har en indirekt påverkan på beslutsprocesserna enligt vad utred-ningen erfarit i fallstudierna.

⁸² Observera att det finns flera exempel på där antagning och övrig samverkan är separata orga-nisationer.

eleverna jämfört med andra liknande geografiska området som har en mer uttrycklig gymnasierregion med ett multilateralt avtal. En naturlig följd av att det saknas ett centralt multilateralt avtal är att det inte finns lika många avtalsbundna samverkanspunkter i dessa områden. Det innebär vidare att det är svårt att överblicka var eleverna kan söka och mottas som förstahandssökande.⁸³ Introduktionsprogram inkluderas i olika grad i avtalen.

Ingen eller nästan ingen avtalsbaserad samverkan – 15 kommuner och 5 procent av eleverna

Enligt våra efterforskningar finns ett antal kommuner som inte har några samverkansavtal om gymnasieskolan, eller mycket begränsat förekommande samverkan med andra kommuner. Dessa kommuner har i regel egen gymnasieskola med ett urval av både högskoleförberedande program och yrkesprogram. Det rör sig om cirka 15 kommuner och omkring 5 procent av eleverna i landet.

Överlappningen mellan antagningskanslier och samverkansområden

I 15 kap. 12 § skollagen anges att huvudmannen ansvarar för antagningen till de olika utbildningar som anordnas av huvudmannen. Antagningsorganisationen får enligt 15 kap. 14 § samma lag vara gemensam för flera olika huvudmän. Men det är huvudmannen som ska fatta beslut om behörighet, mottagande och antagning. De sökande ska alltid lämna sin ansökan till nationella program och programinriktat val och yrkesintroduktion, som har utformats för en grupp elever till hemkommunen (16 kap. 35 § och 17 kap. 13 § skollagen). Det gör att det finns incitament för alla kommuner, även de som saknar gymnasieskola eller gymnasiesärskola, att vara anslutna till ett antagningskansli. En gemensam antagningsorganisation gör det tydligt för de sökande var ansökan ska lämnas. Det är vanligt förekommande att någon form av avtal eller överenskommelse görs om antagningsorganisationen omfattar flera olika huvudmän. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) rekommenderar att det i avtalet anges vem som

⁸³ Kommunerna i Hälsingland och Gästrikland är ett exempel på detta. Vilka samverkansavtal som finns i länet redovisas på antagningskansliets hemsida: dalarnaskommunforbund.se.

ansvarar för yttranden, behörighetsbedömning, mottagningsbevis och antagningsbeslut. De påtalar också vikten av att ha en gemensam tidplan, där det anges när organisationsbeslut och antagningsbeslut ska fattas hos respektive huvudman.⁸⁴

Antagningskanslier och samverkansområden överlappar bara till viss del i dagsläget. Det fanns 2019 ungefär 60 verksamma antagningskanslier i Sverige. Av dessa var 34 ansvariga för delar av antagningsprocessen för fler än en kommun. 24 antagningskanslier har alltså bara den egna kommunens skola eller skolor. Av de cirka 25 samverkansområdena med multilateralt fritt sök hade något fler än hälften, 16 stycken, en fullständig överlappning avseende de kommuner som ingick i antagningskansliet. I enstaka fall är de multilaterala samverkansområdena betydligt större än antagningskansliernas områden vilket är fallet i Skåne. Ibland är förhållandet det omvända, dvs. att kansliet ansvarar för flera olika samverkansområdens antagning. Detta sker exempelvis i Dalarna, Hälsingland och Gästrikland där ett kommunförbund sköter antagningen för hela tre län samtidigt. I de samverkansområden som har lång historik av samverkan och många avtalade samverkansfunktioner, såsom Göteborgsregionen, Skaraborg, Kalmarunds gymnasieförbund, Lapplands gymnasium, Jämtlands gymnasium med flera överlappar antagningskanslier och samverkansområden helt och hållet. I Göteborgsregionen har de 13 kommuner som ingår i samarbetet delegerat själva antagningen till ett gemensamt kommunalförbund. I många andra fall av antagningskanslier ligger fortfarande själva antagningsbesluten kvar hos respektive huvudman.

Samverkansområden inom kommunal vuxenutbildning

För komvux finns det inte någon reglering om samverkansavtal i skollagen. Däremot finns det i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ett krav på att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

En faktor som skiljer samverkan inom gymnasieskola och komvux är att det finns få områden som har fritt sök inom komvux, dvs. att sökande till komvux inom ett område antas till utbildning på lika

⁸⁴ SKL (2019), *Handbok för gymnasieantagning 2019/2020*.

villkor oavsett hemkommun. Man har också helt andra förutsättningar som gör att samverkan inom komvux delvis fokuserar på andra saker än gymnasiesamverkan. Vissa likheter finns dock och ibland finns det till och med relativt starka paralleller mellan gymnasieskola och komvux. Några exempel på nära paralleller är auktorisationssystemet i Stockholmsområdet och vissa kommunalförbund som har huvudmannaskap för både komvux och gymnasieskola (Jämtlands, Norra Västmanlands samt Lapplands kommunalförbund).

I några fall har man inom ett samverkansområde också skapat ett fritt sök till vissa sammanhållna yrkesutbildningar (Exempel på detta är Göteborgsregionen, Familjen Helsingborg samt Skaraborgs kommunalförbund). I en enkätstudie om regionalt yrkesvux som SKR genomförde 2018 var det 13 samverkansområden med totalt 56 kommuner som angav att de hade gemensamt kursutbud med "fritt sök". Totalt fanns 48 olika samverkanskonstellationer inom regionalt yrkesvux 2018. Området med flest kommuner var 16 stycken och de med minst omfattning omfattade 3 kommuner. Genomsnittliga antalet parter var 6 kommuner.

Överlappande samverkansområden för gymnasieskola och komvux

Vi har studerat samverkanskonstellationerna inom regionalt yrkesvux för att jämföra samverkan kring komvux med samverkan kring gymnasieskolan. Genom befintliga kunskapsunderlag och våra fallstudier ser utredningen att samverkan inom regionalt yrkesvux speglar samverkanskonstellationer som fanns innan statsbidraget infördes 2017 såväl som nya konstellationer som tillkommit efter.

Omkring 100 kommuner, dvs. ungefär en tredjedel av landets kommuner, ingår i ett samverkansområde i regionalt yrkesvux som någorlunda precis⁸⁵ överlappar ett samverkansområde i gymnasieskolan. Att det inte finns fler kommuner i överlappande områden beror till stor del på att Skånes kommuner samt kommunerna i Stockholms län ingår i gymnasiesamverkansområden som är mycket större än de samverkanskonstellationer som kommunerna ingår i när man deltar i regionalt yrkesvux.

⁸⁵ I vissa fall ingår ytterligare en eller två kommuner i ansökan om yrkesvux jämfört med gymnasiesamverkan. Exempel på detta finns i Örebro län och i Jämtlands län.

4.3.2 Samverkan kring planering och dimensionering av gymnasial utbildning

Hittills i avsnittet har vi beskrivit olika samverkansformer kring den gymnasiala utbildningen. I det följande övergår vi till att beskriva vad förekommande samverkan innehåller, samt hur den påverkar planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Gymnasieskolan respektive komvux presenteras i åtskilda avsnitt.

Gymnasieskolan – samverkan kring planering och dimensionering

Utredningen kan efter genomgång av samverkansavtal och fördjupade studier i ett antal regioner konstatera att det är ovanligt att utbildningsutbudet är föremål för en gemensam planering. I de fall kommunerna har upprättat kommunalförbund kan beslutsreglerna ibland kan möjliggöra beslut om utbudet tas utan att det krävs konsensus bland medlemskommunerna. I det fall som vi studerat behöver dock beslut om exempelvis nedläggning av verksamhet fattas med konsensus. I kommunalförbund också finns alltid ytterst en möjlighet att lämna samverkan. Flera av de intervjuade tjänstemännen i kommuner med samverkansavtal har poängterat att oavsett samverkansform fattas de avgörande besluten om utbud och dimensionering av respektive kommun. Det förekommer alltså sällan i dessa fall att regionala beslut om dimensionering av utbildningarna, dvs. volymer per program hos respektive kommunal huvudman ligger hos någon annan än kommunen. De gemensamma angelägenheter som regleras i samverkansavtalen varierar, men i samtliga regioner omfattar de överenskommelser om fritt sök mellan de skolor som ingår i samverkansområdet, vilket innebär rätt för eleverna att bli mottagna i första hand. Ett inslag i samtliga fallstudieregioner är att samverkansavtalet lägger grunden för hur utbildningen finansieras för invånarna i kommunerna, i alla studerade fall finns avtalade principer för gemensam finansiering (kommunalförbund) eller principer för hur ersättning mellan hemkommuner och anordnande kommuner ska gå till, exempelvis genom upprättande av en prislista med ersättning per utbildning.

Kommunala företrädare beskriver ett antal olika villkor som försvårande vad gäller förutsättningarna för samverkan, och för vad som är möjligt att påverka i den regionala helhetsbilden. Kommunen ska

enligt skollagen erbjuda ett allsidigt urval av utbildning, något som de enskilda huvudmännen inte behöver förhålla sig till. De enskilda huvudmännen ingår inte heller i samverkansavtalen kommunerna emellan och deltar sällan i lokala och regionala diskussioner om det totala utbildningsutbudet.

Utredningens informanter poängterar också att något som innebär begränsningar för vad som kan åstadkommas med samverkan är det faktum att huvudmännen samtidigt konkurrerar med varandra om elever och lärare. Detta gäller även mellan olika kommuner.

Samverkan i gymnasieskolan är sammanflätad med konkurrens

Att eleverna genom fritt sök får tillgång till ett bredare utbud framstår som det främsta syftet med samverkan inom gymnasieskolan. Det nämns vanligtvis som det övergripande syftet i kommunernas samverkansavtal. Detta är enligt förväntan då samverkan som begrepp är knutet i skollagen till hur kommuner kan uppfylla sina skyldigheter att erbjuda utbildning. Det är viktigt att poängtera att samverkan och konkurrerande intressen är sammanflätade i gymnasieskolan till följd av regelverket som tillgodoser elevernas tillgänglighet till utbildning. I en situation där kommuner samtidigt konkurrerar om eleverna kan det dock också vara ett hinder för samverkan kommuner emellan. Ett samverkansavtal kan innehålla många gemensamma åtaganden som vidgar begreppet samverkan i respektive fall. Fallstudien innehåller ett begränsat antal kommuner i ett begränsat antal pendlingsområden men ger exempel på att dagens samverkansområden inte nödvändigtvis har någon större påverkan på hur kommunerna i dem samverkar om hur utbildningarna ska planeras, hur dimensionerna ska vara eller var utbildningarna ska ligga. De avtal som faller under det breda begreppet samverkan varierar starkt i vilken grad de faktiskt påverkar hur de kommunala huvudmännen planerar sin verksamhet och i vilken grad det sker gemensamt med informationsutbyte eller med begränsat transparens och dialog.

Nödvändig samverkan ibland svår att realisera

I flera av fallstudieregionerna upplever våra informanter behov av mer och bättre fungerande samverkan om anordnandet av utbildning. Främst ser man behov av detta för att kunna erbjuda relativt dyra yrkesutbildningarna där elevgrupperna ofta är små. Utbildningar som är dyra och kräver investeringar är ett tema som återkommer både i glesbygd och i storstadsregionerna där de ansvariga tjänstemännen upplever svårigheter med att upprätthålla eller utveckla utbudet i en önskvärd riktning ur deras perspektiv. Några intervjuade lyfter också behov av mer samverkan kring utbudet av introduktionsprogram, och för att utveckla vidaregången från introduktionsprogrammen till nästa steg mot utbildning eller arbete. I intervjuerna har det framkommit exempel där de intervjuade ser positivt på ökad närhet mellan introduktionsprogram, nationella program och vuxenutbildning.

I fallstudien har framkommit att modeller för prissättning och prislistor för interkommunal ersättning har stor påverkan på planering och dimensionering av utbildningsutbudet. Detta eftersom ersättningsnivåer för olika program har en direkt påverkan på vilka utbildningar som huvudmännen erbjuder. Ersättningsnivåerna inom samverkansområden kan också ha effekter på enskilda huvudmäns intresse av att bedriva olika program inom området. Enskilda huvudmän i intervjuerna har pekat på otydligheten i att kommuner inom ett samverkansområde ersätter fristående skolor enligt flera olika modeller. Problematiken kring prissättningsmodeller redogör vi närmare för i kapitel 5, men i korthet konstaterar utredningen här att svårigheter att komma överens kring prissättningen kan utgöra hinder för samverkan om planering och dimensionering.

I utredningens kartläggning av samverkansavtal har det framgått att det finns stora variationer i regional samverkan kring introduktionsprogrammen. Flera av dessa program är inte möjliga att grupp-utforma och göra sökbara för elever. Detta gör att samverkansavtal inte är lika tillämpliga för introduktionsprogrammen som för de nationella programmen. Trots det så förekommer det att samverkansområden innefattar alla introduktionsprogram, dvs. att eleverna kan bli mottagna på samtliga introduktionsprogram i alla kommunerna. Samtidigt finns samverkansområden där det inte förekommer samverkan ens om sökbara introduktionsprogram utformade för en grupp elever. Vissa elever begränsas alltså i högre grad till vad hemkom-

munen har resurser att anordna medan andra får större möjlighet att ta del av utbud i andra kommuner. Introduktionsprogrammen har med undantag från programinriktat val inte gemensamma priser i någon riksprislista, vilket innebär att kommunerna måste avtala om priset i varje enskilt fall. Hemkommunen kan också avtala om ersättning i de fall en elev önskar gå på en fristående gymnasieskola.

Ett fåtal kommuner har valt att erbjuda introduktionsprogram trots att de inte erbjuder nationella program i gymnasieskolan. En orsak som har nämnts är att kommunen bedömer att andra insatser som den erbjuder, t.ex. via socialtjänsten, bör organiseras i nära anslutning till gymnasiestudierna. En annan orsak är att risken för avbrott bedöms bli högre bland obehöriga elever om resvägen till utbildningen förlängs. Men även ekonomiska aspekter som att det skulle vara billigare att erbjuda utbildningen i hemkommunen har tagits upp. Utredningen konstaterar att det för huvudmännen är en balansgång mellan att å ena sidan erbjuda introduktionsprogram och nationella program i nära anslutning till varandra för att underlätta övergången och å andra sidan ta hänsyn till vissa elevers behov av att organisera utbildningen nära hemmet.

Behov av bättre beslutsunderlag

I intervjuer har flera huvudmän i olika regiontyper och befintliga samverkansformer uttryckt betydelsen av verktyg som gör en effektiv planering och dimensionering möjlig. Det som man konkret har behov av är statistik och fakta som underlag för beslut, nedbrutet på regional nivå, i form av nulägesbeskrivningar och prognoser om regionala kompetensbehov samt fullständiga bilder av vilket utbildningsutbud som faktiskt erbjuds och kommer till stånd. De har också uttryckt behov av verktyg som underlättar för huvudmännen att styra och leda verksamhet då eleverna går i en annan kommun eller hos en enskild huvudman. Ett exempel som nämns är verktyg som underlättar för kommunen att uppfylla det kommunala aktivitetsansvaret och att ge alla elever det stöd de behöver för att nå målen. Skolinspektionen har uppmärksammat svårigheterna i en kvalitetsgranskningsrapport.⁸⁶

⁸⁶ Skolinspektionen (2018), *Kommunernas styrning av gymnasieskolan – Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?* Kvalitetsgranskning 2018.

Gymnasiesärskolan

Regional samverkan kring gymnasiesärskolan beskrivs som ovanlig. Utredningen kan dock utifrån uppgifter från Skolverket se att en betydande andel av eleverna i gymnasiesärskolan pendlar till en annan kommun än hemkommunen. Lagen säger att elever inom gymnasiesärskolan ska erbjudas utbildning nära hemmet. Det är elevens hemkommun som i varje enskilt fall ska göra en bedömning av om eleven har rätt till kostnadsfri skolskjuts. En elev i gymnasiesärskolan har rätt till skolskjuts om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Elever som går i gymnasiesärskola i en annan kommun än hemkommunen har inte automatiskt rätt till skolskjuts. Hemkommunen ska även i ett sådant fall ordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Kostnaden blir då föremål för förhandling mellan hemkommun och anordnarkommun, vilket personer i fallstudien menar minskar intresset för att sluta samverkansavtal.

Samverkan om planering och dimensionering av gymnasieskolan i två storstadsregioner

Både Stockholmsregionen och Göteborgsregionen ingick i utredningens fallstudie. I båda regionerna framkommer i fallstudien att två faktorer som definierar planeringen är att det råder konkurrens om elever samtidigt som de växande gymnasiekullarna är en stor utmaning. I båda regionerna produceras regionala rapporter över utbildningsutbudet och kommande behov, som ett stöd till huvudmännen för planeringen av gymnasieskolan under kommande år. Dessa rapporter tas fram av regionala samverkansorganisationer. I Stockholmsregionen ingår bara gymnasieskolan i den årliga gemensamma rapporten men i göteborgsregionens underlag ingår även vuxenutbildningen. Informationsutbytet mellan kommunerna om det planerade utbildningsutbudet förefaller enligt utredningens bedömning, vara mer omfattande och systematiskt i Göteborgsregionens samverkansorgan GR jämfört med Stockholmsregionen.

I båda regionerna används en gemensam regional antagningsorganisation för både kommunala och enskilda huvudmän. I Göteborgsregionen har de kommunala huvudmännen lämnat över myn-

dighetsutövningen vid antagningen till ett gemensamt kommunalförbund. I stockholmsregionen ansvarar kommunförbundet Storsthlm för det gemensamma verktyget för antagning men det är respektive huvudman som ansvarar för beslutet om antagning men via ett gemensamt kansli. I båda regionerna finns regionala elevinformations-system som innehåller realtidsinformation om var en elev är inskriven. Detta system innebär att elevernas hemkommuner omedelbart får besked om en elev avbryter sin utbildning. Systemet är sammankopplat med interkommunal ersättning, vilket gör att underlaget används vid fakturering mellan kommuner och vid ersättning till fristående skola. Systemet används även för att signalera till dem som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret, så att de kan ta kontakt med elever som just då befinner sig utanför gymnasieskolan. Under 2019 har de båda storstadsregionerna gått över till att använda samma tekniska antagningsverktyg. I fallstudien uttrycker samverkansorganisationen GR och även flera kommuner inom GR att det regionala samrådet bidrar till ett bredare utbud och ett effektivare användning av resurser.

Gemensamt ansvar för att bevara utbildningar med lågt elevunderlag

Från vår fallstudie hämtar vi ett exempel från Göteborgsregionen om hur kommunerna kan gå samman för att bevara och stödja en smal eller kostsam utbildning, som samtidigt bedöms vara strategiskt viktig för regionens kompetensbehov. En kommun kan, hos den regionala organisationen, ansöka om så kallad regional garanti om kommunen. Det kräver att kommunen är ensam om att anordna utbildningen, att det regionala arbetslivet skriftligen beskriver och intygar att den aktuella kompetensen och därmed utbildningen behövs samt att utbildningsanordnaren kan visa hur utbildningen kan bedrivas på ett rationellt sätt under det kommande året och studietiden ut. Kommunen redovisar, i samband med ansökan, vilka kostnader den har haft under tidigare år samt hur många elever som krävs för att bedriva utbildningen rationellt. Samverkande kommuner beslutar via ett gemensamt politiskt beslut om att finansiera regional garanti. Om 18 elever behövs för att driva utbildningen, men bara 12 antas fördelas kostnaden för de 6 tomma platserna på medlemskommunerna efter deras invånarantal.

På lång sikt menar GR att det är mer resurseffektivt att övervintra en utbildning hos en enda utbildningsanordnare än att lägga ner och senare eventuellt bygga upp igen. Inom ramen för fallstudierna är detta exempel det enda vi hittar på samverkansavtal med gemensam finansiering av små utbildningar som inte lockar elever för tillfället.

I centralortsregioner beror samverkan på relationen till centralorten

Inom fallstudien har vi studerat två regioner med centralorter och omkringliggande pendlingskommuner. Detta är en vanligt förekommande situation i landet vilket gör det viktigt att poängtera att vi inte drar generella slutsatser om alla sådana regioner. De exempel som vi fått genom intervjuer i dessa två regioner visar att det kan vara ganska naturligt och okomplicerat med samverkan för mindre kommuner som ligger i nära anslutning till centralorterna, som har lättare att kunna erbjuda ett brett utbud. Att ingå i samverkan och samordna utbildningsutbudet är inte självklart mellan kommuner som är jämbördiga storleksmässigt, eller för mindre kommuner i regionernas utkant som har egen gymnasieskola och ibland långa pendlingsavstånd.

Några intervjuade tjänstemän i kommunerna i dessa regioner ser behov av samordnande regionala instanser som underlättar de svåra besluten om vilka utbildningar som ska ligga var eller hur små verksamheter som är acceptabla. I ett kommunalt perspektiv är det inte alltid uppenbart fördelaktigt att delta i en regional samverkan, vilket kan förhindra en öppen diskussion och planering av utbudet framöver. Olika kommuner i samverkan kan påverkas på olika sätt vilket skapar komplicerade situationer där olika kommuner har olika incitament att delta i samverkan, främst med avseende på hur de påverkas ekonomiskt av att ingå i samverkansområdet. I de två exempel som våra fallstudieregioner utgör blir det tydligt att samverkan kan ha stora effekter på kommuner och att de ekonomiska överenskomelserna som kommunerna gör är något som både diskuteras flitigt och har stor påverkan på kommunernas ekonomi. En annan betraktelse är dagens avtallssamverkan mellan kommuner i denna typ av region inte nödvändigtvis har någon större påverkan på var utbildningar anordnas och vilka dimensionerna ska vara på skolor och program.

Ur ett planerings- och dimensioneringsperspektiv finns begränsningar som har att göra med hur elever efterfrågar utbildningar. Våra

informanter framhåller att eleverna i första hand är intresserade av att gå en gymnasieutbildning på en viss ort, i de större centralorterna alternativt i hemkommunen. Valet av program kan då komma i andra hand.

Samverkan i glesbygdsregioner förekommer trots att pendlingsmöjligheterna är mindre

I de regioner som saknar större städer som pendlingsnav och dessutom präglas av glesare befolkning beskriver de intervjuade ändå att samverkan är en nödvändighet för flera av kommunerna eftersom det är svårt att erbjuda ett brett utbildningsutbud, och därmed uppfylla skollagens krav. Det huvudsakliga målet med samverkan är detsamma som i andra typer av regioner, nämligen att ge eleverna ett brett utbud. Däremot är förutsättningarna och utmaningarna med utbudsplaneringen annorlunda. Svårigheterna ligger inte i att planera utbildningar med osäkert elevunderlag som rör sig mellan många olika och delvis konkurrerande huvudmän. Rörligheten i elevunderlaget begränsas av de långa avstånden. Planeringsförutsättningarna präglas i övrigt av en stor stabilitet i utbudet, där skolorganisationens programutbud och lokaler relativt sällan ändras. Detta är en egenskap som finns i glesbygdsregioner där avstånden är för stora för att pendla. Utredningen kan bekräfta denna bild med statistiken över utvecklingen av utbudet.⁸⁷ Glesbygdskommuner som ligger långt från större orter har ett nästan konstant antal skolor över tid. Detta gäller dock inte för glesbygdskommuner med närhet till större städer där skolantalet har minskat starkt de senaste två decennierna.

När det gäller framtida regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning uttrycker representanter för en huvudman i glesbygd oro för att en regionalisering av gymnasieskolan skulle innebära att de inte får vara delaktiga i att definiera sitt regionala sammanhang för utbildning. Då riskerar behoven i deras del av länet att bli sekundärt hanterat eftersom det finns stora strukturella skillnader i befolkningsstruktur och näringsliv. En regional centraliseringsstrategi baserat på länet och inte på de mer funktionella regionala avgränsningarna skulle därför missgynna deras kommuner.

⁸⁷ Se bilaga 6.

Vuxenutbildningen – samverkan kring planering och dimensionering

Huvudmännen planerar och dimensionerar komvux och särvox huvudsakligen var för sig med utgångspunkt i att tillgodose de olika delar av utbildningen som omfattas av rättighetslagstiftning. De avgörande besluten om utbud och dimensionering fattas i princip alltid av de respektive huvudmännen eftersom de har ansvar för att erbjuda och tillhandahålla de utbildningar som ryms inom vuxenutbildningen.

För de rättighetsbaserade utbildningarna har vi sett några exempel på samverkan mellan kommunerna. Regional samverkan kring vuxenutbildningen sker dock till övervägande del inom ramen för statsbidraget för regionalt yrkesvux. Flera intervjuer inom våra fallstudier indikerar att detta beror på den tvingande regleringen om samverkan mellan minst tre kommuner för möjligheten att få statsbidrag. Detta krav på samverkan upplevs i stor omfattning som positivt, inte minst som stöd för ett brett utbud och ökad resurseffektivitet.

Omfattningen av samverkan kring regionalt yrkesvux är dock mycket skiftande. I en del samverkansområden handlar det enbart om en gemensam ansökan om statsbidrag, varefter medlen fördelas ut till varje enskild kommun. Denna samverkan innehåller inte någon gemensam planering eller dimensionering av yrkesutbildning mellan de samverkande kommunerna, snarare är det en samverkan kring statsbidraget som är av mer administrativ art. I andra samverkansområden innehåller samverkan många fler komponenter. Utredningen har identifierat exempel på samverkansområden med väl fungerande regionala organisationer som tar ansvar för att samordna utbudet och hantera regionala yrkesutbildningsplatser t.ex. i en gemensam struktur för att informera om utbudet, ta emot och ansökningar och hantera antagningen. I sådana regioner finns etablerade förutsättningar för en gemensam diskussion om utbudsplanering och dimensionering. Genom politiskt beslutade samverkansavtal finns flera exempel på bl.a. olika typer av fördelningsprinciper för regional placering av utbildningar och samverksorgan med arbetslivet och Arbetsförmedlingen i syfte att anpassa utbudet efter behoven i arbetslivet. Det finns också exempel på hur den kommunala medfinansieringen samordnas regionalt via gemensamma potter för att utvidga utbudet av yrkesutbildning. Sådana potter används ibland för att stärka yrkes-

utbildning för nyanlända genom kombinerad undervisning i yrkesämnen och i svenska språket.

Typiskt är att kommuner med en längre tradition av samverkan har haft lättare att implementera statsbidragsförordningens reglering av regionalt yrkesvux. Att regleringen ställer krav på samverkan är inte någon garant för att samverkan om utbildningsplanering hunnit utvecklas i någon djupare mening för samverkansområden där det saknas historia av samverkan. Statsbidragsförordningen säger också ganska lite om vilka principer som bör styra samverkan, vilket gör det svårare för de kommuner som inte har en samverkanstradition inom vuxenutbildningen. Flera kommunala företrädare efterfrågar i våra intervjuer tydligare regleringar och principer för de innehållsmässiga delarna av samverkan.⁸⁸

Det är naturligtvis viktigt att fortsätta den positiva utveckling som påbörjats och att bygga vidare på de framgångar som uppnåtts. För regioner som inte kommit lika långt i en etablerad samverkan behöver samtidigt ett sådant positivt utvecklingsarbete vidareutvecklas, och med ökad regional samordning.

Faktorer som påverkar samverkan kring vuxenutbildningen

Förtroende och tillit samt stöd från den politiska nivån beskrivs som centrala grundförutsättningar för att lyckas i samverkan kring planering och dimensionering av vuxenutbildning. Områden som inte har en utvecklad samverkan tenderar att sakna politiskt uppdrag. Det finns också viktiga förutsättningar som beror på huruvida man har organiserat den gymnasiala utbildningen som en helhet. Det förekommer, mest vanligt i mindre kommuner, att vuxenutbildningen hanteras inom samma organisation som gymnasieskolan. Det som då organiseras gemensamt är lärar- och lokalresurser. Även om omfattningen av detta gemensamma resursutnyttjande är begränsat beskriver man att ett sådant underlättar planeringen av gymnasial utbildning som helhet. Möjligheterna till sådana lösningar begränsas framför allt av terminssystemet i gymnasieskolan kontra vuxenutbildningens kontinuerliga utbildning, och att lärarna i de respektive skolformerna har olika arbetstidsavtal. Ytterligare ett hinder för en gemen-

⁸⁸ Beträffande statsbidraget för regionalt yrkesvux återkommer utredningen i kapitlet *finansiering och resursfördelning*.

sam organisation är att det sällan finns någon gemensam strategisk planering med gymnasieskolan. Möjlighet till samverkan bygger oftast på eventuell outnyttjad kapacitet inom gymnasieskolan. Om gymnasieskolan och vuxenutbildningen dessutom är organiserade i olika förvaltningar har det i fallstudien framkommit att det kan finnas budgettekniska hinder som också försvårar ett internt köp och säljsystem.

Särvux

Planering och dimensionering av *särvux* beskrivs av nästan samtliga kommuner i fallstudierna som ett utvecklingsområde, såväl i den egna kommunen som i samverkan med andra kommuner. Utöver kommunalförbund har utredningen inte identifierat någon form av samverkan mellan kommuner när det gäller planering och dimensionering av utbudet av utbildning inom särvux. För elever som har genomgått gymnasiesärskolan finns få möjligheter att fördjupa sina studier, då särvux innehåller samma kurser som gymnasiesärskolan. Målgruppen rapporteras också vara liten, vilket försvårar möjligheten att erbjuda ett brett utbud.

Regionala skillnader – samverkan kring planering och dimensionering av vuxenutbildningen

När det gäller regional samverkan kring vuxenutbildningen ser vi inga tydliga mönster mellan de olika typer av regioner som vi studerat. De skillnader vi observerat beror snarare på att olika regioner kommit olika långt, att de har olika historik eller ambitioner för samverkan. Det förekommer i regioner med en större centralort att de mindre närliggande kommunerna använder sig av den större kommunens utbud av utbildning eftersom de har lättare att kunna erbjuda ett brett utbud. Dock är det inte frågan om någon gemensam planering och dimensionering av utbudet utan snarare att de mindre kommunerna är mer benägna att bevilja interkommunal ersättning för att kunna få tillgång till ett större utbud av utbildning. I ett kommunalt perspektiv är det inte alltid uppenbart fördelaktigt att delta i en regional samverkan. Individer som deltar i andra kommuners utbildning riskerar att flytta för gott och vara förlorade som kommun-

medborgare på sikt. Oron för denna risk kan ibland utgöra hinder för att samverkan ska komma till stånd.

Regioner som under längre tid har samarbetat kring vuxenutbildningen har regler, strukturer och utpekat ansvar för samverkan. De har uppdrag som är politiskt styrda och beslutade av medlemskommunerna. De har en regional organisation som på frivillig eller formell grund tar sig an uppdrag, samordnar och håller ihop det regionala arbetet. Det finns ofta nätverksgrupper med tjänstemän och de har avtal om finansieringsfrågorna, vilket upplevs som positivt. Dessa regioner har också etablerad samverkan med arbetslivet och Arbetsförmedlingen i olika former, så som kompetensråd och/eller branschråd. Det förekommer att man sambrukar resurser inom gymnasieskola och vuxenutbildning.

Andra regioner har inte en lika utvecklad samverkan. I ett fall finner utredningen att samverkan i praktiken inte har inneburit några samverkansfunktioner utöver den gemensamma ansöknings- och statsbidragsmedel. I de fall då kommunerna som gemensamt ansöker om medel inom regional yrkesvux inte har byggt upp några konkreta samverkansfunktioner tenderar det att saknas politiskt uppdrag från kommunerna. Detta även om tjänstemannanivån ibland är positiv till samverkan. I stora pendlingsområden som innefattar många kommuner förekommer att samverkan sker uppdelat i mindre kluster. Detta är fallet i Stockholmsregionen. Där finns exempelvis en relativt sett mycket fördjupad samverkansform i Kunskapscentrum Nordost som är ett samarbete byggt på omfattande samverkansavtal mellan 9 av 26 kommuner inom Stockholms län om vuxenutbildning på entreprenad genom auktorisation. De flesta utbildningar inom ramen för regionalt yrkesvux ligger inom detta avtal och leverantörerna var när fallstudien genomfördes 38 stycken.

4.3.3 Utbildningsutbudet och arbetsmarknadens behov

I detta avsnitt återges beskrivningar från utredningens intervjuer med representanter för huvudmän i gymnasieskola om vilka faktorer som påverkar det utbud som erbjuds i gymnasieskolan respektive vuxenutbildningen och hur detta utbud förhåller sig till elevernas önskemål och till kompetensförsörjningen.

Utbudet inom gymnasieskolan i förhållande till arbetsmarknadens behov

Elevernas önskemål styr utbudet

I utredningens intervjuer har det kommit upp flera exempel på hur regleringen i skollagen (15 kap. 30 §), om att gymnasie-utbildningens utbud ska tillmötesgå elevernas önskemål, har fått stort genomslag. Det erbjudna utbildningsutbudet formas för att i så stor utsträckning som möjligt tillgodose elevernas önskemål. Samtidigt uttrycker flera av huvudmännen i våra fallstudier, både kommunala och enskilda, att det är svårt att få en klar bild av vad eleverna faktiskt efterfrågar och att det kan variera mycket från år till år. Kunskapen om vad elever är intresserade av baseras därför i huvudsak på föregående års förstahandsval. I detta sammanhang några av de intervjuade poängterat att det är skollagen som styr och att den uttryckligen föreskriver att utbudet så långt som möjligt ska spegla elevernas önskemål. Huvudmännens fokus på elevernas intressen kan bl.a. leda till att vissa relativt kostsamma utbildningar kan motiveras enbart på grundval av att de är konkurrenskraftiga och inte utvärderas ur andra perspektiv än att de får ett säkert elevunderlag. Men betoningen på att möta ungdomars önskemål kommer till uttryck på flera sätt. En företrädare för en regional samverkansorganisation i en storstad beskriver hur det funnits en politisk samsyn kring att ungdomars sviktande intresse för yrkesutbildning utgjorde en av regionens största utbildningspolitiska utmaningar. Samtidigt vågade man inte ändra balansen i utbudet mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program på grund av rädsla att få kritik från Skolinspektionen för bristande lyhördhet mot elevernas önskemål. Intervjuer med kommunala tjänstemän i storstadsregionerna visar på att utbildningar som inte är flexibla, kräver specialanpassade lokaler och dessutom inte går att förlägga på attraktiva platser utgör ett problem då det är innebär en stor ekonomisk risk att satsa på dem.

Några av huvudmännen beskriver kompetensförsörjningen som ett problem. Några menar att företag dröjer med att etablera sig i kommunen därför att de inte hittar arbetskraft. Samtidigt ser huvudmännen inga eller små möjligheter att påverka dessa förhållanden och flera hänvisar till att skollagen ålägger kommunerna att så långt det är möjligt anpassa vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser, till elevernas önskemål.

Medvetenhet om dålig överensstämmelse mellan elevers önskemål och arbetsmarknadens behov

Av fallstudierna framgår att det finns en medvetenhet i kommunerna om att det erbjudna utbudet av gymnasieprogram och inriktningar inte fullständigt överensstämmer med arbetslivets behov av kompetens. Det har dock uttryckts olika uppfattningar om i vilken mån och på vilket sätt detta innebär ett problem, och om det alls är möjligt att påverka. Några menar att det inte har så stor betydelse vilka gymnasieprogram som eleverna går eftersom arbetsmarknaden ändå kommer att formas efter de kompetenser som finns tillgängliga. Andra menar att arbetsmarknaden förändras så snabbt att det inte är någon idé att försöka anpassa utbudet av treåriga gymnasieprogram efter behoven i närtid. Även långsiktigheten i kompetensförsörjningen beskrivs som problematisk – vad kan vi veta om hur arbetsmarknaden ser ut om tio eller tjugo år? Att planera utbildningsutbudet med utgångspunkt från föregående års sökandemönster kan enligt detta resonemang vara minst lika träffsäkert som att bygga ett utbud utifrån osäkra prognoser. Det är dessutom väsentligt enklare.

I våra fallstudier och i våra övriga kontakter med kommunala huvudmän framgår också att huvudmännen ibland ser en problematik med att sökandestatistik ensamt får utgöra bilden av elevernas önskemål om utbildning. Huvudmännen har t.ex. lyft fram brister i kompetensförsörjningen till de yrken som yrkesprogrammen förbereder för. Ett annat exempel som lyfts av huvudmän i storstadsregioner är att många elever väljer högskoleförberedande program trots att de inte studerar vidare, och att deras arbetsmarknadsetablering sannolikt hade underlättats om de valt ett yrkesprogram. Flera huvudmän har också beskrivit att många elever som väljer ett högskoleförberedande har stora svårigheter att fullfölja utbildningen.

Konkurrens om eleverna har stark påverkan

Intervjustudien visar exempel från olika delar av landet där huvudmän upplevt en stor konkurrens om elever, i synnerhet de år då elevkullarna var minskande. Konkurrenten innebär ett starkt incitament att tillhandahålla de mest efterfrågade utbildningarna. Ett vanligt påpekande från våra informanter är att konkurrensen om eleverna dessutom innebär att det är svårt att genomföra förändringar i utbudet

och i dimensioneringen av antalet platser. Om en huvudman exempelvis skulle välja att dimensionera ner en utbildning som är överetablerad i en kommun eller vars arbetsmarknadskoppling är svag, så är risken stor att någon annan huvudman dimensionerar upp samma utbildning. Detta är ett återkommande exempel på en planeringssvårighet som de intervjuade representanterna för kommunala huvudmän tar upp. Utifrån utredningens intervjuer med kommunala företrädare och övriga informanter i kartläggningsarbetet har framkommit att detta är någonting som starkt påverkar förutsättningarna att strategiskt planera och dimensionera utbildningsutbudet.

Sammantaget är detta förhållanden som framhållits som orsaker till att breda utbildningar där elevunderlaget upplevs som tryggt, och därför har utbyggnaden av dessa utbildningar varit prioriterad, men då främst prioriterad på grund av möjligheten att trygga elevunderlaget, inte prioriterad på grund av en vilja att trygga ett balanserat utbud av utbildningar.

Lokalpolitik och ekonomi styr

Utredningens fallstudie visar vidare att det ibland är av mer lokalpolitiska än regionsstrategiska skäl som de respektive kommunerna i en region behåller ett visst utbildningsutbud eller vissa gymnasieskolor. Detta kan ytterligare bidra till att det regionala utbildningsutbudet inte i tillräcklig grad anpassas till regionala arbetsmarknadsbehov. I detta sammanhang har flera intervjuade tjänstemän poängterat att politiska och ekonomiska prioriteringar har stor betydelse för utbildningsutbudet och huruvida detta tas fram i samverkan mellan kommunerna. En konkret kostnadsaspekt som framhållits som betydelsefull för vilka gymnasieprogram som erbjuds är att programpriserna är väsentligt lägre för de högskoleförberedande programmen. Graden av politikens styrning av utbudet varierar. Det gör också graden av decentralisering till rektorsnivå. Det finns flera exempel på att utbudet och strategier kring utbudet har decentraliserats starkt och påverkas i hög utsträckning av rektorsnivå. Ett exempel på detta tas från en av storstadsregionerna där rektorerna haft stor påverkan på programmens lokalisering.

Bristen på lärare påverkar förutsättningarna

De allra flesta av våra kontakter, oavsett sammanhang och position i utbildningsorganisationen, nämner lärarbristen i diskussioner om behoven av att utveckla utbildningsutbudet. Inte minst gäller det frågan om att planera och dimensionera utbildningsutbudet i förhållande till kompetensbehoven. Lärarbristen framhålls som en stor orsak till att det är svårt att justera utbudet mot ett mer allsidigt urval som överensstämmer både med elevernas önskemål och arbetsmarknadens behov. I synnerhet är det svårigheter att rekrytera yrkeslärare till yrkesprogrammen som nämns.

Brist på underlag innebär begränsningar

I våra diskussioner om möjligheterna att anpassa utbud efter kompetensbehov har våra informanter ofta lyft bristen på underlag för en sådan anpassning. Det finns tillgång till nationella beskrivningar och prognoser, men dessa utförs av många olika aktörer, ofta på yrkesområdesnivå och med fokus på de största områdena. Det finns få tillgängliga nulägesbeskrivningar och prognoser på regional nivå, och de som finns omfattar en begränsad mängd yrken och tas fram med olika regelbundenhet. Huvudmännen som vi har varit kontakt med efterfrågar verktyg i form av underlag för regionala diskussioner om utbildningsutbudet.

När intresset styr är det intresset som behöver påverkas

Vi har tidigare nämnt att konkurrensen om eleverna på olika sätt kan påverka hur utbudet utvecklas och samtidigt ibland medföra svårigheter att utveckla utbildningar som är strategiskt viktiga. Vi har också nämnt att våra informanter uttrycker en medvetenhet om att detta innebär en viss problematik, för kompetensförsörjningen och ibland för eleverna som ibland lockas till ett programval som inte gagnar dem i förlängningen. Det har dock också framkommit, som en försvårande aspekt för samverkan mot ett bredare utbud, att det råder delade meningar om i vilken utsträckning som det har betydelse vilka program som eleverna väljer och därför också hur utbudet balanseras. En representant från en huvudman poängterar t.ex. att de

flesta hittar sina vägar efter gymnasieskolan och att många av programmen i gymnasieskolan innebär likartade och breda möjligheter. En representant för en annan huvudman lyfter exempel på att programvalet och innehållet har betydelse för eleverna och att utbudet därför bör utformas för att elever inte ska påverkas för mycket i sitt programval för att man vill gå på en viss typ av skola. Dessutom har flera av våra informanter framfört att det befintliga utbudet av utbildning kan vara svårt att bredda. Det har lyfts fram att elevintresset måste finnas för att huvudmän ska vilja satsa på att etablera exempelvis en relativt kostsam yrkesutbildning. Att börja i andra änden, genom att utveckla och dimensionera upp bristutbildningar, har inte någon effekt om eleverna ändå inte väljer dessa utbildningar. Att dimensionera ned populära utbildningar med svag arbetsmarknadskoppling eller där övergången till högre utbildning är låg anses inte heller vara möjligt eftersom andra huvudmän då kan agera för att fånga upp dessa elever vilket kan bli kostsamt. Utredningen har samtidigt sett flera exempel på åtgärder just för att påverka elevintresset för utbildningar där det finns tydliga kompetensbehov i de respektive regionerna.⁸⁹

I detta sammanhang framhåller våra informanter i stort sett unisont betydelsen av en utvecklad studie- och yrkesvägledning, för att utveckla elevernas valkompetens och för att på det sättet kunna bredda utbildningsvalen på längre sikt. Man pekar på att få grundskolor bedriver ett målinriktat arbete för att ge eleverna kunskaper om arbetslivet och arbetsmarknaden, och att grundskolan inte erbjuder eleverna underlag och kompetens för val av fortsatt utbildning och yrke.

Viktigt att arbetsgivare engageras i arbetet med att trygga kompetensförsörjningen

Samtidigt som våra informanter pekar på vikten av att påverka intresset för vissa utbildningsvägar i skolan lyfter man också fram att det inte är tillräckligt. Man påpekar att arbetslivet också behöver arbeta mer med att öka attraktiviteten för olika yrken. Det handlar alltså om att arbetslivets företrädare inte i tillräcklig utsträckning

⁸⁹ Exempelvis har ESF-projektet *Plugga klart*, inneburit möjligheter att arbeta för att påverka elevernas valkompetens, och att skapa ett bredare utbud genom att bredda utbildningsvalen.

samverkar med utbildningsväsendet i syfte att tydliggöra behoven på arbetsmarknaden och att göra utbildningsvägarna attraktiva.

Vår kartläggning visar att kommunerna samverkar, och i olika utsträckning samråder, med organisationer som företräder arbetslivet. Dessa organisationer är kompetensråd, branschråd och lokala programråd. I dessa samverkansfora sker diskussioner om lokala och regionala kompetensförsörjningsbehov och om erbjudandet av APL i kommunerna.

Några kommuner poängterar att arbetslivets möjligheter att delta i regionala diskussioner om kompetensförsörjningsbehov ser olika ut. Vissa resursstarka branscher har regionala organisationer, andra branscher har inte samma resurser. Vår bild är dessutom att diskussioner om kompetensförsörjningsbehov får en större betydelse i de fall det finns samverkansstrukturer i form av exempelvis collegebildningar eller regionala knutpunkter för yrkesutbildningar, där de uttalade behoven kan omsättas i faktisk utbildningsverksamhet. I regioner där det finns sådana strukturer för samverkan med arbetslivet har intresset ökat både bland utbildningsanordnare och presumtiva elever. Utredningen erfar dock samtidigt att sådan samverkan i många regioner inte räcker för att mobilisera den kompetens som krävs för att möjliggöra kvalificerade bedömningar av kompetensbehoven.

Svårt att tillhandahålla ett brett urval inom gymnasiesärskolan

Beträffande utbudet av program i gymnasiesärskolan beskriver våra informanter en särskild problematik. Programbredden är stor medan elevunderlaget i en kommun oftast är begränsat. Planeringen av gymnasiesärskolan bygger på en direkt dialog med grundskolan och grund-särskolan för att få veta hur många elever som kan vara aktuella för gymnasiesärskolan. Utformningen av utbudet inom gymnasiesärskolan föregås dessutom av en arbetskrävande process på individnivå för att dels utreda målgruppstillhörighet, dels att göra bedömningar om möjligheten att gå ett individuellt respektive ett nationellt program inom gymnasiesärskolan. Kommunala företrädare i intervjuerna menar att de verkar för att tillgodose elevernas intresse i möjligaste mån.

Regionala skillnader – utbudet inom gymnasieskolan i förhållande till arbetsmarknadens behov

Många kompetenser finns det ett stort behov av oavsett del av landet. Men samtidigt finns det regionala och lokala arbetsmarknadsbehov som ser olika ut. Urvalet inför fallstudierna är gjort delvis för att fånga in regioner som skiljer sig åt arbetsmarknadsmässigt och demografiskt.

Nedan presenteras i korthet de viktigaste skillnaderna som utredningen observerar mellan olika typer av regioner i hur man arbetar med att tillgodose såväl elevernas efterfrågan som samhällets kompetensbehov.

Konkurrens och fokus på förstahandsval i storstadsregionerna

Vår kartläggning visar att i och omkring storstäderna är det tydligt att konkurrensen om eleverna påverkar huvudmännens beslut om utbud i högre grad än kompetensförsörjningsbehoven. Enligt de policydokument som vi har tagit del av är det i båda de studerade storstadsregionerna högt prioriterat att en så stor andel som möjligt får sitt förstahandsval tillgodosett. Exempelvis har Göteborgsregionen (GR) som överordnat regionalpolitiskt utbildningsmål att den studerandes behov och önskemål ska sättas i främsta rummet.⁹⁰ Samverkansavtalet för Stockholms läns kommuner (Storsthlm) har ett tydligt elevperspektiv med fokus på fritt val, ökad måluppfyllelse och likvärdighet. I avtalet fastställs 13 mål för det gemensamma arbetet bl.a. vad gäller ett allsidigt utbud och att bredda tillgången till utbildningsvägar för den enskilde individen. Ett tydligt uttryckt mål är att alla elever ska bli mottagna i första hand. Inget av de 13 gemensamma målen handlar uttryckligen om kompetensförsörjning, samtidigt söker endast 21 procent av eleverna i regionen ett yrkesprogram.⁹¹ Fokus på att uppfylla elevernas förstahandsval är alltså gemensamma drag i båda storstadsregionernas utbud.

⁹⁰ Bilaga 1 till Göteborgsregionens samverkansavtal 2019/2020–2022/2023.

⁹¹ Storsthlm (2019) *Gymnasiebehovet 2019*.

Utbudet koncentrerat till centralorter

I regioner med större centralorter är det centralorterna som har störst möjligheter att erbjuda ett utbud som speglar såväl elevernas önskemål som arbetsmarknadsbehoven. Utbudet är väsentligt smalare i kommunerna som omger dessa centralortskommuner, och i den mån man alls har en gymnasieskola är utbudet ofta begränsat. Det utbud som är tillgängligt för eleverna är alltså i hög grad beroende av avståndet till en centralort.

Utbud och dimensionering påverkas av konkurrens och inom fallstudien får vi exempel från tjänstemännen att dialog och samverkan om utbudet inte får samma genomslag som konkurrensen. I en av fallstudieregionerna beskriver samverkansorganisationens företrädare att det i flera orter inom samverkansområdet förekommer småskalig och kostsam gymnasieverksamhet. Detta trots att det finns en medvetenhet om att det inte är resurseffektivt att närliggande kommuner erbjuder liknande utbud, med få elever i varje grupp. Hinder för en mer strategisk lokalisering av utbudet som lyfts fram är att en sådan skulle kräva att eleverna pendlar för att kunna gå en viss utbildning, och att det därför skulle innebära en centralisering av utbildning till centralorterna som är mest tillgängliga kommunikationsmässigt.

Svårt att erbjuda brett yrkesutbildningsutbud i glesbygd

I regioner med stora avstånd och få centralorter kan det vara mycket svårt att upprätthålla ett utbud av yrkesutbildning inom flera yrkesområden, trots att det ofta finns tydliga behov på arbetsmarknaden. I vissa av dessa regioner är också problematiken omvänd jämfört med andra regioner, genom att elevernas intresse för högskoleförberedande program är väsentligt mindre än för yrkesprogram.

Ett exempel som framkommit i våra kontakter med glesbygdsregioner är att deras gymnasieplanering skulle gynnas av ett friare regelverk för att bättre kunna anpassa utbildningsutbud och utbildningsformer efter förutsättningar och behov. Konkret har nämnts regelverket för fjärrundervisning och utbildning på entreprenad. En annan skillnad mellan regionerna är att i de områden där det finns en mångfald av utbildningsanordnare, samt i regioner där det finns dominerande skolor i centralorten, väljer ofta eleverna skola och läge

före program. Det kan alltså innebära att eleverna i stor utsträckning väljer bort vissa utbildningar för att de inte ges på de skolor man vill gå. Detta gör att programvalet påverkas i högre grad av skolorganisationen i områden där eleverna har många olika skolor att välja mellan.

Huvudmännens konkurrens om elever är väl dokumenterad i flera sammanhang

Vi lämnar utredningens egen undersökning för ett ögonblick för att ställa utredningens egna observationer i relation till tidigare studier som vi berört i detta kapitel. Vi har refererat till ett antal studier och granskningar som visat att utbudet formas med hänsyn till elevernas intresse och att beslut om utbud kan påverkas av huvudmännens behov av att profilera sig på en konkurrensutsatt marknad. Även OECD har framhållit som en central slutsats, efter en analys av svensk yrkesutbildning 2019, att utbudet av yrkesprogram i Sverige drivs av elevernas valfrihet i kombination med skolornas konkurrens om elever.⁹²

En av de studier vi refererat till är Skolinspektionens kvalitetsgranskning av kommuners styrning av skolan⁹³, där det konstateras att de flesta av de granskade kommunerna främst får kunskap om elevernas önskemål genom att studera tidigare elevkullars sökandemönster. Ett sådant arbetssätt kan enligt myndigheten ge ett otillräckligt underlag då ungdomar söker i ett befintligt utbud och kanske inte utifrån sina egentliga önskemål. Skolinspektionens kvalitetsgranskning visar att många huvudmän söker kunskap om behoven på arbetsmarknaden. Myndigheten menar dock att även om huvudmännen försöker bilda sig en uppfattning om elevers önskemål, så är det främst andra faktorer som påverkar beslut om programutbud. Som exempel på sådana faktorer anger Skolinspektionen att huvudmännen tar hänsyn till arbetsgivares efterfrågan.

Även utredningens fallstudier visar exempel på hur huvudmän tar hänsyn till behoven på arbetsmarknaden, t.ex. genom att fortsätta erbjuda vissa yrkesutbildningar trots ett vikande elevunderlag. Den bild som framkommit i fallstudierna är att strävan efter att tillmötesgå ungdomars önskemål är överordnad ambitionen att tillmötesgå det lokala eller regionala arbetslivets behov.

⁹² OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

⁹³ Skolinspektionen (2018), *Kommuners styrning av gymnasieskolan*. Granskningen genomfördes 2018 och omfattade 27 kommuner och 3 kommunalförbund.

Skolinspektionen menar vidare att huvudmännen påverkas mer av sin strävan att profilera sig på en konkurrensutsatt skolmarknad än av elevernas önskemål. Utredningens tolkning är att detta egentligen är två sidor av samma mynt. Att profilera utbudet för att rekrytera elever i konkurrens med andra skolor innebär samtidigt en strävan efter att tillmötesgå elevernas önskemål.

Det kan dock finnas en nog så viktig skillnad mellan att agera på en marknad och att tillmötesgå elevers önskemål. Den huvudman som vill tillmötesgå elevers önskemål måste först ta reda på vilka dessa önskemål är. Därefter ska huvudmannen utforma utbudet i enlighet med dessa önskemål. En huvudman som agerar på en skolmarknad kan utgå ifrån sitt befintliga utbud, tillgång på lärare och lokaler och genom aktiv marknadsföring skapa ett intresse bland eleverna. Om marknadsföringen är framgångsrik och eleverna därmed söker utbildningen så är den legitim på marknaden, oavsett hur stark eller svag kopplingen är till elevers verkliga önskemål eller till de faktiska möjligheter som utbildningen leder till.

Förändringar och tidsperspektiv i huvudmännens utbud av olika gymnasieprogram

Hur vanligt är det att program försvinner eller tillkommer i en huvudmans utbud? Vilken typ av tidshorisont har huvudmän gällande anordnandet av gymnasieprogram? Nedanstående avsnitt ger uppskattningar baserat på statistik och insamlade kommunala dokument. Liksom med fallstudierna som vi lyft resultat från tidigare i detta kapitel bygger följande avsnitt på ett urval av kommuner och är därför inte generaliserbart till alla kommuner. Urvalet har dock gjorts för att åstadkomma en stor variation bland kommuner med olika förutsättningar.

Beslut om kommuners programutbud tas läsårsvis

Kommunala dokument som insamlats i fallstudieregionerna⁹⁴ samt ett kompletterande urval av nämndprotokoll som dokumenterar kommuners beslut om gymnasieutbud har studerats som underlag till detta avsnitt.⁹⁵

När ett program väl finns i en kommunal huvudmans utbud tas normalt sett löpande beslut om programutbudet inför varje läsår. I normalfallet lägger den kommunala förvaltningen fram ett förslag som den ansvariga nämnden beslutar om.

Ett återkommande tema gällande de läsårsvisa besluten är att kommunerna följer program med lågt söktryck noga och gör avvägningar år för år i samband med antagningsprocessen. Ibland lägger förvaltningen förslag till brytpunkter för antal sökande när ett visst program ska läggas ner. Beslut om nedläggning sker i vissa fall genom att programmets antagning stoppas och ”pausas” under ett år – det alltså drivs med endast redan antagna elever.

Det finns exempel från regional samverkan där en längre framförhållning eftersträvas. I Göteborgsregionen (GR) reglerar kommunerna i sitt samverkansavtal att planeringshorisonten för utökning/nyetablering samt neddragning/nedläggning av gymnasieutbildningar bör vara minst 3 år för att säkerställa långsiktighet i utbudet. Från andra områden finns dock gott om exempel på där nedläggningar sker med relativt kort varsel inför kommande läsåret.

Sammanfattningsvis så visar de studerade beslutsärendena att program och inriktningar som tillkommer gör det ”tills vidare”. När program läggs ned så görs detta ofta inför kommande läsåret genom att antagning stoppas. Ibland tas beslutet i form av en slags prövsperiod där nämnden inför nästkommande läsår ska ta upp ärendet igen om huruvida antagningen ska återupptas.

⁹⁴ Se bilaga 4 för redogörelse om dessa.

⁹⁵ 10 protokoll innehållandes ärende om beslut av gymnasieskolans programutbud har inhämtats i ett slumpmässigt urval av kommuner. Det gäller följande kommuner: Eskilstuna, Huddinge, Kramfors, Kungsbacka, Linköping, Mora/Orsa/Älvdalen, Skellefteå, Sunne, Trelleborg och Uppsala.

*Kommuner planerar sin lokalförsörjning för gymnasieskolan
på mellan 3 och 10 års sikt*

Förutom tidshorisonten för beslutet om fortsatt drift av gymnasieprogram finns långsiktiga beslut om lokalförsörjning som ibland sätter betydelsefulla ramar för vilket utbud som kommunen kan ha.

Lokalförsörjningen för gymnasieskolan som kommunal verksamhet planeras på en tidshorisont som sträcker sig mellan 3 och 10 år framåt i tiden. Detta baserar utredningen på en insamling av ett urval av lokalförsörjningsplaner från stora och medelstora kommuner vilka har studerats som underlag för detta avsnitt.⁹⁶ Ibland innehåller de studerade lokalförsörjningsplanerna framskrivningar av elevantal totalt längre fram än så. Men i ett flertal planer anges att det finns stora osäkerheter på en längre tidshorisont och att det tillkommer betydande osäkerheter. På längre sikt (upp till 30 år framåt i tiden) finns i vissa fall uppskattningar om befolkningens mängden. Men programutbudet planeras inte med denna typ av framförhållning. Det ska också nämnas att planerna kan följas upp kontinuerligt och revideras efter hand.

Fristående skolor har andra förutsättningar som påverkar tidsperspektivet i deras planering. I utredningens dialoger med enskilda huvudmän har det tagits upp att lokaler, tillsammans med processen för tillståndsgivning är styrande faktorer för hur de kan förändra sitt utbildningsutbud. Det förekommer i utredningsintervjuer att både kommunala och enskilda huvudmän framhåller att de enskilda huvudmännen i högre grad arbetar med flexibilitet, och bygger sin organisation för att den ska vara omställningsbar. En uppfattning som lyfts av en kommunal huvudman är att detta avspeglar sig i vilka program som enskilda huvudmän satsar på, där man söker program med möjlighet till flexibilitet i användningen av lärarresurser och utrustning. Det ska poängteras att det sannolikt finns en stor variation i förutsättningarna för olika fristående skolor huvudmän vad gäller graden av konkurrens och framtida osäkerheter som man står inför och därför kan man inte utifrån dessa utsagor dra allmängiltiga slutsatser om att alla enskilda huvudmän i lika stor utsträckning eftersträvar snabb omställningsbarhet.

⁹⁶ Ett urval på tio lokalförsörjningsplaner har inhämtats: Ale kommun 2020–2028, Arboga 2018–2024, Falun 2017–2028, Göteborg 2019–2035, Huddinge 2019–2028, Mölndal 2017–2027, Nynäshamn 2019–2028, Sollentuna 2019–2026, Trelleborg 2019–2023, Uppsala 2018–2028, Örnsköldsvik 2015–2019.

Enskilda huvudmäns planeringshorisont påverkas av tillståndsprövningen

Enskilda huvudmän begränsas i sin planering sedan 2018 att tillstånd för en utbildning ska starta *senast* vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet.⁹⁷ Ansökningarna ska vara klara senast 31 januari och utbildningen kan tidigast påbörjas kalenderåret efter att tillstånd beviljats. Reglerna för ansökningar om tillstånd påverkar planeringshorisonten för utbudsförändringar. Tiden för förberedelse av en ansökan varierar, men tidshorisonten för att bygga ut en befintlig verksamhet med nya program eller starta en ny fristående skola är alltså minst två år från det att ansökan skickas till att elever börjar på skolan. Som mest får den vara fyra år från ansökan till första skolstarten.

Programmets flexibilitet påverkar deras planeringshorisont

En faktor som bestämmer hur lång tidshorisont som olika program har är hur pass flexibla de är i fråga om lärarresurser och lokalbehov. Med detta avser vi möjligheten till alternativanvändning och skalbarhet av de resurser som används för att anordna programmet. Vissa yrkesprogram har relativt stora krav på anpassade lokaler och blir därmed mindre flexibla. Därför blir de föremål för en längre planeringshorisont då de inte lika lätt kan flyttas runt inom organisationen om elevmängden på programmen ändras. Det finns dock till viss del undantag för detta i form av lärlingsutbildning. Organisationens och programutbudets flexibilitet är ett återkommande tema i dokumenten om lokalförsörjning samt i intervjuer med huvudmän. Lokalförsörjningsplanerna tar i många fall upp den planeringssvårighet som följer med att populariteten hos olika program förändras och att andelen som söker andra huvudmän framöver är okänd.

Exempel på hur flexibiliteten kan ges stor strategisk vikt finns bland de största huvudmännen. I Stockholms stad läggs stora planeringsresurser på att möta kommande befolkningsökningen. Huvudfrågan just nu och under kommande åren är att skapa tillräckligt många elevplatser genom utbyggnad samtidigt som det finns ett samordningsproblem med stora elevströmmar mellan kommunerna i regionen vilket ökar risknivån i investeringsbeslut. Utredningen

⁹⁷ 2 kap. 3 a § gymnasieförordningen (2010:2039).

finner flera exempel på en kommunal planeringsstrategi som betonar flexibilitet. Denna innebär att använda programmen flexibelt för att kunna göra förändringar vid förändrade sökbeteende. Detta för att planera effektivt, trots bristen på lång planeringshorisont för respektive program. Så här beskrivs strategin exempelvis av Stockholms stad *"Eftersom elevkullarna varierar i storlek behövs en långsiktig strategi för att säkra antalet utbildningsplatser samtidigt som systemet behöver vara flexibelt för att kunna hantera snabba förändringar i efterfrågan av programutbud."*⁹⁸ Det finns en målkonflikt mellan resurseffektivitet och allsidighet. Att utbudet betonar program som är flexibla och skalbara med avseende på lokalbehov är sannolikt resursbesparande. Det kan dock försvåra andra mål som kommunerna har som gäller att stärka kvalitet, attraktivitet och öka kapacitetsutnyttjandet i utbildningar som inte har möjlighet att vara särskilt flexibla på grund av behoven av specialanpassade lokaler och utrustningsbehov.

Utbudet inom vuxenutbildningen i förhållande till arbetsmarknadens behov

Inom vuxenutbildningen finns en risk att yrkesutbildning får stå tillbaka när rättighetsbaserad utbildning ökar. I de flesta av de kommuner vi har varit i kontakt med säger man sig dock rymma båda delar. Detta åtminstone så länge det råder högkonjunktur eftersom behovet då minskar av både yrkesutbildning och rättighetsbaserad utbildning. I fallstudierna påtalas skillnaden mellan komvux, där eleverna själva väljer om de vill satsa på studier, och arbetsmarknadsutbildningar där personer som är inskrivna på arbetsförmedlingen kan hänvisas till utbildning. Högkonjunkturen sägs ha bidragit till vissa svårigheter att rekrytera till yrkesutbildningar.

I komvux är det vanligt med utbildning på entreprenad

Möjligheten att lägga ut delar av komvux på entreprenad kan förenkla för kommunerna att svara på de högt ställda kraven på flexibilitet och snabba omställningar. I vår kartläggning har framkommit att det finns risk för sämre kvalitet i den vuxenutbildning som läggs ut på entreprenad. Kritik mot dagens system för komvux på entrep-

⁹⁸ Stockholm stad (2018) *Styrning av gymnasieskolornas ekonomi och verksamhet*.

renad kan sammanfattas i två huvudsakliga problemområden: formerna för upphandling och kommunernas uppföljning av entreprenadverksamheten. Det förekommer långa och dyra upphandlingsprocesser med regelmässiga överklaganden som tar resurser från både kommuner och enskilda anordnare, och som ytterst försämrar möjligheterna för individerna att få en flexibel och aktuell vuxenutbildning. Kommunerna mäktar många gånger inte heller med att uppfylla den stora uppföljningsskyldigheten som följer med att överlåta skötseln av en kommunal angelägenhet till en enskild.

Vård- och omsorg i komvux – elevintresse, arbetsmarknadsbehov och samverkansstrukturer

Som framgått i tidigare kapitel dominerar vård- och omsorgsutbildningar volymmässigt inom komvux. Bortsett från vård- och omsorgsområdet är yrkesutbildningen mindre utbredd inom många områden där det sedan många år rått en bristsituation. I fallstudien anges som huvudförklaring till vårdutbildningarnas dominans att det finns ett stort elevintresse för dessa utbildningar, samtidigt som de uppfyller stora behov på arbetsmarknaden. För vård- och omsorgsutbildningar i gymnasieskolan och komvux finns dessutom goda samverkansstrukturer med avnämarna, framför allt genom föreningen Vård- och omsorgscollege, och lokala Vård- och omsorgscollege. Denna samverkan skapar intresse både att anordna utbildning och bland presumtiva elever. Även om vård- och omsorgsområdet dominerar finns bland de intervjuade kommunerna även exempel inom andra branscher på en positiv effekt på både utbud och efterfrågan bland sökande, tack vare organiserade samverkansstrukturer mellan utbildning och arbetsliv.

Förhållandet mellan arbetsmarknadsutbildningar och komvux har också beskrivits som en orsak till att vård- och omsorgsutbildningar är mest vanliga, och att barn- och fritidsutbildningar näst vanligast. Fram tills nyligen har många av de större och traditionellt manliga yrkesutbildningarna erbjudits i Arbetsförmedlingens regi. Enligt en studie från IFAU som bl.a. utvärderar yrkesutbildning i komvux i jämförelse med arbetsmarknadsutbildning skiljer sig utbildningarna på Arbetsförmedlingen väsentligen från dem på komvux.⁹⁹ Inom

⁹⁹ Liljeberg, Roman, Söderström (2019), *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015 Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*, IFAU rapport 2019:17.

arbetsmarknadsutbildningen finns ingen utbildningsinriktning som dominerar på samma sätt som vård gör på komvux. Vård är en relativt liten utbildningsinriktning inom arbetsmarknadsutbildning. De vanligaste inriktningarna är fordon, el och handel. Betydligt fler yrkeselever i komvux är kvinnor, cirka 70 procent jämfört med cirka 40 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning.

IFAU drar slutsatsen att studier på komvux finansieras med lån (studiemedel) medan aktivitetsstöd utgår för arbetsmarknadsutbildning. Dagens struktur, med en så tydlig uppdelning av utbildningar mellan utbildningsformerna, för med sig att personer som vill utbilda sig inom vård i stor utsträckning gör det med lån, medan det finns, relativt sett, större möjligheter till arbetsmarknadsutbildning och aktivitetsstöd inom t.ex. el, industri och bygg. Då utbildningsvalen är tydligt könssegregerat betyder det att möjligheterna till aktivitetsstöd är större för män, medan kvinnor i större utsträckning blir hänvisade till studiemedel.

Behov av engagemang från arbetslivet, planeringsunderlag, och fler lärare

När det gäller utbud och kompetensbehov beskriver våra informanter en liknande problembild för vuxenutbildningen som för gymnasieskolan. Man påpekar att arbetslivet också behöver arbeta mer med att öka attraktiviteten för olika yrken. Det handlar alltså om att arbetslivets företrädare inte i tillräcklig utsträckning samverkar med utbildningsväsendet i syfte att tydliggöra behoven på arbetsmarknaden och att göra utbildningsvägarna attraktiva. Många kommuner efterfrågar ett större engagemang från arbetslivet. Dessutom har det visat sig att i vissa delar av landet har det varit svårt att få in anbud från externa utbildningsanordnare i samband med upphandlingar. Detta gäller främst glesbygdskommuner med relativt lågt invånarantal.

Också beträffande vuxenutbildningen har intervjuade representanter för huvudmän lyft behov av bättre tillgång till regionala planeringsunderlag för mer ändamålsenlig dimensionering av utbudet. Det finns tillgång till nationella beskrivningar och prognoser, men dessa utförs av många olika aktörer, ofta på yrkesområdesnivå och med fokus på de största områdena. Det finns få tillgängliga nulägesbeskrivningar och prognoser på regional nivå, och de som finns omfattar en

begränsad mängd yrken och tas fram med olika regelbundenhet. Liksom för gymnasieskolan påverkas också dimensionering av vuxenutbildning av lärarbristen. Att planera ett utbildningsutbud i förhållande till arbetsmarknadsbehoven försvåras av dålig tillgång till lärar-kompetens, i synnerhet inom yrkesutbildning.

Statsbidragets utformning försvårar planering kring regionalt yrkesvux

I kapitel 3 (avsnitt 3.2.3) beskriver utredningen närmare vissa komplikationer i utformningen av statsbidraget för regionalt yrkesvux. Ett par aspekter som påverkar förutsättningarna för planering och dimensionering har poängterats av våra informanter i fallstudierna. En sådan är det villkor för statsbidraget som innebär att kommunerna själva finansierar motsvarande antal årsplatser som statsbidraget ger. Flertalet av de kommuner som ingått i vår studie uttrycker att ett medfinansieringskrav visserligen är rimligt, men att det finns ett antal problem med kravets utformning. De menar att den ettåriga tilldelningen av statsbidraget försämrar möjligheten att utnyttja det fullt ut. Att planera yrkesutbildning med investeringar i lärare, lokaler mm. kräver ofta mer långsiktighet än ett år framåt. Eftersom tilldelningen av statligt finansierade utbildningsplatser endast är ettårig skapas svaga incitament för kommunerna att strategiskt bygga upp sådana långsiktiga resurser. Det är ett för stort risktagande eftersom det är okänt hur kommande års resurstilldelning kan komma att se ut. Flera kommuner efterfrågar en flerårig tilldelning av utbildningsplatser, vilket också sägs underlätta när det gäller tidshorisonten för upphandlingar från externa utbildningsanordnare.

Ytterligare något som påpekats som problematiskt för kommunernas planering av utbudet är Skolverkets sena besked om tilldelning av platser. Den kommer normalt sent på hösten, i regel efter att kommunernas budgetplanering för kommande år redan genomförts. Det blir då svårt för kommunerna att budgetera om för att möta statligt finansierad yrkesutbildning med egenfinansierad yrkesutbildning. Sena besked försvårar också för kommunerna att informera potentiella elever om vilka studiemöjligheter som finns.

Enligt regelverket för statsbidraget ska hänsyn tas både till individens behov och till behoven av kompetens på arbetsmarknaden, den senare delen återfinns inte i skollagen när det gäller kommunernas

utbud av utbildning på gymnasial nivå. Utredningen konstaterar att regleringarna därmed ser olika ut för utbudet av yrkesutbildning i komvux när det gäller finansiering med riktade statsbidrag och när det gäller kommunalt finansierad utbildning. Detta skapar olika förutsättningar för kommunerna vid planering och dimensionering av yrkesutbildningar beroende på om de finansernas via kommunala medel eller via det riktade statsbidraget. Det råder därför en osäkerhet om samspelet mellan skollagens mål och kraven på samverkan med arbetslivet inom regionalt yrkesvux.

I regelverket stipuleras också kravet på yrkesråd inom regionalt yrkesvux. Alltså är samverkan mellan utbildning och arbetsliv reglerad inom regionalt yrkesvux, men inte för komvux i övrigt.

Vuxenutbildningen är svårplanerad

Det nämns i våra fallstudier att vuxenutbildningen är svårplanerad eftersom individer kan ändra sina val sent eller till och med får ett arbete strax innan utbildningen startar. Fingertoppskänsla och tidigare trender i elevvalen sägs hjälpa till i planeringen. Genomgående nämns också Arbetsförmedlingen som en viktig part när det gäller vad som ska erbjudas.

Det har också påpekats att någonting som försvårar en ändamålsenlig planering och dimensionering av vuxenutbildningen är bristfälligheter i den tillgängliga statistiken. Statistiken om sökandemönster och arbetsmarknadsetablering kopplat till vuxenutbildning är mer knapphändig än statistiken om gymnasieskolan. En orsak till detta som framkommer i vår kartläggning är att vuxenutbildningen kännetecknas av stor flexibilitet utifrån individens behov och inte låter sig beskrivas på samma sätt som gymnasieskolan. Till exempel kan en årsstudieplats användas av flera individer. En individuell studieplan kan omfatta en kurs eller flera. Kurserna som studeras kan komma från många programområden. Det är heller inte vanligt att elever tar ut en fullständig gymnasieexamen efter komvux.

Regionala skillnader i utbudet av regionalt yrkesvux

Utbudet av utbildningar inom regionalt yrkesvux ser olika ut mellan regionerna. Utbudet är större i storstadsregionerna och andra tätbefolkade utbildningsområden jämfört med i glesare områden. I övrigt finns det i varierande utsträckning obalanser mellan utbud och arbetsmarknadsbehov i en jämförelse mellan de olika typerna av regioner som ingår i vårt fallstudieurval.

Utredningen kan konstatera att utbudet är bredare i de regioner som har längre erfarenhet av regional samverkan. I vissa regioner har inte samverkan utvecklats tillräckligt för att möjliggöra ett regionalt utbud av utbildningar inom regionalt yrkesvux. Exempel från fallstudiens intervjuer visar att det ibland är av mer lokalpolitiska än regionsstrategiska skäl som de respektive kommunerna i en region inte samverkar om utbildningsutbudet med möjligheter för enskilda individer att kunna ta del av hela utbudet. Detta kan ytterligare bidra till att det regionala utbildningsutbudet inte i tillräcklig grad anpassas till regionala arbetsmarknadsbehov. I andra samverkansregioner, fördelas utbildningar ut i de olika geografiska områdena, för ett bredare utbud nära invånarna. Ett exempel kan hämtas från Skaraborg, där kommunerna redan 2011 hade ett gemensamt yrkesutbildningsutbud. Detta åstadkoms genom att hälften av statsbidraget gemensamt finansierade yrkesutbildningar för de samverkande kommunernas räkning. Inom denna ram gällde fritt sök och interkommunal ersättning behövde inte tas ut. Sökande med kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden antogs till utbildningen oavsett kommuntillhörighet. När medfinansieringskravet infördes tog de mindre kommunerna tillbaka medel från den regionala potten för att kunna finansiera vuxenutbildning i hemkommunen. Potten sänktes då till 25 procent.

Det finns också exempel från Stockholmsregionen, där utbudet som erbjuds är brett, men fördelat på många olika utbildningsanordnare, vilket kan riskera att leda till få elever hos varje anordnare. Följden kan bli att utbildningar riskerar att inte starta och eleverna får problem på grund av sena besked.

När utbildningar är förlagda långt från hemorten är det ibland svårt för eleverna att finansiera resorna mellan studieort och hemort. En kommun i Värmland menar att detta kan bero på att målgruppen för vuxenutbildningen ganska ofta utgörs av personer som står långt

ifrån arbetsmarknaden eller är relativt nyanlända. Studiestödet anses inte räcka även till resor.

Liksom för gymnasieutbildningen finns behov av fjärr- och distanslösningar för att ett brett utbud av vuxenutbildning ska kunna erbjudas i mer glest befolkade delar av landet. Lärcentra tas upp som en viktig stödfunktion i syfte att förbättra tillgången till utbildning i de glesbygdsregioner som ingår i fallstudien.

Stor diversitet i regionala samverkansformer mellan utbildning och arbetsliv

Vård- och omsorgscollege är sedan år 2008 en plattform för samverkan mellan arbetsgivare, fackförbund och utbildare i gymnasieskolan och vuxenutbildningen inom vård- och omsorg. Medlemmar i den nationella föreningen är arbetsgivarorganisationerna Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Vårdföretagarna, Sobona, arbetsgivarföreningen KFO och arbetstagarorganisationen Kommunal. Vård- och omsorgscollege är också en kvalitetsstämpel som visar att den som har utbildat sig inom ett Vård- och omsorgscollege har gått en utbildning i nära samverkan med arbetslivet, och därmed anses ha goda chanser att få jobb. Vård- och omsorgscollege har satt upp ett antal kvalitetskriterier som ska uppfyllas ute i landet. Samverkande kommuner ansöker om att bli certifierade som regionalt VO-College och utbildarna ansöker om att bli certifierade inom ett lokalt college under det paraplyet. Både kommunala och enskilda huvudmän kan ansöka om certifiering. Leverantörer av vård- och omsorgsutbildning inom komvux upphandlade utbud kan ansöka om certifiering i ett lokalt college i lägeskommunen. Enligt Föreningens webbplats finns 22 regionala VO-College med 94 lokala VO-College.¹⁰⁰ Enligt samma webbplats ingick vid årsskiftet 2017/2018, 218 kommuner, 90 privata verksamheter, 19 regioner och landsting, 140 gymnasieskolor, 181 vuxenutbildningar inom gymnasial utbildning och 31 yrkeshögskoleutbildningar. De regionala collegens geografiska tillhörighet visar att de följer länsgränserna utom för Västra Götalandsregionen, där det finns fyra regionala VO-College. Enligt representanter för GR utgör de ett funktionellt forum för att diskutera behov av kompetens och arbetsplatsförlagt lärande, utbud, kompetensut-

¹⁰⁰ www.vo-college.se/regioner (Hämtat 2019-10-29).

vecklingsinsatser för lärare och handledare, validering med mera. Varje college ska visa att kriterierna blir uppfyllda enligt målen för varje certifieringsperiod. Verksamheten bekostas till stor del av de ingående parterna på samtliga nivåer. Nationellt ingår arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer. På regional nivå bemanas de av strategiskt placerade personer från arbetsgivare, fack och skolhuvudmän. På lokal nivå ingår representanter från lokalt arbetsliv och skolor både i gymnasieskolan och i komvux.

Teknikcollege erbjuder på liknande sätt en samverkansplattform med syftet att möjliggöra arbetet med kompetensförsörjning för svensk industri genom kvalitetssäkrade utbildningar. Enligt webbsidan finns 24 certifierade regioner med 150 utbildningsanordnare och över 3 000 samverkansföretag från norr till söder.¹⁰¹ Cirka 180 kommuner engagerar sig inom Teknikcollege i någon form. Företagen är med och påverkar utbildningarnas innehåll, vilket sägs bidra till att de studerande utbildas med moderna och relevanta maskiner och annan utrustning. Grundkonceptet är åtta kvalitetskriterier som syftar till att öka statusen och kvaliteten för industrirelevanta utbildningar samt skapa en matchning mellan utbildningssystemet och de kompetensbehov som Sveriges industriföretag har. Industrirådet initierade satsningen 2004 och har satt upp kvalitetskriterierna. Industrirådet består av ledande företrädare för svenska arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom industrisektorn. Riksföreningen Teknikcollege Sverige erbjuder erfarenhetsutbyte för att utveckla Teknikcollege. Föreningen deltar också vid granskning och certifiering. I såväl Teknikcollege som Vård och omsorgscollege bygger den regionala samverkan på att deltagarna utser och bekostar en processledare för det regionala sammanhållande arbetet. Arbetsmarknadens representanter finansierar sina egna insatser.

Andra branscher har valt egna koncept för sin samverkan mellan skola och arbetsliv. En del premierar kvalitet på vissa skolor och utmanar andra skolor att nå upp till samma standard som satts upp av branschen nationellt. Ett annat sätt att driva på kvalitetsutvecklingen är att branschen engagerar sig i yrkestävlingar för ungdomar som går på eller har gått ett visst yrkesprogram. Utredningen har också erfarit att det finns branscher som i dag deltar i den lokala och regionala dialogen om dimensioneringen av platser på yrkesprogrammen särskilt med hänsyn tagen till tillgången av APL-platser.

¹⁰¹ <https://teknikcollege.se/om-teknikcollege/> (Hämtat 2019-10-29).

I fallstudien nämns t.ex. behovet av att samordna tillgängliga platser inom vård och omsorg, då det infördes krav på 15 procent APL för utbildningar inom regionalt yrkesvux. Innan kravet ställdes, prioriterades gymnasieskolans vård- och omsorgsutbildning, men när vuxenutbildningen också hade krav på APL, behövde representanter från det regionala arbetslivet engageras, för att även dessa elever skulle få tillgång till platser. Men det finns också yrkesområden som både saknar nationell branschorganisation och tillräckligt många företag eller organisationer för att engagera sig i samverkan med skolan.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att kompetensförsörjningsfältet på regional nivå där näringsliv och offentliga aktörer utgörs är mycket diversifierat. Olika aktörers roller, initiativ, ansvar och betydelse varierar över olika branscher och olika typer av regioner.

Erfarenheter från regionalt utvecklingsansvariga i fallstudierna

Utredningen kan konstatera att regionalt utvecklingsansvariga aktörer i flera fall sköter eller delfinansierar nätverk eller forum för samverkan med arbetsgivare och branschorganisationer som utgör kontaktytor mellan utbildningssystemet och arbetsgivare. Regionalt utvecklingsansvariga aktörer har också i flera regioner bidragit med omfattande prognosmaterial för en förbättrad regional kunskapsbas för utbildningssystemets aktörer. Utredningen har haft fördjupade kontakter med Region Värmland och Region Skåne under arbetet för att inhämta perspektiv från olika regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Roller, initiativ och ansvar skiljer sig mellan olika regioner. Här ger utredningen ett antal exempel på hur samarbetet mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer, Arbetsförmedlingen och kommunerna kan gå till.

Region Skåne

- sammankallar till regionala samråd mellan kommuner, region och Arbetsförmedlingen inför ansökan om medel för regionalt yrkesvux från Skolverket,
- driver ett antal regionala kompetensråd för samverkan med arbetslivet kring gymnasial och eftergymnasial utbildning. Andra kompetensråd drivs av kommunerna,
- samfinansierar insatser för att öka arbetsmarknadskunskapen tillsammans med Arbetsförmedlingen och kommunerna,
- finansierade framtagningen av en plattform för ansökan till regionalt yrkesvux i kommunerna,
- finansierade framtagningen av en långtidsprognos för ett antal yrkesområden.

Region Värmland

- upphandlade det gemensamma antagningssystemet för gymnasieskolan,
- svarade på propå från Industrirådet angående industrins kompetensbehov och fem yrkescenter utvecklades, där komvuxutbildning snabbt kunde starta.

Kompetensforum Skaraborgs kommunalförbund

- driver med egna medel flera regionala branschråd för samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. I dessa görs en analys av kompetensbehov och bristyrken. Arbetsförmedlingen är en relativt stor utbildningsleverantör särskilt i mindre kommuner. Om Arbetsförmedlingen erbjuder en viss utbildning så gör inte komvux det.

Region Stockholm och Förbundet Storsthlm

- Förbundet driver regionala branschråd
- Kompetensarena Stockholm är ett forum för samverkan mellan Region Stockholm, Förbundet Storsthlm, Stockholms stad och Arbetsförmedlingen.¹⁰² Medel från Europeiska socialfonden används.

Västra Götalandsregionen och Göteborgsregionens kommunalförbund

- GR driver regionala branschvisa kompetensråd för gymnasial och eftergymnasial utbildning via ett samverkansavtal med Business Region Göteborg och Göteborgs stad. Pilotprojekten har byggts upp genom att branscher har sökt medel från Skolverket för att omsätta i verksamhet inom GR. Arbetsförmedlingen deltar och forumet används bl.a. inför ansökan om medel från Skolverket för regionalt yrkesvux.
- Västra Götalandsregionen har bidragit med medel för utveckling av både Teknikcollege och Vård- och omsorgscollege inte bara inom GR utan inom samtliga fyra delregioner i Västra Götalandsregionen.

4.3.4 Elevernas utbildningsval och lika tillgång till utbildning

I detta avsnitt beskriver vi, utifrån de teman som tagits upp av de intervjuade huvudmannarepresentanterna, faktorer i utbudet av gymnasial utbildning som påverkar elevernas utbildningsval, samt skillnader i tillgänglighet till utbildning.

Gymnasievalen leder till ojämlika förutsättningar

En uppfattning som flera av de intervjuade huvudmännen har är att elevernas utbildningsval är svåra att påverka. Det påpekas att ungdomar väljer gymnasieutbildning enligt ungefär samma mönster varje år. Det finns också gemensamma valbeteenden i vissa bostadsområden,

¹⁰² www.sll.se/verksamhet/Regional-utveckling/strategier-och-planer-inom-regional-utveckling/kompetensarena-stockholm/ (Hämtad 2020-05-06).

vilket pekar på vikten av hur kompisar väljer och att det ofta finns en koppling till föräldrarnas utbildningsnivå. Bland några av våra informanter har detta framhållits som en orsak till att skillnader mellan socioekonomiska grupper samt mellan könen består, genom att skillnaderna reproduceras år från år.

Vägledningen anses vara avgörande, men flera anser att den är otillräcklig

Som tidigare nämnts har vi sett exempel i fallstudierna på åtgärder för att påverka utbildningsvalen, och som i vissa avseenden inneburit framgångar med att förbättra det som de intervjuade flera gånger refererar till som elevernas valkompetens. För att hantera valsituationer behöver eleven utveckla ett antal kompetenser. Det handlar om strukturerade sätt att samla, analysera, sätta samman och organisera utbildnings- och yrkesinformation, färdigheter att kunna fatta och genomföra strategiska beslut enligt sina intressen och förutsättningar, och dessutom att kunna hantera övergångar och växlingar i livet.¹⁰³ Valkompetensen kan beskrivas som att den utvecklas i en lärandeprocess under hela skoltiden, i undervisningen såväl som i vägledningen.

I detta sammanhang lyfts i våra intervjuer flera gånger vikten av utvecklad studie- och yrkesvägledning som inte bara hörsammar de blivande gymnasieelevernas kortsiktiga och ofta ganska snäva föreställningar om vad gymnasieprogrammen kan leda till, och som inte bara hänvisar eleverna inom ett befintligt lokalt utbud. I våra fallstudier har informanterna ofta påpekat betydelsen av en god och utvecklad studie- och yrkesvägledning för att påverka elevernas val, och för att påverka socioekonomiska och könsmässiga skillnader i hur elever väljer mellan olika utbildningar. Det har också påpekats att befintliga brister i vägledningen utgör hinder för att utveckla elevernas valkompetens.

Det är viktigt att alla elever har tillgång till en objektiv och oberoende vägledning anpassad deras behov. De brister och begränsningar som våra informanter uppmärksammat oss på pekar i samma riktning som olika undersökningar om vägledning det senaste decenniet som visar på stora brister och variationer när det gäller tillgång till

¹⁰³ Skolverket (2013), *Arbete med studie- och yrkesvägledning*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.

studie- och yrkesvägledning.¹⁰⁴ Vägledningsutredningen¹⁰⁵ konstaterar att målet om en bred och integrerad studie- och yrkesvägledning i enlighet med styrdokumenten inte fått något riktigt genomslag i utbildningsväsendet. De menar att detta är problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv och påverkar elevers möjligheter att fullfölja sin utbildning. De betonar vidare att en väl använd studie- och yrkesvägledning kan bidra till att öka studiemotivationen, och att det är ett viktigt verktyg i arbetet för att öka måluppfyllelsen och höja kvaliteten i skolan generellt. Brister i studie- och yrkesvägledningen påverkar inte bara enskilda elever, enligt Vägledningsutredningens bedömning. Det skapar också problem ur ett samhällsligt perspektiv, t.ex. i form av kostnader för felval och avhopp men också för annat som följer av svårigheter med etablering på arbetsmarknaden.

Det ovan nämnda kan sammanfattas i att elever inte alltid får vägledning i den utsträckning de önskar och med det innehåll de skulle behöva. Detta för att kunna göra utbildningsval som stämmer såväl med sina intressen och förutsättningar samt som är grundade i möjligheterna som öppnas efter olika utbildningar. Detta riskerar att bevara skillnader och socioekonomiska fördelningar på olika utbildningar snarare än att luckra upp dem. Det innebär också begränsningar i vägledningens möjligheter att motverka uppdelningar av elever med olika socioekonomisk bakgrund på olika utbildningar.

Behov av strategier för att motverka meritvärdessegregation

Meritvärdesantagningen, i kombination med att vissa skolor är mer populära bland eleverna än andra, innebär att elever med olika förutsättningar fördelas på olika skolor. Detta innebär bl.a. att resursbehov varierar mellan skolor, vilket vidare riskerar att innebära minskad likvärdighet mellan skolor i termer av måluppfyllelse.

I våra fallstudier har vi sett exempel på olika strategier för att motverka uppdelningen av elever med olika förutsättningar på olika skolor. Vi har också sett strategier att utnyttja vissa skolors popularitet för att locka till vissa utbildningar. Vissa kommuner väljer att placera yrkesprogram, där ett stort behov finns, på populära skolor. På det sättet stödjer man kompetensförsörjningen, meritvärdes-

¹⁰⁴ Skolverket (2007), *Kvalitetsgranskning av studie- och yrkesorientering i grundskolan*. Skolinspektionen (2013), *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*, Rapport 2013:5.

¹⁰⁵ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

skillnader i förhållande till andra skolor minskar, och möjligheterna för elever med lägre meritvärden att gå på en populär skola ökar.

Andra kommuner saknar strategier för att motverka uppdelningen av elever. En del kommuner undviker aktivt att placera yrkesprogram på populära skolor, och väljer i stället att koncentrera de mest sökta högskoleförberedande programmen till dessa skolor. Flera motiv till detta har angivits. Ett är kostnadsskäl, då vissa yrkesprogram kräver större lokalytor. Ett annat skäl är rädslan för att det genomsnittliga meritvärdet ska sänkas. Som en av de intervjuade personerna uttryckt saken: "Om vi skulle placera ett yrkesprogram på den populära skolan så riskerar vi att tappa elever med höga meritvärden." Vi har i flera fall mött huvudmän som visat ett särskilt stort intresse för elever med höga meritvärden. Vår tolkning är att konkurrensen om elever i första hand gäller konkurrens om elever med höga meritvärden. Denna typ av meritvärdeskonkurrens bidrar alltså till uppdelningen av elever med olika förutsättningar på olika skolor.

Olika villkor mellan huvudmännen innebär olikheter i rekryteringen

En problematik som lyfts av en kommunal företrädare i intervjustudien är att regelverket för elevantagning skiljer sig åt mellan fristående och kommunala huvudmän. Flera andra har betonat vikten av heltäckande information om utbud och elevers val som man får om samtliga huvudmän ingår i samma antagningskansli. Det råder olika villkor beroende på huvudmannatyp genom att de enskilda huvudmännen alltid är riksrekryterande, att de till skillnad från kommunala huvudmän kan begränsa eller expandera sin antagning oavsett elevsituationen i en region, men framför allt att de ibland står utanför den regionala administrationen av antagningen där sådan finns. De enskilda huvudmännen kan välja att sköta sin egen antagning, helt utan samordning med kommunala huvudmän. Flera kommunala företrädare som vi intervjuat framhåller att det är betydelsefullt att samtliga huvudmän ingår i de regionala antagningssystemen, där regionala kanslier hanterar gymnasieantagningen för alla skolor inom pendlingsbara geografiska områden.

Enligt tjänstemän med ansvar för regionala antagningskanslier, som utredningen har träffat, underlättas regional planering och dimensionering av gemensamma verktyg för antagning. Det handlar exem-

pelvis om att huvudmännen rapporterar in sitt planerade utbud i god tid innan eleverna ska välja. Gemensam planering med överenskomna nyckeldatum för t.ex. när antagning ska ske kan bidra till både ökad tillit och transparens. SKR har i sin handbok för gymnasieantagning rekommenderat de kommunala huvudmännen gemensamt fastställer en tidplan för när olika händelser bör ske.

Det finns exempel på it-baserade antagningsverktyg som gör det möjligt att visa antalet tillgängliga och upptagna platser i realtid. Det kan innebära att om en huvudman väljer att utöka eller minska sin dimensionering, så kan samtliga ingående huvudmän se hur detta påverkar det totala utbudet och platsantalet. Tjänstemän vid antagningskanslier har i kontakt med utredningen beskrivit att samordnad antagning som är gemensam för många kommuner medför samordningsvinster och säkrar tillgången till personal med relevant kompetens och tillräckligt tjänsteunderlag.

Tillgänglighet till vuxenutbildning

I fallstudien framkommer ett antal exempel på varierande likvärdighet i tillgängligheten till yrkesutbildning i komvux. Utbudet kan skilja sig åt beroende på vad hemkommunen erbjuder och om den regionala samverkan tillgängliggör utbildning utanför hemkommunen. Ytterligare en skillnad gäller möjligheten att få en plats och kunna delta i utbildning överhuvudtaget. Stora delar av vuxenutbildningen är rättighetsbaserad, dvs. den behöriga sökande som har rätt till utbildningen ska erbjudas plats i utbildningen. Det finns dock ingen rätt till yrkesutbildning i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet. Därför förekommer det att urval måste göras vid antagning till vissa yrkesutbildningar då det ibland finns fler sökande än platser att tillgå. Enligt förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux ska sökande med kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden ges företräde till utbildningen om alla behöriga inte kan tas emot. Vissa kommuner tvingas göra ett urval där ingen som har en tidigare gymnasieutbildning kan antas till regionalt yrkesvux. Det gäller framför allt kommuner med många arbetslösa och lågutbildade. Personer med en gymnasieutbildning från ett annat land kan då nekas en utbildningsplats, trots att deras utbildning inte omedelbart är gångbar i Sverige.

Flera respondenter redovisar att de ser behov av yrkesutbildning som kombineras med språk, t.ex. i form av sfi eller svenska som andraspråk. Den ekonomiska compensationen för sådan utbildning som bedrivs i enlighet med förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux är ofta inte tillräcklig, respondenterna menar att kommunala medel ofta behöver tillskjutas för att finansiera dessa typer av utbildningar. Det resulterar ofta i att sådana utbildningar inte kommer till stånd i tillräcklig omfattning.

Brister i kommunal samverkan för planering och dimensionering i komvux riskerar att skapa bristande tillgång till yrkesutbildning i komvux. Utredningen erfar att en del kommuner budgeterar för att i huvudsak finansiera sina egna utbildningar och har då mindre utrymme att bekosta elevers utbildning i andra kommuner, trots att det då rör sig om yrkesutbildningar som inte finns i hemkommunens utbud. Ett sådant förhållningssätt minskar både flexibilitet och bredd i den egna kommunens utbildningserbjudande. När det gäller utbildning som anordnas i enlighet med förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux strider ett sådant förhållningssätt mot syftet att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

Tillgänglighet inom gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna

Som nämnts i tidigare avsnitt kan det inom gymnasieskolan vara svårt att erbjuda ett brett och allsidigt utbud av utbildning, framför allt i glesbefolkade delar av landet. Elevunderlaget är helt enkelt för litet för att få ihop tillräckligt stora grupper för att genomföra en utbildning. Detta problem är ännu större inom gymnasiesärskolan där elevunderlaget är betydligt mindre. För gymnasiesärskolans målgrupp är möjligheten att välja utbildning därför ofta begränsad. Denna begränsning gäller också möjligheten att välja skola. Gymnasiesärskolan ska organiseras så att eleven inte behöver bo på annat ställe än hemmet för att ta del av utbildningen. För de allra flesta av dessa elever finns bara en gymnasiesärskola inom pendlingsavstånd.

Det finns ännu färre elever i särvux jämfört med gymnasiesärskolan. Därför möter målgruppen för särvux ännu större begränsningar i tillgången till utbildning. Utredningen har inte i sina fallstudier mött något exempel på att kommunerna arbetar strategiskt

med utbudet av yrkesutbildning i särvox, framför allt verkar det saknas samverkansstrukturer mellan kommunerna när det gäller utbudet av yrkesutbildning i särvox.

Regionala skillnader – elevernas utbildningsval och lika tillgång till utbildning

Vår kartläggning visar att förutsättningarna för elevernas gymnasieval och tillgång till utbildning varierar stort mellan olika typer av regioner. Möjligheterna att söka och antas till ett brett utbud av utbildning är annorlunda för elever som bor där det finns många utbildningsanordnare och utbildningar att välja mellan, jämfört med elever som bor i regioner där det kanske bara finns en gymnasieskola eller anordnare av vuxenutbildning.

För de sistnämnda eleverna kan möjligheterna till frisök och riksrrekrytering bidra till en bredare tillgång till utbildning i gymnasieskolan. Det förekommer också fritt sök till utbildningar inom ramen för regionalt yrkesvux, eller delar därav, inom vissa samverkansområden.

Detta är möjligheter som ökar elevernas valfrihet och tillgång till ett mer varierat utbud av utbildning. Som vi nämnt i tidigare kapitel är emellertid inte dessa möjligheter lika för alla elever, vilket påverkar likvärdigheten. Det finns också praktiska hinder, ofta rent geografiska, som möjligheterna till frisök inte fullt ut kan överbrygga. Sådana olikheter i elevernas lika tillgång till utbildning är något som våra informanter ofta nämnt apropå likvärdighet och att ett brett utbildningsutbud och närhet till de mest sökta gymnasieskolorna inte gäller alla, oavsett betygsmeriter och var eleverna bor.

Expansionsbehov i storstadsregioner

Storstäderna och dess angränsande kommuner präglas av en tät och ökande befolkning. I dessa regioner ökar antalet ungdomar i gymnasieålder, en ökning som har pågått ett par år och som kommer att stiga kraftigt de närmaste 5–10 åren. Mot denna bakgrund finns det stora behov av att expandera antalet platser i gymnasieskolan. Pendlingsmöjligheterna är goda till ett stort antal utbildningsanordnare inom storstädernas frisöksområden. Att vissa skolor har ett stort

antal sökande elever medan andra inte har det innebär också att elever vid antagningen mycket påtagligt kommer att antas på olika skolor efter sina meritvärden.

Kartläggningen visar också att i exempelvis Stockholm samlas i huvudsak högskoleförberedande program på populära och ofta centralt belägna skolor. På grund av det höga söktrycket krävs ett högt meritvärde för att bli antagen på programmen till dessa skolor, medan meritgränsen kan vara väsentligt lägre för att antas till samma program på andra skolor.

Även i *vuxenutbildningen* ökar behov och efterfrågan när många utlandsfödda behöver utbildning för att kunna bli en del av arbetslivet. Det gäller såväl den rättighetslagstiftade vuxenutbildningen som yrkesutbildning i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet. I täta utbildningsområden finns tillgång till ett bredare utbud av yrkesutbildning. En problematik som har uttryckts i våra fallstudier är dock att de sökande kan komma att fördela sig över många olika anordnare av utbildning, vilket speciellt gäller i Storsthlm. De potentiella eleverna kan komma att välja olika utbildningsanordnare som bedriver samma typ av utbildning med risken att grupperna blir små. På grund av detta kan vissa utbildningar kanske inte starta och andra starta med få elever i gruppen.

Elevströmmar mot centralorter

I regiontypen med centralorter förväntas en ökning av elevkullarna i gymnasieskolan. Efterfrågan på vuxenutbildning är inte lika lätt att förutsäga, den är mer konjunkturkänslig. I dessa regioner varierar elevernas tillgång till ett brett utbildningsutbud beroende på närheten till centralorterna och på möjligheterna att pendla inom regionen. De större centralorterna i fallstudieregionerna, som exempelvis Falun, Borlänge respektive Skövde, har ofta en mångfald av utbildningsanordnare, eller enstaka stora och dominerande huvudmän som i exemplet Lidköping. Detta är orter som de omgivande kommunerna i varierande utsträckning är beroende av för att kunna erbjuda sina elever en bred tillgång till gymnasial utbildning.

Beträffande gymnasieskolan har det i vissa fall lyfts att elever i kommuner nära centralorter ofta väljer gymnasieskola i centralorten, något som för eleverna ibland är viktigare än specifika gymnasieprogram.

I en del fall innebär detta ett stort antal sökande till vissa skolor, och att meritvärdesgränserna för antagning följaktligen blir högt. Det kan innebära att hemkommunens elever inte alltid har tillräckliga betyg för att antas till skolan i sin egen kommun.

Begränsad tillgång och tillgänglighet i glesbygdsregioner

I glesbygdsregioner har befolkningen varit svagt minskande under de senare åren, och åren framöver förväntas ungdomskullarna snarare minska än öka till skillnad från i många andra regioner. Under sådana förutsättningar blir det mycket viktigt för kommunerna att behålla sina elever. I dessa regioner är i regel tillgången till ett brett utbildningsutbud begränsat, och det finns ofta färre alternativ för eleverna att välja mellan. När valmöjligheterna är begränsade är eleverna mer påtagligt hänvisade till de skolor och de utbildningar som finns tillgängliga. Ur ett huvudmannaperspektiv blir det därför viktigt att se till att det finns möjligheter för eleverna att antas till de mest efterfrågade utbildningarna. Det är svårt att erbjuda en bredd, och det har påpekats i våra intervjuer att möjligheterna att kunna erbjuda gymnasial utbildning i form av distans- och fjärrundervisning behöver byggas ut för att förstärka möjligheterna att kunna erbjuda ett brett utbud. Det efterfrågas ett mer tillåtande regelverk kring sådana lösningar.

För gymnasieskolans huvudmän i glesbygd finns också stora värden i att kunna erbjuda riksrekryterande utbildningar. Att locka elever från övriga delar av landet blir ett sätt att skapa tillräckligt stora elevgrupper för att kunna erbjuda utbildning kostnadseffektivt. Ett exempel från fallstudien kan hämtas från Kils kommun i Värmland, där utbudet är ganska brett tack vare ett avtal med Åland som gör att elever kan studera via Kils vuxenutbildning. Kil har också specialiserat sig på lärlingsutbildningar för vuxna och erbjuder dessa till kringliggande kommuner, vilket gör att studerande kan genomföra delar av utbildningen på hemorten. Motsvarande strategier finns i gymnasieskolan, där idrottsutbildningar med riksrekrytering används på ett liknande sätt. Det finns dock exempel inom fallstudien på att kostnaderna för idrottsutbildningar kan bli en konfliktfråga mellan näraliggande samverkande kommuner om man inte lyckas komma överens om finansieringen av den.

Glesbygdsregioner har i regel en jämförelsevis låg andel högskoleutbildade.¹⁰⁶ I regioner med lägre utbildningsnivå har det traditionellt varit större intresse för yrkesutbildning. Det bekräftas av våra kontakter med företrädare för Lapplands kommunalförbund, där majoriteten av eleverna söker sig till yrkesprogram. Emellertid är det inte alltid så att intresset för yrkesprogram är dominerande i glesbygdsregioner.

4.4 Planering och dimensionering i ett europeiskt perspektiv

I det här avsnittet beskriver vi iakttagelser som kan göras utifrån europeiska erfarenheter av styrning av utbildningen efter arbetsmarknadens behov, samt hur planering och dimensionering går till i några grannländer. Styrning och planering är delvis beroende av hur utbildningssystemet och arbetsmarknaden fungerar. Men även i länder som är förhållandevis lika i dessa avseenden kan styrningen och planeringen i hög grad skilja sig åt.

4.4.1 Kompetensförsörjning inom EU

Frågan om hur man ska kunna skapa en beredskap för och effektiva former för kompetensförsörjningen på både kort och lång sikt är aktuell i den europeiska diskussionen.¹⁰⁷ Några olika EU-studier har undersökt de olika nationella systemen för ”skills governance” (vilket ungefär innebär nationell kompetensstyrning).¹⁰⁸ De nationella systemen syftar i varierande grad till att planera, samordna och kontrollera

¹⁰⁶ SCB, *Befolkningen 2016 fördelad efter utbildningsnivå, län och kön, 25–64 år*. Sveriges officiella statistik.

¹⁰⁷ Cedefop, EFT & ILO (2016), *Using Labour Market Information. Guide to anticipating and matching Skills and Jobs*. Rapporten var den första inom ramen för ett samarbetsprojekt mellan de tre organisationerna, där en rad studier har tagits fram. Begreppet skills governance används i diskussioner om tilltagande obalanser på arbetsmarknaden.

¹⁰⁸ Se sammanfattande redovisningar i EEPO (2014), *Skills Governance in Europe. Final report 2014*, samt EEPO (2015), *Skills Governance in the EU Member States. Synthesis Report for the EEPO August 2015*. Studierna togs fram inom ramen för ett projekt som arbetade på uppdrag av European Employment Policy Observatory (EEPO). I ett första steg gjordes en mer grannlaga kartläggning och utvärdering av nationella kompetensförsörjningssystem i sex medlemsländer. Danmark och Finland var två av dessa. I en uppföljande studie gjordes en mindre detaljerad granskning av samtliga medlemsländer.

nationernas utbud inom formellt, icke-formellt och informellt lärande. Det handlar alltså om insatser för att tillgodose flera aktörers intressen: arbetsgivare, löntagare och företrädare för det reguljära utbildningssystemet och frivilligsektorn. Systemen är i varierande grad inriktade mot att tillgodose de kompetensbehov som ställs på individer som är på väg in i arbetslivet och samtidigt skapa förutsättningar för en utveckling av nya kunskaper och färdigheter i takt med att förutsättningarna i arbetslivet förändras.¹⁰⁹

Medlen för att skapa balans mellan utbud och efterfrågan på kompetenser kan omfatta olika kombinationer av direkta regleringar för att påverka elevvolymen på olika utbildningsområden, ekonomiskt stöd för att expandera utbildning på bristområden och ekonomiska incitament (via bidrag och skatter) riktade till studerande och arbetsgivare för att stimulera utbildningsdeltagande och lärande på arbetsplatser.

En central slutsats från EU-studierna är att en mer målmedveten styrning av utbildningsutbudet förutsätter lokal och regional samordning och en nära samverkan mellan reguljär utbildning och företrädare för arbetslivet, arbetsmarknadens parter och branschorganisationer. Där det finns etablerade traditioner av nära samverkan mellan företrädare för utbildning och representanter för arbetslivet, på olika nivåer, underlättas också en styrning av utbildningen efter arbetsmarknadens behov. Det gäller både utbildning på gymnasial nivå och eftergymnasial nivå.

4.4.2 Starkare styrning av utbudet i Danmark och Finland än i Sverige

Regleringen av utbildningen på gymnasial nivå i Danmark och Finland visar på nationella strategier för att påverka utbildningssystemet i en riktning som möter arbetslivets behov i högre grad än vad som är fallet i Sverige. Vid sidan av dessa exempel finns länder som Nederländerna och Tyskland där förutsättningarna att påverka kompetensstyrningen skiljer sig från Sverige, Danmark och Finland. Eleverna väljer där inrikt-

¹⁰⁹ Det reguljära utbildningssystemet rymmer naturligtvis flera syften än att möta arbetsmarknadens behov, men talar vi om system för skills governance är uppmärksamheten främst inriktad på kompetensförsörjning i arbetslivet. Utgångspunkten är att systemen ska inriktas på att så långt som möjligt tillgodose behoven i företag och offentliga verksamheter, allt i syfte att undvika obalanser i efterfrågan och utbud på kompetens. Det handlar alltså inte i första hand om kompetensförsörjningens långsiktiga betydelse för utvecklingen av arbetsorganisationer eller innovationsmönster utan om förutsättningar för jämvikt på arbetsmarknaden.

ning redan vid ung ålder, vilket påverkar möjligheterna att gå vidare till yrkesutbildning på gymnasial nivå respektive eftergymnasial utbildning. Dessutom är arbetsmarknaden i betydligt högre grad reglerad, vilket innebär att det finns formella krav på viss yrkeskompetens för att få utöva vissa yrken.

Samtliga utbildningssystem har inslag av både utbudsstyrning och efterfrågestyrning, men de nordiska länderna befinner sig en bra bit ifrån varandra på skalan mellan polerna av renodlad utbudsstyrning och renodlad efterfrågestyrning.

Organisationen av gymnasial utbildning i Danmark och Finland

Organisationen av utbildningen på gymnasial nivå i Danmark och Finland skiljer sig i hög grad från förhållandena i Sverige, även om de övergripande målen för utbildningen – för både unga och vuxna – i stor utsträckning överensstämmer med målen i Sverige.

Yrkesutbildningen är mer separerad och skolor får inte etableras i vinstsyfte

Danmark har ett differentierat utbildningssystem på gymnasial nivå, med en uppdelad organisation för studieförberedande utbildning och yrkesutbildning. I Sverige och Finland är all ungdomsutbildning integrerad även om Finland i likhet med Danmark har en separat lagstiftning som reglerar förutsättningarna för yrkesutbildning. I Finland gäller även att yrkesutbildning ska ge grundläggande behörighet för vidare studier.

Reglerna för privata aktörer på utbildningsområdet är mer restriktiva i Danmark och Finland än i Sverige. I lagstiftningen för såväl högskoleförberedande utbildning som grundläggande yrkesutbildning framhålls att alla eventuella överskott som genereras i verksamheten måste återföras till utbildningen. Det är inte tillåtet att etablera skolor i vinstsyfte.¹¹⁰

¹¹⁰ I en dansk kungörelse om utbildningsinstitutioner – *Bekendtgørelse af lov om institutioner for almen gymnasiale og almen voksenuddannelse* (LBK nr 236 af 23/03/2018) – står det att "institutionens medler må alene komme institutionens formål til gode" (5 kap. 29 §). I gymnasielagen i Finland heter det att utbildning inte får "ordnas i syfte att uppnå ekonomisk vinst" (4 §).

Fler går på yrkesprogram i Finland och åldersspridningen är större i både Danmark och Finland – jämfört med Sverige

I Finland återfinns en betydligt större andel av eleverna på yrkesprogram än i Danmark och Sverige. Andelen elever i yrkesutbildning har ökat markant i Finland medan intresset för grundläggande yrkesutbildning har varit stagnerande i både Danmark och Sverige. Enligt OECD var 49 procent av de studerande i åldern 15 till 19 år i Finland i yrkesutbildning år 2015, jämfört med 22 procent i Danmark och 35 procent i Sverige.¹¹¹

Samtidigt är det viktigt att notera att åldersspridningen bland eleverna är betydligt större i Danmark och Finland än i Sverige, särskilt inom yrkesutbildningen. I dessa båda länder är det möjligt att påbörja studierna vid högre ålder, även inom ungdomsutbildningen. Den genomsnittliga examensåldern inom olika former av grundläggande yrkesutbildning är mellan 20 och 24 år i Danmark och mellan 20 och 23 år i Finland, medan den varierar mellan 18 och 19 år i Sverige.¹¹²

Skillnaden är alltså särskilt stor vad gäller deltagande i yrkesutbildning. År 2015 var andelen i yrkesutbildning cirka 4 procent av samtliga personer i åldrarna 20–24 år i Sverige, jämfört med 13 procent i Danmark och 15 procent i Finland. Det generella mönstret är att andelen unga vuxna i grundläggande yrkesutbildning är hög i länder med välutvecklade lärlingsutbildningssystem.

I Finland dominerar i likhet med Sverige skolförlagd yrkesutbildning med inslag av obligatoriska praktikperioder, men bland de äldre yrkeseleverna är det betydligt vanligare med lärlingsutbildning.¹¹³ Drygt 15 procent av yrkeseleverna i Finland var registrerade som lärlingar 2016, vilket var en betydligt högre nivå än andelen lärlingar i svensk yrkesutbildning (särskilt om man tar hänsyn till att andelen elever som deltar i yrkesutbildning är lägre i Sverige). I Danmark är lärlingsutbildning den helt dominerande formen för grundläggande yrkesutbildning.

¹¹¹ OECD (2017), *OECD Skills Outlook 2017. Skills and Global Value Chains*. Table C1.3. Enrolment in upper secondary education, by programme orientation and age group (2015).

¹¹² OECD (2017), *OECD Skills Outlook 2017. Skills and Global Value Chains*.

¹¹³ Andelen unga under 20 år i lärlingsutbildning är försumbar (Statistics Finland 2017). I Finland kallas lärlingsutbildning för läroavtalsutbildning. Uttrycket läroavtal kommer av det obligatoriska skriftliga arbetsavtal som sluts mellan en arbetsgivare och elev. Cirka 70–80 procent av utbildningstiden är arbetsplatsförlagd och resterande tid ägnas åt teoretiska studier vid en yrkesskola. Lärlingarna får lön i enlighet med kollektivavtal mellan parterna på arbetsmarknaden. Yrkesskolan är ansvarig för utbildningen och utbildningen ska erbjudas på samma nivå och med samma innehåll som skolförlagda yrkesutbildningar.

Starkare central och regional styrning av planering och dimensionering av gymnasial utbildning i Danmark och Finland

I Danmark och Finland lyfts betydelsen av regional samordning i ett tillväxt- och utvecklingsperspektiv vid planering och dimensionering av utbildningen.

Arbetsmarknadens behov väger tungt vid tillståndsgivningen

I Finland är utgångspunkten att utbudet av utbildning ska styras av bedömningar gällande regionala arbetskraftsbehov och befolkningsutveckling, både i gymnasielagen och yrkesutbildningslagen. Utbildningsanordnarna kan vara både kommuner och stiftelser och för att få tillstånd att anordna utbildning måste det gå att belägga att utbildningen motsvarar regionala behov i relation till kompetens- och arbetskraftsförsörjningen. Anordnartillståndet utfärdas av undervisnings- och kulturministeriet.

Men det handlar också om att erbjuda tillräckligt många utbildningsplatser för att garantera alla medborgare rätten till en utbildning på gymnasial nivå. Ansvaret för att det finns ett tillräckligt antal utbildningsplatser och en tillräcklig regional spridning av utbildningar vilar både på nationell nivå och regional nivå (via regionförvaltningen).

Även i Danmark betonas det nationella och regionala perspektivet mycket starkt när det gäller tillståndsgivning för såväl yrkesutbildning som för allmän gymnasieutbildning och vuxenutbildning. En ansökan om att få etablera en utbildning beviljas enbart av utbildnings- och forskningsministeriet om utbildningsinstitutionen kan påvisa att utbildningen ingår i en ”landsomfattande och regional planlægning til opfyldelse af konstaterede eller forventede behov” (LBK nr 1269 af 29/11/2017, kap. 1 2 §). Utbildningsbehoven ska följas upp kontinuerligt och ett tillstånd upphävas om behovet inte längre föreligger. Behovsbedömningarna ligger också till grund för beslut om det maximala anslaget till antalet årselever på respektive institution och utbildning.

Skyldighet att samverka i regionerna

I Finland är alla utbildningsenheter skyldiga att samverka med andra institutionella aktörer i regionen i syfte att infria både regionala utvecklingsstrategier och utfästelser gällande medborgares utbildningsgarantier.

Särskilda centraler för regional utveckling (kopplade till de sex regionerna i Finland) har ett ansvar för att bevaka frågor om utbildning och näringslivets kompetensbehov.¹¹⁴ Dessa centraler har det avgörande ansvaret för att uttolka behov och formulera åtgärder för att motverka obalanser i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen på lokal och regional nivå. I dessa regionala nätverk ingår också företrädare för näringslivet och högskole- och universitetsinstitutioner (Utbildningsstyrelsen 2016).

I Danmark är utbildningsinstitutionerna förpliktigade att samverka under ledning av regionrådet gällande all ungdoms- och vuxenutbildning.¹¹⁵ Institutioner som inte medverkar i tillräcklig utsträckning riskerar att förlora utbildningstillståndet. Samarbetet rör frågor om utbildningars inriktning, elevvolymerna och fördelning och knyts till regionens tillväxt- och utvecklingsplan.

Regionrådet ska ta initiativ till ett samarbetsforum som möts minst fyra gånger per år. Detta forum ska kartlägga utfallet av befintliga utbildningar, både på ungdoms- och vuxenutbildningsområdet, och ta initiativ till förändringar om behovsbilden förändras. Förslag till etablering av nya utbildningar respektive avveckling av gamla riktas till undervisnings- och forskningsministeriet. Samma sak gäller initiativ gällande volymökningar (kapacitetsloft) respektive neddragningar av volymer inom ramen för existerande utbildningar.

Nationella och regionala prognoser ligger till grund för styrningen

I både Danmark och Finland baseras beslut om ungdoms- och vuxenutbildning ytterst på nationella och regionala prognoser för befolkningsutveckling och kompetensbehov. Dessa prognoser ligger till

¹¹⁴ I Finland talar man om ELY-center. Den svenska översättningen är NTM: näringar, transporter och miljö. NTM-centralerna utgör en del av de statliga regionförvaltningsmyndigheterna vid sidan av sex andra statliga ämbetsverk.

¹¹⁵ Danmark är sedan en strukturreform för några år sedan indelade i fem regioner med valda regionråd. Den nya regionindelningen 2007 ersatte en tidigare indelning av kommunerna i landet i sju amter.

grund för beslut om tillstånd att upprätta skolenheter, erbjuda olika utbildningar liksom tilldelning av medel i relation till ett visst antal årsstuderande. Som påtalats ovan ska ansökningar om att få erbjuda utbildningar förankras i bedömningar om regionala behov gällande arbetskrafts- och kompetensförsörjning.

I Finland arbetar man med både kvantitativa och kvalitativa prognoser. Den så kallade Mitenna-modellen ligger till grund för kvantitativa bedömningar av både arbetskrafts- och utbildningsbehov på 10–15 års sikt.¹¹⁶ Prognosen som tas fram med utgångspunkt från modellen sammanväger en rad olika parametrar avseende den ekonomiska utvecklingen, befolkningsutvecklingen, arbetskraftens rörlighet och utbildningssystemets effektivitet (t.ex. förväntad genomströmning). Parallellt med prognosen på nationell nivå utarbetas också prognoser på regionala nivåer.

Ansvar för prognosarbetet i Finland ligger på Utbildningsstyrelsen, men arbetet med prognoserna inkluderar också en rad andra aktörer på nationell och regional nivå. Inom Utbildningsstyrelsen tillsätts nio olika prognostiseringsgrupper med ett operativt ansvar för prognosarbetet. I prognostiseringsgruppernas arbete ingår företrädare för utbildnings- och arbetsmarknadsinstitutioner och de har tillgång till egna kansliresurser.¹¹⁷ Prognoserna inriktas på bedömningar av förändringar inom enskilda branschområden, ny teknik och förändrade arbetsorganisationer. Avsikten är att bedöma behovet av nya kunskaper och färdigheter som kan ligga till grund för förändringar av existerande utbildningar och bedömningar gällande behovet av nya utbildningar. De senaste prognoserna sträcker sig fram till 2025.

I Danmark görs också prognoser som implementeras via de regionala tillväxt- och utvecklingsplanerna. På undervisningsministeriet görs prognoser på en särskild enhet (UNI-C). Prognoserna omfattar bedömningar av arbetskrafts- och kvalifikationsbehov på olika delar av arbetsmarknaden. Med utgångspunkt från prognoserna kartläggs obalanser i tillgång på arbetskraft och elever på olika utbildningsområden på kort sikt (två-tre år) och medellång sikt (tio år). Ministeriet har också etablerat en analys och prognosenhet kallad CAP (Central Analyse- og Prognosevirksomhed) som mer specifikt syftar

¹¹⁶ MITENNA baseras på en bredare analysmodell av finsk ekonomi och arbetsmarknad som utarbetas av regeringens institut för ekonomisk forskning, den så kallade VATTAGE-modellen. Se EEPO (2014), *Skills Governance in Europe – Finland*.

¹¹⁷ Utbildningsstyrelsen 2018 *Utbildningsstyrelsens hemsida Prognostisering av utbildnings- och kompetensbehov*.

till att bedöma behovet av yrkesutbildning i relation till arbetsmarknadens utveckling. Uppgiften är också att värdera etableringsgraden på arbetsmarknaden bland elever från olika utbildningsprogram. Målet är att minst 75 procent av eleverna ska vara i jobb inom utbildningsområdet efter avslutad utbildning. De utbildningsprogram som inte uppnår målet måste redovisa planerade åtgärder. Prognoserna och analyserna ligger sedan till grund för bedömningar av utbildningsbehov på regional nivå liksom för beslut om medelstilldelning och utbildningsrättigheter gällande enskilda utbildningsenheter.¹¹⁸

I Danmark har parterna och arbetslivet ett större ansvar särskilt för yrkesutbildningarna

Parterna på den danska arbetsmarknaden har enligt lagarna för yrkesutbildning, gymnasieutbildning och allmän gymnasieutbildning för vuxna ett långtgående operativt ansvar för utbildningarna. När det gäller vuxenutbildningar med inriktning på allmän och studieförberedande gymnasieutbildning är utbildningsanordnarna skyldiga att upprätta lokala utbildningsutskott (uddannelseudvalg). Utskottet ska vara sammansatt av företrädare för arbetsmarknadens parter, jämt fördelat mellan arbetsgivare och löntagare, och företag på orten. Huvuduppgiften är enligt lagen om allmängymnasiala utbildningar och allmän vuxenutbildning att vara rådgivande i utbildningsfrågor för den enskilda utbildningsanordnaren.¹¹⁹

Ansvaret är särskilt påtagligt gällande yrkesutbildningen där särskilda parts- och branschsammanställda yrkesråd (faglige udvalg) – på nationell och regional nivå – i praktiken har ansvaret för att både utforma utbildningarna innehållsligt och volymmässigt genom att ge instruktioner till ansvariga myndigheter och organisationer på regional och lokal nivå.

Arbetsgivare är också skyldiga att medverka till finansieringen av utbildningen. Kravet omfattar inte bara arbetsgivare som erbjuder utbildningsplatser till lärlingar. Alla arbetsgivare är skyldiga att ge årliga bidrag för att delfinansiera lärlingars lön under den tid lärlingarna bedriver skolförlagda studier. Avgiften utgörs av en fast summa per anställd. Systemet kallas för arbetsgivarnas utbildningsbidrag

¹¹⁸ EEPO (2014), *Skills Governance in Europe – Denmark*.

¹¹⁹ LBK nr 236 af 23/03/2018, 4 kap. 28 §.

(Arbejdgavernes uddannelsesbidrag) och de exakta avgifterna regleras i den årliga budgetlagen.¹²⁰ Det ska betonas att skyldigheten till medfinansiering inte bara avser unga lärlingar utan också vuxenlärlingar inom ramen för yrkesutbildningen för vuxna (erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse).

Utbildningslagstiftningen i Danmark rymmer också fler, utifrån ett svenskt perspektiv, mycket långtgående reglerande verktyg i syfte att skapa fler lärlingsplatser i företagen.

I Finland är, i likhet med förhållandena i Sverige, inte enskilda arbetsgivares medverkan lika tvingande. Den nya yrkesutbildningslagen och gymnasielagen innehåller emellertid moment som pekar på starkare krav på medverkan från organisationerna i arbetslivet, inte bara när det gäller att uppskatta arbetskrafts- och kompetensbehov kopplat till utbildningsprognoser. I anslutning till yrkesutbildningen har 39 arbetslivskommissioner tillsatts. Kommissionerna har utsetts av utbildningsstyrelsen på förslag av olika parts- och branschorganisationer. Deras främsta uppgift är att säkerställa utbildningsnivån och bidra till nödvändiga förändringar av utbildningarna genom kartläggning och uppföljning. De ska vidare i likhet med yrkesråden i Danmark säkerställa kvaliteten på yrkesproven och bidra med bedömningar av enskilda utbildningsanordnares utbildningsstandard.¹²¹ Brister ska påtalas och om inte åtgärdsplaner följs upp kan utbildningsrättigheterna i förlängningen dras in. Arbetslivskommissionernas ansvar omfattar också grundläggande yrkesutbildning för vuxna. I den nya yrkesutbildningslagen görs ingen formell uppdelning mellan utbildning för unga och vuxna.¹²²

Även i förslaget till den nya gymnasielagen i Finland betonas betydelsen av samverkan med andra utbildningsaktörer liksom företrädare för arbets- och näringsliv. En uttrycklig ambition är att ge alla studerande som tar sikte på en studentexamen möjligheter att läsa in behörighetsgivande kurser i syfte att underlätta övergången till högre

¹²⁰ LBK nr 811 af 20/06/2018, 7 kap. 20 §. Undantagna från kravet på att bidra med årliga avgifter till utbildningsfinansieringen är enbart enmansföretag och arbetsgivare med högst en heltidsanställd medarbetare.

¹²¹ Finlex 531/2017/Lag om yrkesutbildning, 11 kap. 120 §.

¹²² I praktiken omfattar utbildningen emellertid en uppdelning mellan olika examina där unga elever dominerar helt i utbildningar som leder fram till yrkesinriktad grundexamen. Äldre elever med arbetslivserfarenhet och möjligheter att validera förvärvade kunskaper och förmågor väljer i allmänhet utbildningar som leder fram till yrkesexamen respektive specialinriktad yrkesexamen, utbildningar som både återspeglar en högre grad av fördjupning och specialisering. Inom ramen för de två sistnämnda examensformerna är det också vanligare med läroavtalsutbildning.

studier. Alla gymnasier är skyldiga att anordna en del av studierna tillsammans med en eller flera högskolor/universitet.

Centraliserad antagning och rätt till utbildning men inte garanti till viss utbildning

I Finland ger varken gymnasielagen eller yrkesutbildningslagen någon självklar rätt för sökande att komma in på sökta utbildningar, även om alla har rätt till utbildning på gymnasial nivå. Ansökan till gymnasieutbildning sker via ett rikstäckande ansökningsförfarande (gemensam elevantagning). Rangordningen av sökande baseras på betygsresultaten från grundskolan.

I Danmark finns ett stort utbud av utbildningar på gymnasial nivå, både ungdomsutbildningar och vuxenutbildningar. Några självklara rättigheter att läsa en viss utbildning inom en viss utbildningsinstitution finns inte heller i Danmark. Ansökningsförfarandet för ungdomsutbildningar är centraliserat och sker digitalt via hemsidan www.optagelse.dk.¹²³

Studie- och yrkesvägledning är högt prioriterad

I både Danmark och Finland är studie- och yrkesvägledningen högt prioriterad. Vägledningen är tydligt samordnad med strategier för att förbättra genomströmningen och möjliggöra för fler att fullborda en yrkesutbildning. Studie- och yrkesvägledningen utgör i praktiken en viktig komponent i de ungdomsgarantier som har utvecklats, bl.a. som ett resultat av arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska initiativ på EU-nivå.

Elever i Finland har rätt till behovsanpassad individuell handledning som har förbindelse med pågående och planerade framtida studier.¹²⁴ När utbildningen närmar sig slutet eller om det finns risk för studieavbrott ska eleverna erbjudas handledning med sikte på alternativa utbildningsvägar. Elever som har avslutat utbildningen, men inte kommit in på en annan utbildning, har enligt den nya gymnasielagen rätt till vägledning på utbildningsanstalten under ett år efter att utbildningen avslutats.

¹²³ LBK nr 945 af 28/06/2018, 3 kap. 23 §.

¹²⁴ Finlex 629/1998/Gymnasielag, 5 kap. 25 §.

Alla elever ska tillsammans med skolan utforma en individuell studieplan som ligger till grund för vägledningen och som omfattar uppgifter om eventuella stödbehov och mål kopplade till framtida studier och karriärvägar.

Även gällande yrkesutbildningen finns regler om rätt till vägledning, speciellt riktat till studiesvaga elever. Dessutom innehåller yrkesutbildningen krav på att ”personliga utvecklingsplaner för kunnandet” ska utarbetas för varje elev och i praktiken styra upplägget av elevernas studier.

I Danmark har studie- och yrkesvägledningen traditionellt en mycket stark ställning, både inom utbildningssystemet och inom ramen för aktiveringspolitiken. Studie- och yrkesvägledningen har ett tydligt fokus på arbetsliv och karriärvägar redan tidigt i folkskolan via det obligatoriska ämnet utbildning och jobb (uddannelse og job).¹²⁵

Ansvar för att samordna olika väglednings- och stödinsatser, har organisationen *Ungdommens Uddannelsesvejledning*. Organisationen ansvarar för alla vägledningsinsatser inom och utanför utbildningssfären. Ungdomens utbildningsvägledning har också ansvaret för de utbildningsplaner och utbildningsportföljer som ska utformas för alla elever under folkskolans sista år. Dokumenten vilar i grunden på en lagstiftning om ungas plikt till utbildningsdeltagande och sysselsättning i åldrarna upp till 18 års ålder.

¹²⁵ *Bekendtgørelse om introduktionskurser og brobygning til ungdomsuddannelser* (1 kap. 1 §). Studier i arbetslivskunskap påbörjas redan i årskurs 3.

5 Finansiering och resursfördelning

Utredningen har ett uppdrag att utreda frågor om finansiering och resursfördelning. Uppdraget handlar dels om systemet för finansiering av gymnasial utbildning och annan utbildning som berörs av förslag om en regional planeringsmodell, dels om kompensatorisk resursfördelning inom gymnasieskolan och dels om statens ansvar för inackorderingsstödet.

I det här kapitlet redovisas därför hur gymnasiala utbildningar finansieras och hur ekonomiska resurser fördelas mellan olika aktörer som stat, kommuner, enskilda huvudmän och andra utförare. I avsnitt 5.1 redovisas enligt vilka regler och principer resurserna fördelas mellan aktörerna. Avsnitt 5.2 fokuserar på hur dagens finansiering av gymnasieskolan tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. I avsnitt 5.3 beskrivs ekonomiskt stöd till elever som studerar på annan ort.

5.1 Finansiering av gymnasial utbildning

Ansvar att finansiera gymnasial utbildning ligger på elevernas hemkommun, dvs. den kommun där de är folkbokförda.

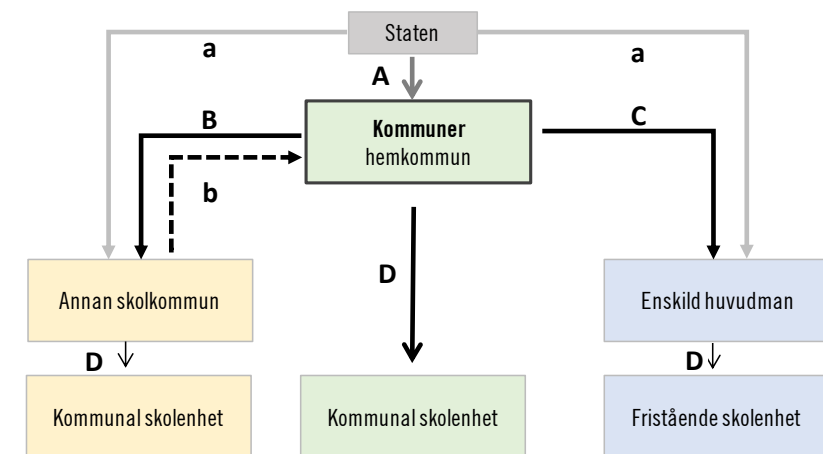
I de fall en gymnasielev går i en annan kommuns eller regions skola eller i en fristående skola är hemkommunen skyldig att ersätta den andra huvudmannen. Det innebär också att en kommun som ordnar utbildning i egen regi, en s.k. anordnarkommun, tar emot ersättning från andra kommuner när de har elever från andra kommuner. När det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå kan hemkommunen åta sig att svara för kostnaden för en persons utbildning i en annan kommun. I vissa fall finns det även en skyl-

dighet för hemkommunen att åta sig att svara för kostnaden för en persons utbildning i en annan kommun.¹

I det här avsnittet beskrivs hur resurser fördelas från stat till kommuner och mellan olika huvudmän samt vilka regler som påverkar. För att ge en översikt visas i figur 5.1 en schematisk bild av hur resurserna för gymnasieskolan rör sig. Staten bidrar med generella och riktade statsbidrag (A och a) och det sker också en viss utjämning mellan kommuner som går via staten.² Vidare förekommer ersättningar mellan kommuner (B + b) och bidrag till enskilda huvudmän (C). Huvudmännen bestämmer sedan själva närmare hur resurser fördelas till skolenheterna (D). För gymnasiesärskolan fördelas resurser enligt motsvarande principer.

För komvux och särskild utbildning för vuxna (särsvux) ser bilden i vissa avseende något annorlunda ut genom att det inte finns några enskilda huvudmän, och skolenheterna organiseras inte heller på samma sätt som i gymnasieskolan. Kommunerna kan dock upphandla utbildning av enskilda utbildningsanordnare.

Figur 5.1 Schematisk bild över ekonomiska resursers flöden i gymnasieskolan med hemkommunens perspektiv



A och a: Generellt respektive riktade statsbidrag.

B och b: Interkommunal ersättning.

C: Bidrag till enskilda huvudmän.

D: Skolhuvudmannens resursfördelning till egna skolenheter.

Anm.: Regioner kan också vara huvudmän.

¹ 20 kap. 21 § skollagen (2010:800).

² SOU 2016:66 *Det stämmer – Ökad transparens och mer lika villkor*. Genom kostnadsutjämning inom ramen för kommunala utjämningssystemet, se avsnitt 5.1.1

5.1.1 Utvecklingen av statsbidrag – från stat till hemkommuner och skolhuvudmän

Finansiering och resursfördelning av skolan hänger nära samman med styrningen av skolan. Den ändrade styrning av skolan som skedde i samband med den decentralisering som genomfördes under 1990-talet beskrivs utförligare i kapitel 4. Här beskriver vi hur statsbidragen förändrats från tidigt 1990-tal fram till i dag.

Huvuddelen av finansieringen sker visserligen via kommunal inkomstskatt, men den kompletteras bl.a. av statsbidrag. Bidragen från staten kommer dels som en generell inkomstförstärkning inom ramen för det kommunala utjämningsystemet (till hemkommunerna), dels som riktade statsbidrag (till kommunala och enskilda skolhuvudmän).

Det är inte möjligt att ange hur stor del av finansieringen av utbildningar som kommer från olika källor eftersom kommunerna själva avgör hur det generella statsbidraget fördelas mellan olika verksamheter. Men finansieringen av kommunernas totala verksamhet 2018 baserades till 66 procent på intäkter från kommunal skatt, 14 procent på generellt statsbidrag och 7 procent på riktat statsbidrag. Avgifter, taxor, hyror och arrenden stod för 9 procent av intäkterna och övriga intäkter 4 procent. Av kommunernas totala verksamhet står utbildning för 43 procent av kostnaderna, varav 6,5 procentenheter går till gymnasieskolan och 0,8 procentenheter till komvux..

Från öronmärkta sektorsbidrag till ett generellt statsbidrag

Innan decentraliseringen av skolväsendet styrdes utbildningarna med ett detaljerat och komplext statsbidragssystem.

Öronmärkta statsbidrag fram till 1990

För gymnasieskolan lämnades statsbidrag i form av flera olika bidrag till skolledning, allmän undervisning, särskild undervisning samt särskilda lönekostnads- och socialavgiftsbidrag vid tidpunkten för decentraliseringen. Bidrag lämnades också till lokal skolutveckling och till kostnader för inbyggd utbildning, studie- och yrkesorientering, gymnasial lärlingsutbildning samt för anskaffning av utrustning till karaktärsämnen på vissa studievägar. De största bidragen var det all-

männa undervisningsbidraget och bidragen till sociala avgifter, vilka tillsammans utgjorde cirka 80 procent av de totala statsbidragen.³ Fram till början av 1980-talet fanns också ett statsbidrag till lokaler. Staten bestämde i princip gymnasieorganisationen och stod för hela lärarkostnaden, dvs. en stor del av kostnaden för gymnasieskolan. Resten av kostnaden låg på kommunerna och regeringen fastställde schablonbelopp för elever som mottogs från annan kommun.

För komvux lämnades också ett antal öronmärkta statsbidrag, men de var betydligt färre och mindre styrande än statsbidragen för gymnasieskolan.

Sektorsbidrag 1991–1992

I samband med decentraliseringen 1991 ersattes de öronmärkta statsbidragen till grundskola, gymnasieskola och komvux med ett sektorsbidrag för hela skolverksamheten. Med detta bidrag kunde kommunerna själva bestämma hur resurserna skulle fördelas mellan de tre skolverksamheterna. Innan sektorsbidraget infördes svarade statsbidragen för knappt hälften av skolkostnaderna och kommunerna för resten.⁴ Ingångsvärdena i sektorsbidraget utgick från resursfördelningen i den avvecklade statsbidragsmodellen.

En stor principiell förändring var att nu blev kommunen där ungdomarna var folkbokförda mottagare av statsbidraget och inte som tidigare de kommuner och landsting som anordnade utbildningen. I och med detta kunde kommunerna själva välja vilka utbildningar de ville anordna och därmed var det inte längre staten som i praktiken avgjorde om en kommun fick anordna gymnasieutbildning (se kapitel 4). Som en konsekvens av detta behövde systemet med interkommunala ersättningar utvecklas. Den närmare utformningen lämnades till kommunerna och Kommunförbundet (nuvarande SKR).

Särskolan skulle ge eleverna en utbildning som motsvarade grundskolan och gymnasieskolan. Statsbidraget för särskolan var schabloniserat och resurstilldelningen baserades på antalet elever och beräknades som grundresurs och tilläggsresurs för speciella verksamheter.⁵

³ Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.

⁴ Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.

⁵ SOU 1991:98 *Genomgång av de specialdestinerade statsbidragen*. Bilaga 3 till kommunalekonomiska kommitténs betänkande.

För sÄrvux infördes ett schabloniserat statsbidrag 1991 och det skulle gÄlla i avvaktan pÅ fÄrslag pÅ Ändrat huvudmannaskap fÄr sÄrskolan och sÄrvux.⁶

Generellt statsbidrag till kommunerna 1993

Systemet med sektorsbidrag behölls bara i tvÅ År. År 1993 genomfÄrdes en genomgripande reform av hela statsbidragssystemet och skolans sektorsbidrag inordnades i ett generellt statsbidrag till kommunerna tillsammans med de riktade statliga bidragen till andra kommunala verksamheter, inklusive sÄrskolan och sÄrvux. Detta innebar Ännu stÄrre mÄjligheter fÄr kommunerna att gÄra ekonomiska prioriteringar mellan olika kommunala ansvarsomrÅden. FÄr att de lokala finansiella fÄrutsÄttningarna skulle vara likvÄrdiga kombinerades statsbidraget med ett kommunalt utjÄmningssystem.

FristÅende skolor

FÄr fristÅende skolor pÅ gymnasial nivÅ beslutade riksdagen fram till 1990 om en ekonomisk ram och regeringen bestÄmde fÄr varje bidragsberÄttigad skola vilken utbildning och antal platser som lÅg till grund fÄr statsbidrag. Riksdagen fattade beslut om ett bidrag till Års-elevplatser inom en av regeringen faststÄlld ram (prop. 1990/91:100 Bilaga 10). Nivån pÅ bidraget per Årsstudieplats skulle relateras till nivån fÄr skolformen inom sektorsbidraget. Från 1994 blev hemkommunen skyldig att betala bidrag till berÄttigade fristÅende gymnasieskolor och statsbidraget till de fristÅende skolorna fÄrdes Över till det dÅvarande statliga utjÄmningsbidraget (prop. 1993/94:100 Bilaga 9).

⁶ Regeringen hade i en proposition om Ändrat huvudmannaskap fÄr sÄrskolan och sÄrvux m.m. (prop. 1991/92:94) bl.a. fÄreslagit att ansvaret fÄr sÄrskolan och sÄrvux skulle fÄras Över från landsting till kommuner. ÖverfÄringen kunde ske successivt, men skulle vara avslutad senast den 1 januari 1996.

I dag ligger det generella bidraget till kommunerna inom det kommunala utjämningssystemet

Det generella bidraget från staten till kommunerna ingår i dag som en del av det kommunala utjämningssystemet. Dagens utjämningssystem är i grunden detsamma som infördes 1993 även om det har utvecklats. Utjämningssystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att alla kommuner (och regioner) i landet ska kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig offentlig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Meningen är att skillnader i kommunalskatt i stort ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på strukturella skillnader. Utjämningssystemet består i dag av fem delar där inkomstutjämning utgör den största delen.⁷

I systemet för inkomstutjämning utjämnas skillnader i skatteintäkter mellan kommuner och mellan regioner. Huvuddelen av omfördelningen finansieras av staten.⁸ Finansieringen går via ett anslag för kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 (allmänna bidrag till kommuner). Anslaget används även som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Exempelvis kan nya åtaganden som staten ålägger kommunerna medföra att anslaget ökas. De senaste åren har anslaget legat mellan 80 och 90 miljarder kronor varav omkring 70 procent går till kommunerna och cirka 30 procent till regionerna. En mindre del av omfördelningen inom inkomstutjämningen finansieras av kommunerna och regionerna genom att de med allra högst skattekraft får betala en inkomstutjämningsavgift.

⁷ Övriga delar är *kostnadsutjämning* (beskrivs i avsnitt 5.2.4 i gymnasieskolan), *strukturbidrag* och *införandebidrag* utgår till vissa kommuner och landsting som kompensation för större förändringar i utjämningssystemet genom åren. *Regleringsposten* reglerar att statens utgifter för kommunalekonomisk utjämning hamnar på den nivå som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om. Regleringsbidraget/-avgiften används även för den ekonomiska regleringen av den kommunala finansieringsprincipen. Varje del består i sin tur av ett system för kommuner och ett för landsting.

⁸ Före 2005 bekostades inkomstutjämningen av kommun- respektive landstingskollektivet. När beräkningarna av inkomstutjämningen reviderades 2005 ersattes det generella statsbidraget av det statliga bidraget till inkomstutjämningen och regleringsposten. Regleringsposten bidrar till att statens utgifter till kommuner och regioner motsvarar statens anslag.

Ökad omfattning av riktade statsbidrag

Redan vid slutet av 1990-talet började det generella statsbidraget kompletteras med riktade bidrag för att styra skolan i av staten önskad riktning. Sedan dess har det skett en successiv ökning av de riktade statsbidragen. År 2019 fanns det drygt 40 statsbidrag för gymnasieskolan och drygt 20 statsbidrag för komvux att ansöka om på Skolverkets hemsida. Skolväsendet är det område som har flest riktade statsbidrag, och de används vanligen för att påverka kommunala och enskilda huvudmäns verksamhet inom områden av stort nationellt intresse där regeringen har identifierat brister. Riksrevisionen menar att denna utveckling visar på den naturliga spänning som finns mellan principerna om kommunalt självstyre å ena sidan, och å andra sidan skollagens krav om likvärdig utbildning på nationell nivå.⁹

Det har även framförts kritik mot de riktade statsbidragen av många aktörer, bl.a. Skolverket¹⁰, Statskontoret¹¹, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)¹², kommunala utbildningsförvaltningar och forskare. Några av problemen som ofta lyfts fram är att de orsakar en oförutsägbar och ryckig styrning. Bidragens temporära natur innebär vidare att eventuella effekter oftast blir kortvariga; att de innebär nedprioriteringar av satsningar som huvudmännen själva definierat behov av, att de innebär negativa incitament där bristfälliga utvecklingar premieras, samt att det är svårt för mindre kommuner och huvudmän att delta.

Statskontoret har visat att den statliga styrningen av kommuner och regioner har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år och att den i dag är mycket omfattande och detaljerad.¹³ Detta gäller främst de riktade statsbidragen. Men kunskapsstyrningen och statens styrning med mål och inriktningsdokument har också ökat kraftigt i omfattning och blivit mer detaljerad. Statskontoret menar att styrningen får både önskade och oönskade konsekvenser. Det finns enligt Statskontoret en risk att den statliga styrningen minskar den nationell likvärdigheten, tvärt emot syftet med styrningen. Det förklaras av att kommuner och regioner har olika förutsättningar att

⁹ Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – Nationella prioriteringar men lokala behov*.

¹⁰ Skolverket (2015), *Bidrag till skolans utveckling. Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*.

¹¹ Statskontoret (2011) *Tänk efter före: om viss styrning i kommuner och landsting*. Rapport 2011:22.

¹² Sveriges Kommuner och Landsting (2016), *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner och landsting*. Skrivelse till finansdepartementet, ärendenummer 16/02375.

¹³ Statskontoret (2019), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

hantera statens styrning. Befolkningsmässigt små kommuner som ofta har störst behov av statlig styrning och stöd kan exempelvis ha svårt att möta de krav som kopplas till de olika statsbidragen.

I avsnitt 5.1.3 redovisas vilka svårigheter kommunerna upplever kring det riktade statsbidraget till regionalt yrkesvux.

5.1.2 Gymnasieskolan – finansiering och ersättningar mellan huvudmän

Vilken gymnasieskola eleverna går på får konsekvenser för hemkommunen som är skyldig att ersätta andra huvudmän för de elever som går på deras skolor. Det innebär också att elevernas val blir en finansieringskälla för dem som anordnar utbildningen. Det faktum att elever i hög utsträckning går i andra kommuners gymnasieskolor och i fristående gymnasieskolor betyder dels att kommuner i stor utsträckning betalar ersättning till andra huvudmän, både kommunala och enskilda, dels att ersättning för elever från andra kommuner blir en viktig finansieringskälla för den egna gymnasieskolan.

Många elever går i annan gymnasieskola än hemkommunens

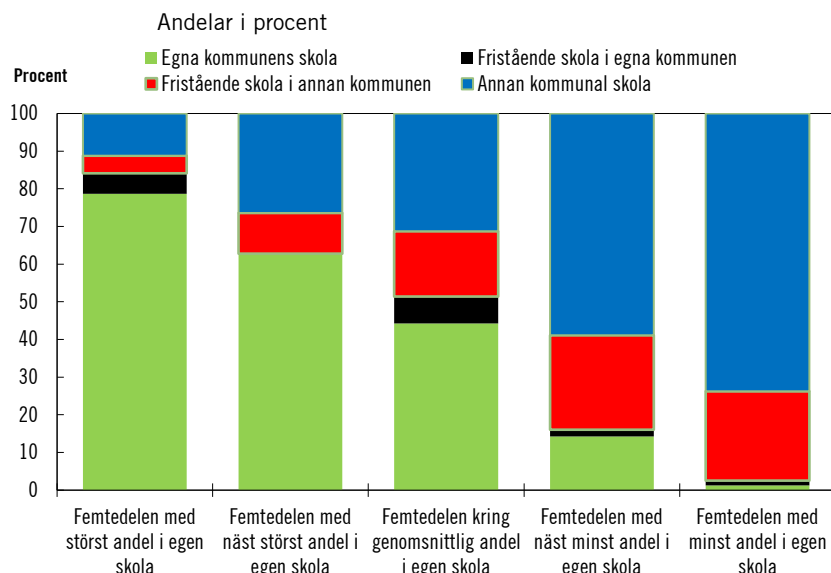
Det är vanligt att elever går i en annan gymnasieskola än hemkommunens egna. För kommunerna i genomsnitt gick 21 procent på en kommunal gymnasieskola i en annan kommun, 13 procent gick i en fristående gymnasieskola i den egna kommunen och 15 procent gick i fristående gymnasieskola i annan kommun år 2019. Ungefär hälften av eleverna går alltså på en kommunal gymnasieskola i hemkommunen.

Men skillnaderna är mycket stora mellan kommunerna, se figur 5.2. Kommunerna är i figuren indelade i fem lika stora grupper efter hur stor andel av eleverna som går i en gymnasieskola i hemkommunen. I den femtedel av kommunerna med störst andel i den egna gymnasieskolan går i genomsnitt 79 procent i hemkommunens gymnasieskola, 11 procent i annan kommunal gymnasieskola och 5 procent i en fristående skola i hemkommunen och 5 procent i fristående skola i annan kommun. I femtedelen av kommunerna med minst andel i hemkommunens gymnasieskola går majoriteten, 74 procent, i en annan kommunal gymnasieskola och 24 procent i en fri-

stående skola i en annan kommun. I gruppen ingår 36 kommuner som saknar egen gymnasieskola.

Skillnaderna varierar mellan olika kommuntyper. I de tre storstads-kommunerna går exempelvis 38–46 procent på en fristående skola i den egna kommunen.

Figur 5.2 Elever folkbokförda i en kommun fördelat efter gymnasieskolans huvudman och kommungrupper

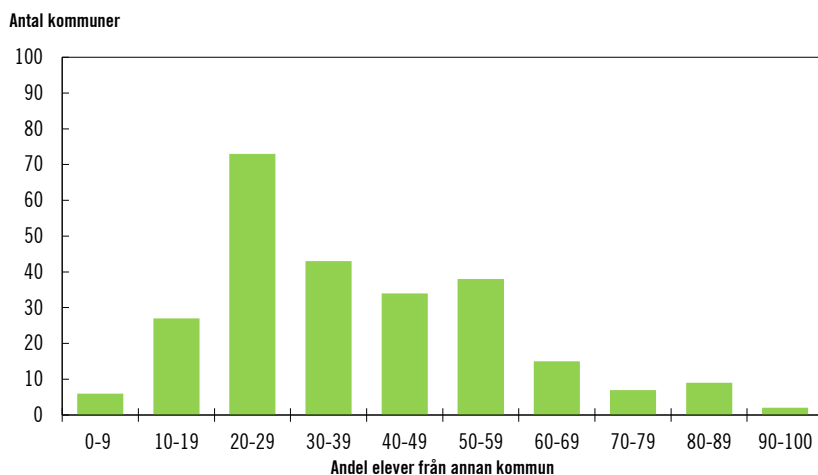


Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Skolhuvudmännen har ofta elever från flera kommuner

De flesta kommuner har en eller flera gymnasieskolor vilket innebär att de också är anordnarkommuner. Av dessa kommuner har i princip alla i sina gymnasieskolor elever som är folkbokförda i en annan kommun. Vanligast är att 20–29 procent av eleverna kommer från en annan kommun.

Figur 5.3 Antal anordnarkommuner fördelade efter hur stor andel av eleverna som kommer från en annan kommun



Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Även på de enskilda huvudmännens skolor kommer eleverna ofta från flera olika hemkommuner.

Tabell 5.1 Antal kommuner från vilka fristående skolors elever kommer ifrån

	Antal fristående skolor
1–9 hemkommuner	92
10–19 hemkommuner	214
20–29 hemkommuner	77
30+ hemkommuner	46

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Interkommunala ersättningar

Regleringen av interkommunal ersättning

Den ersättning som hemkommun betalar till en annan kommun när en elev är antagen där kallas interkommunal ersättning. Interkommunal ersättning (IKE) för utbildning i gymnasieskolan och för gymnasiesärskolan regleras i skollagen. Regleringen skiljer sig åt för nationella program och introduktionsprogram och mellan de olika introduktionsprogrammen.

Enligt 16 kap. 50 § skollagen ska en kommun som antagit en elev som inte är hemmahörande i kommunen eller i samverkansområdet för utbildningen på ett nationellt program ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av dennes hemkommun. Detta gäller också regioner. Av 16 kap. 51 § samma lag följer att IKE som huvudregel ska motsvara anordnarens självkostnad om kommunerna inte kommer överens om annat. Av samma paragraf följer att undantag från huvudregeln ska göras i följande fall. Om eleven har tagits emot i andra hand ska ersättningen högst uppgå till den kostnad som hemkommunen har för motsvarande utbildning. Är anordnarens kostnad lägre, ska hemkommunen i stället ersätta den lägre kostnaden. Andrahandsmottagning innebär att elever får tas emot i en kommun till de platser som är lediga sedan alla elever som ska tas emot i första hand har antagits till utbildningen och regleras i 16 kap. 47 § skollagen. De elever som omfattas av förstahandsmottagning är bl.a. de elever som är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet eller är hemmahörande i en kommun som inte erbjuder den aktuella utbildningen (16 kap. 43 och 44 §§ skollagen). Andrahandsmottagning infördes för att ge elever en ökad möjlighet att tas emot i andra kommuner än hemkommunen och kallas ibland frisökning.¹⁴ Om eleven har antagits på en riksrekryterande utbildning eller särskild variant ska hemkommunen betala det belopp som har beslutats för varje utbildning av Skolverket.

Enligt 17 kap. 23 § skollagen ska en kommun som antagit en elev som inte är hemmahörande i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen på programinriktat val ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av dennes hemkommun. Detta gäller också regioner. IKE ska då beräknas på följande sätt om inte anordnarkommunen och hemkommunen kommer överens om annat. Av 17 kap. 24 § samma lag framgår att IKE vid programinriktat val består av ersättning för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som det programinriktade valet är inriktat mot och ersättning för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet för det nationella programmet. Ersättningen som avser stödet ska lämnas under högst ett år. Av 17 kap. 25 § samma lag följer att om hemkommunen inte erbjuder det aktuella nationella programmet, ska ersättningen för den del av utbildningen som motsvarar det nationella programmet, motsvara an-

¹⁴ Prop. 2006/07:71 *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m.*

ordnarens självkostnad. Om hemkommunen erbjuder det aktuella nationella programmet, ska ersättningen högst uppgå till den kostnad som hemkommunen själv har för motsvarande utbildning. Är anordnarens kostnad lägre, ska ersättningen i stället uppgå till den lägre kostnaden. Av 17 kap. 26 § samma lag följer att om eleven har antagits på en riksrekryterande utbildning ska hemkommunen betala det belopp som har beslutats för varje utbildning av Skolverket. För elever som är placerade i ett hem för vård och boende enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) finns särskilda bestämmelser om IKE i 17 kap. 26 a § skollagen. När det gäller IKE för övriga introduktionsprogram, individuellt alternativ och språkinstruktion, finns inte någon reglering i skollagen eller gymnasieförordningen (2010:2039).

IKE inom samverkansområden – ofta gemensam prislista

Hur IKE ska erläggas inom ett samverkansområde regleras inte på nationell nivå. De flesta kommuner ingår i ett samverkansområde vilket innebär att eleverna kan söka och mottas i första hand till de nationella program som erbjuds i samverkansområdet oberoende av om programmet erbjuds i hemkommunen eller inte. Detta kallas vanligen fritt sök och har förekommit sedan kommunaliseringen genomfördes i början av 1990-talet.

För att underlätta administrationen mellan kommunerna används ofta en regional prismodell. En sådan överenskommelse gör det lättare för kommunerna att budgetera för nästkommande år, då priset är känt i god tid innan budgetprocessen inleds. Det gör också att principerna för ersättningsmodellen är väl kända bland ingående kommuner.

I ett kommunalförbund, som är en annan form för samverkan mellan flera kommuner, finns stadgar för hur ingående medel ska hanteras enligt kommunallagen (2017:725).

Ersättningen för elever på introduktionsprogrammen omfattas som framgår ovan i låg grad av nationell reglering och utformas i många fall efter individens behov och i en del fall för grupp av elever. Dessa program är sällan inkluderade i fritt sök i samverkansområdet. En orsak kan vara att endast två av de fyra programmen (programinriktat val och yrkesintroduktion) får utformas för grupp av elever och då göras sökbara. För övriga introduktionsprogram gäller att

kommunen placerar eleven på lämpligt program. Det vanligaste blir då att hemkommunen och anordnarkommunen sluter avtal om IKE för en elev som ska gå ett introduktionsprogram i en annan kommun. Ofta sker detta med utgångspunkt i elevens individuella studieplan och anordnarkommunens utbildningsplan.

I större samverkansområden kan det innebära omfattande insatser innan alla är överens om ersättningen i de fall elever placeras eller antas i annan kommun än hemkommunen. I vår fallstudie redovisar Stockholms stad en volym om cirka 5 000 elever som söker till gymnasieskolan med individuell hantering av staden vid antagning.

Det förekommer också att samverkansområden har kommit överens om IKE för sökbara introduktionsprogram för grupp. I fallstudie-regionen Göteborgsregionen betalar hemkommunen priset för det nationella program som introduktionsprogrammet riktar sig mot, samt ett schablonillägg som i grunden utgår från Skolverkets förslag till prissättning för kurs i grundskolan men med ett högre belopp utifrån faktiska kostnader. Grundpriset per kurs tas fram i samband med att Skolverket fastställer riksprislistan.

Läringsutbildningar

Sättet att ersätta varandra för utbildningar som bedrivs i lärlingsform varierar också, eftersom det inte är reglerat i förordning. En del har en lägre ersättning än programpriset för den skolförlagda varianten, andra har en högre ersättning. Dessutom utgår flera typer av statsbidrag till utbildningen och till samverkande arbetsliv.

Exempel på beräkning av IKE inom tre stora samverkansområden

Sätten att ersätta varandra inom samverkansområden varierar betydligt. I vår kartläggning har vi tagit del av några beräkningsmodeller och funnit tre exempel som används i storstadsområdena.

Samverkansområdet Skåne: Samverkansavtalet anger att en gemensam lista över huvudmännens anordnarkostnader ska sammanställas och användas för IKE. Syftet är att förenkla budgetarbete och ange riktlinjer för transparens, legitimitet och effektivitet. Ersättningsprincipen hämtas från den nationella regleringen om att anordnarens

kostnad gäller. Modellen används t.ex. mellan Skånes kommuner inklusive Sölvesborg, Olofström, Karlshamn och Ronneby¹⁵.

Göteborgsregionens kommunalförbund: Samverkansavtalet anger att prismodellen för IKE i princip ska utgöras av ett snitt av bokslutskostnader per program i varje ingående anordnarkommun. Avstämning sker med intervaller om 2 år. Under mellanliggande år används ett index. Snittet bygger på ett vägt antal elever och innehåller kostnadsdämpande inslag. Bland annat tas lägsta och högsta kostnad bort om fler än fem kommuner anordnar samma program. Göteborgs kostnad ska alltid ingå. Den regionala prislistan utgår från gemensamt fastställda beräkningsgrunder med överenskomna kostnadsposter för ökad transparens¹⁶. Kommuner som inte anordnar ett visst program men erbjuder det via samverkansområdets utbud kan använda den regionala prislistan som budgeterad kostnad gentemot en enskild huvudman. Modellen används av Göteborgsregionens 13 kommuner för handel dem emellan.

Förbundet Storsthlm: Samverkansavtalet anger att prismodellen ska användas för resursfördelning och IKE av samtliga kommuner och också utgöra grund för bidrag till enskilda huvudmän. Priset baseras på ett beslut om att programmen vid ett tillfälle har vägts och då fått olika tyngd i förhållande till den totala kostnaden. Programpriset erhålls genom att index läggs på. I denna region förekommer också ett socioekonomiskt index, där den regionala organisationen drar av en viss procent som sedan fördelas ut med utgångspunkt i meritvärde. Denna modell används av de 33 kommunerna i Stockholms län.¹⁷

Utredningen har också sett andra sätt att ersätta varandra. I Skaraborg beslutas elevavgiften för alla Skaraborgs gymnasieskolor av Skaraborgs kommunalförbund. Det innebär att alla 15 kommunerna måste komma överens och fatta beslut om en gemensam prislista. Elevavgiften bygger på den genomsnittliga kostnaden för en gymnasieplats på ett specifikt program på alla gymnasier i Skaraborg. På andra håll utgår kommuner från den budgeterade kostnaden per

¹⁵ Kommunförbundet Skåne. Bilaga (reviderad 18-12-14) till: Reviderat samverkansavtal 2011 avseende Gemensam beräkningsmodell för interkommunal ersättning i Skåne, Sölvesborg, Olofström, Karlshamn och Ronneby.

¹⁶ Göteborgsregionens kommunalförbund (2018). Bilaga 1, IKE, gymnasieskola/gymnasiesärskola, 2019.

¹⁷ Information lämnad av Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad inom fallstudien.

program enligt riksprislistan när de ersätter varandra för IKE inom sitt samverkansområde.

En bred bild av olika sätt att ersätta varandra genom IKE har vi funnit i en rapport beställd av Gysam – 11 kommuner i Dalarna. Uppdraget att genomföra en omvärldsbevakning gavs till Sweco¹⁸ som sammanställt olika modeller för prissättning av gymnasieutbildning i andra samverkansområden. Det vanligast förekommande är att kommunerna var för sig budgeterar den egna kommunala gymnasieverksamheten alternativt prissätter genom en avstämning mot utfall. De skillnader som finns mellan de olika samverkansregionerna menar Sweco handlar om ifall kommunerna i prislistan sätter egna priser var för sig eller om IKE beräknas som ett medelvärde i kommunerna. Två sätt anges som vanliga när det handlar om att uppdatera en gemensamt framtagna prislista. Antingen sker en årlig inrapportering av kostnaderna från varje kommun som sedan leder till ett gemensamt pris eller så är det en prislista baserad på faktiska historiska kostnader med vägda medelvärden, där kostnaderna uppdateras genom vägda index baserade på löneindex och andra relevanta index från SCB.

Vi har via fallstudien erfarit att det för att ta fram dessa olika modeller krävs insamling av underlag om kommunernas kostnader. Resurstilldelning från central förvaltning till skola sker sällan på detaljnivå och rektor på skolan ansvarar för att fördela ut medel till programmen. Programspecifika kostnader redovisas sällan på detaljnivå. Ett sätt att komma överens anges vara gemensamma beräkningsgrunder, vilka bidrar till transparens. I storstadsregioner blir det allt vanligare att digitala system används för att sammanställa kostnaderna för ingående program. Informanter menar att detta kan bidra till att avstämningar görs oftare, eftersläpningar i kostnadsutvecklingen undviks och att administrationen minskar.

I vår kartläggning har det också framkommit att under minskande elevkullar ökar osäkerheten om vem som ska bära kostnaderna för outnyttjad kapacitet och i tider av expansion ökar osäkerheten om vem som ska bära kostnaderna för investeringar i nya skolor. Om ersättningsnivåerna inte följer med minskar incitamenten för huvudmän att erbjuda utbildning för fler än de egna eleverna.

¹⁸ Sweco (2018) Utredning och analys av prislistor inom gymnasiesamverkan i Sverige. Utredning på uppdrag av Gysam (Falun-Borlänge regionen).

Index och prisanpassning i regionala prislistor

I samverkansområden där regionala s.k. prislistor förekommer, har kommunerna i allmänhet enats om en modell för hur ersättningen ska anpassas till rådande kostnadsläge. Men ibland leder dessa överenskommelser till konflikter om principen inte längre anses fungera. Vi har tagit del av några modeller för hur anpassningarna görs. När prislistorna tas fram med längre intervall används t.ex. ett index för att justera prisnivå. Index kan följa nationellt skolindex¹⁹ eller utgå ifrån ett antal kostnadsslag som löner för lärare och övrig personal, Konsumentprisindex (KPI), arbetsgivaravgifter och inte minst SKR:s regelbundna prognoser. I en del fall finns inslag av regionala politiska viljeinriktningar som att index inte tillåts öka med den prognostiserade procenten. Med det menas att kostnaderna beräknas öka med en viss procent, men i det regionala samarbetet görs en regional besparing, vilket medför att priset räknas upp med en lägre procentsats. I andra bygger indexet på en prognos, som sedan korrigeras utifrån utfall, för att vara så uppdaterat som möjligt. Andra former av överenskommelser med utgångspunkt i ökande eller minskande kostnader förekommer.

Insatser för att inte förlänga studietiden utöver de tre åren

Regionala överenskommelser innehåller ibland kostnadsdämpande inslag. I samverkansavtal och tillhörande prislistor har vi sett exempel på att kommunerna avtalar om att ersättning för ett fjärde år, inte ska få debiteras utav resurseffektivitetsskäl. Anordnarkommunen får då ta egna medel i anspråk om en elev trots allt inte klarar sina studier inom tre år. I fallstudien finns ett exempel på att samverkande kommuner då använder sig av samma princip i förhållande till enskilda huvudmän, även om detta inte är reglerat nationellt. Men det förekommer också att överenskommelse saknas, vilket kan vara kostnadsdrivande om huvudmän behåller elever längre än de egentligen skulle ha behövt.

¹⁹ Skolindex regleras i förordning 1993:167 och fastställs årligen av regeringen med underlag från SCB. Det publiceras senast i december i Skolverkets författningssamling SKOLFS.

Elevers avbrutna studier ändrar de ekonomiska förutsättningarna

Under ett pågående läsår kan elever tillkomma och avbryta utbildningen. I ett system där medel följer eleverna får det effekter på en skolas ekonomiska förutsättningar. Där det råder stor konkurrens om eleverna ökar incitamenten för att dels locka till sig elever från andra skolor dels att inte regelmässigt rapportera när ett avbrott sker till hemkommunen. I det sistnämnda fallet kan det finnas ekonomiska incitament för att dröja med informationen.

Det saknas nationell reglering av när avstämning av IKE ska göras. Två avstämningsstillfällen t.ex. 15 september och 15 februari var länge vanligt förekommande. Fler och fler samverkansområden gör avstämning varje månad. En orsak kan vara en harmonisering i förhållande till regelverket för fristående skolor. Utgångspunkten är, att om en kommun och en enskild huvudman inte kommer överens om annat, så ska avstämning och utbetalning av bidrag göras månadsvis med 1/12-del. En annan orsak till att kommuner väljer att ha tätare avstämningsrapportering är att den ekonomiska situationen lättare kan följas och att det underlättar budgeteringen inför nästa kalenderår.

Med en allt större rörlighet mellan hemkommun och skolkommun krävs en överblick över när elever avbryter, byter eller antas igen. I vår fallstudie rapporterar såväl Storsthlm som Göteborgsregionen att de har utvecklat gemensamma regionala elevinformationssystem, där det går att följa eleverna och där hemkommunen får information om förändringar så fort de sker. Dessa system används även som underlag för avstämning av IKE och bidrag. De menar att stödverktyg som bidrar till ökad transparens kan reducera konflikterna om ersättningar och på så sätt skapa bättre förutsättningar för regional samverkan mellan huvudmän. I många regioner saknas i dag sådana stödverktyg.

Bidrag till enskilda huvudmän*Regleringen av bidrag till enskilda huvudmän*

Av 16 kap. 52 § skollagen framgår att hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för elever på nationella program. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall av ett tilläggsbelopp. Enligt 16 kap. 53 § samma lag ska grundbeloppet avse ersättning för undervisning,

lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. I 16 kap. 54 § samma lag föreskrivs att tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Enligt 16 kap. 55 § skollagen ska, för nationella program och inriktningar som kommunen erbjuder, grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar när resurser fördelas till samma utbildning. För särskilda varianter och utbildningar motsvarande riksrekrytering ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats av Skolverket.

Bidrag till huvudmän för fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor ska, enligt 13 kap. 1 § gymnasieförordningen, beslutas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på kommunens budget för det kommande kalenderåret och beslutas före kalenderårets början. Av 13 kap. 9 § samma förordning framgår att Skolverket får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder. Dessa föreskrifter heter Riksprislistan. När Skolverket meddelar föreskrifter om riksprislistan ska berörda kommuners budgeterade bidragsbelopp och berörda regioners budgeterade kostnader för program och inriktning ligga till grund för bidragsbeloppen.

Av 17 kap. 35 § skollagen framgår att hemkommunen också ska lämna bidrag för elever på programinriktat val. Bidraget består dels av bidrag för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som det programinriktade valet är inriktat mot, dels av bidrag för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet för det nationella programmet.

Bidraget, som för den delen av utbildningen som motsvarar ett nationellt program, beräknas på samma sätt som för det aktuella nationella programmet (17 kap. 36 § samma lag). Av 13 kap. 9 § gymnasieförordningen framgår att Skolverket får meddela föreskrifter om bidrag för den delen av utbildningen som avser det stöd eleven behöver för att uppnå behörighet.

En utredning har lämnat förslag om delvis ändrade regler från 2020

Bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor har relativt nyligen setts över av Skolkostnadsutredningen i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän (dir. 2014:126). Regeringen har i lagrådsremissen Vissa skollagsfrågor den 30 augusti 2018 lämnat ett förslag om tydligare regler om beräkning av lokalkostnader och att införa ett strukturbelopp.

I betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66) som låg till grund för lagrådsremissen angavs att den övergripande bild som tydligt framträdde var att dagens system i huvudsak ansågs välfungerande utifrån den grundläggande principen om lika villkor och att det skulle innebära fler nackdelar än fördelar om ett nytt system infördes. Den bilden delades av både enskilda och kommunala aktörer.²⁰ Den mest principiella kritik som framkom vid remitteringen var att transparensen inte fungerar på det sätt som tanken var när regelverket skapades.

Skolverket beslutar om vissa utbildningar*Nationellt godkända idrottsutbildningar beslutas av Skolverket men priset beslutas inte nationellt*

Skolverket beslutar om vem som får anordna nationellt godkända idrottsutbildningar (NIU) och hur många platser som får finnas enligt 5 kap. 29 § gymnasieförordningen (2010:2039). Däremot anger inte Skolverket vad de ska kosta. Då NIU är förenad med vissa merkostnader, när det gäller t.ex. träning och kost, finns en rekommendation från SKR om ersättningsnivån för lagidrott respektive individuell idrott mellan hemkommun och anordnare. Beloppen har inte reviderats mellan 2011 och år 2019, men från och med 2020 finns en ny rekommendation om att beloppen ska vara 15 000 kronor vid lagidrott och 18 000 kronor vid individuell idrott. Beloppet utgår från ursprungsnivån, men uppräknat med skolindex för mellanliggande år. En del kommuner använder sig av rekommendationen, men det är vanligare att anordnaren begär en högre ersättning. Hemkommun och skolkommun kan sluta samverkansavtal om den idrott som är

²⁰ Utredningen använde enkäter, genomgång av rättspraxis, kontakter med olika referensgrupper samt fördjupade kontakter med såväl enskilda som kommunala huvudmän för att skaffa sig en allsidig och heltäckande bild av hur dagens bidragssystem anses fungera.

aktuell. Eleven kan då bli antagen i första hand till programmet och ansöka om kommunalt inackorderingsbidrag om övriga villkor för stöd är uppfyllda. Antalet beviljade platser har ökat markant sedan denna möjlighet öppnades. Hemkommunen har ingen möjlighet att begränsa antalet platser eller påverka priset om de sluter samverkansavtal om NIU. Om den däremot inte sluter samverkansavtal om utbildningen, kan eleven bli mottagen i andra hand och då är det lägsta pris som gäller och eleven kan inte få kommunalt inackorderingsbidrag. Om det däremot är NIU med en enskild huvudman är utbildningen riksrekryterande och eleven kan söka bidrag från Centrala studiestödsnämnden (CSN) som prövar ansökan. För riksrekryterande idrottsutbildningar utgår bidrag från Riksidrottsförbundet.

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) pågår en översyn av riksidrottsgymnasierna och NIU.

Skolverket beslutar pris för särskilda varianter och riksrekryterande utbildningar

Skolverket prövar ansökningar om särskilda varianter, riksrekrytering eller motsvarande provning när det gäller enskilda huvudmän (5 kap. 4 och 13 §§ gymnasieförordningen). Skolverkets beslut ska enligt 5 kap. 11 och 18 §§ samma förordning innehålla uppgift om det belopp hemkommunen ska betala i interkommunal ersättning respektive uppgift om det grundbelopp hemkommunen ska betala. Beloppen ska varje år räknas upp med det skolindex som har föreskrivits enligt förordningen (1993:167) om skolindex. Beloppet får ändras om det kommer fram uppgifter som inte var kända vid ansökningstillfället eller det finns andra särskilda omständigheter.

Helt statlig finansiering av det fjärde året på teknikprogrammet.

Staten har tagit över finansieringen av en nationellt beslutad riksrekryterande utbildning i form av det fjärde året på teknikprogrammet. Utbildningen får erbjudas av både kommunala och enskilda huvudmän. Innan det fjärde året blev en nationell studieväg genomfördes en försöksverksamhet vid ett begränsat antal skolor runt om i landet.

När utbildningsvägen permanentades togs beslut om att det fjärde året även fortsättningsvis skulle finansieras via specialdestinerade statsbidrag²¹. En orsak var att det var svårt att beräkna vad som skulle läggas i ett generellt statsbidrag. En annan var att regeringen befarade att, om alla kommuner fick del av bidraget, skulle anordnande huvudmän inte få full kostnadstäckning och därmed kunde incitamentet för att anordna utbildningen minska. Regeringen angav också som skäl att alla elever som avslutat ett teknikprogram skulle ha lika tillgång till utbildningen var helst de bodde i landet. Elever skulle heller inte behöva söka till utbildningen redan inför år 1. Regeringen befarade också att målgruppen skulle kunna bli för liten för att anordna de fem profilerna om utbildningarna inte byggde på att elever var förstahandssökande.

Problem när regionala prislistor för IKE baserade på bokslut används som budget till fristående skolor

När det gäller bidrag till fristående skolor ska det, som framgått ovan, grunda sig på kommunens budget. Men i exempelvis en av regionerna i vår fallstudie görs framräkningen av den interkommunala ersättningen mellan kommunerna utifrån bokslut för att det ska vara så kända och säkra underlag som möjligt. Trots att inblandade kommuner är nöjda med modellen för IKE uppstår problem när de ska betala ut bidrag till fristående skolor. Kommuner som inte anordnar ett visst program men som erbjuder via annan kommun i samverkansområdet använder den regionala prislistan som budgetunderlag för det specifika programmet och då blir det också underlag för hur de ersätter en fristående skola för detta program. Det kan då uppfattas som otydligt om bidraget från en kommun skiljer sig från bidraget som betalas från en annan kommun. Här är regelverken olika genom att sättet att ersätta varandra, kommuner emellan, är relativt oreglerat, medan sättet att ersätta fristående skolor är styrt i detalj.

²¹ Prop. 2013/14:183 Gymnasieingenjörsutbildning för konkurrenskraft och tillväxt.

IM kräver många individuella avtal

Att samverka om priset för introduktionsprogram (IM) kan vara svårt. Flera av dessa program är inte möjliga att utforma för grupp av elever och är därmed inte sökbara. Samverkansavtal blir då inte lika tillämpligt. Under vår utredning har särskild problematik lyfts fram om att det krävs avtal om ersättning för viss utbildning på ett introduktionsprogram mellan hemkommunen och den fristående skolan innan eleven kan börja sin utbildning. För stora skolkoncerner innebär det att ett stort antal avtal måste slutas med många olika hemkommuner under kort tid. Det har redovisats för oss att liknande problem råder mellan kommuner. Riksprislistan innehåller inte heller någon prisättning för IM med undantag av programinriktat val. Informanter menar att detta orsakar omfattande och kostsamma administrativa insatser, som i vissa fall dessutom drabbar eleverna genom sena besked om var de antas eller vilken skola de hamnar på.

Kostnadsutjämningsutredningen föreslog att Skolverket årligen skulle samla in uppgifter om kostnader för introduktionsprogrammen på samma sätt som för de nationella programmen.²² Regeringen bedömde dock, i likhet med bl.a. Skolverket, att det inte bör göras en årlig insamling av kostnadsuppgifter för introduktionsprogrammen då det skulle öka uppgiftslämnarbördan för kommunerna.²³

Riksprislistan

Syftet med riksprislistan är att få fram en representativ genomsnittskostnad som baseras på kommunernas budgeterade kostnader. Som framgått under avsnittet om reglering av bidragen till enskilda huvudmän får Skolverket meddela föreskrifter om vilka belopp en kommun ska betala till en enskild huvudman per elev, program och inriktning när det gäller grundbelopp²⁴. SCB samlar in uppgifterna om budgeterade kostnader för de nationella programmen i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Alla kommuner, även de som inte erbjuder gymnasieutbildning i egen regi, regioner och gymnasieförbund är skyldiga att skicka in underlag för Skolverkets beräkning av

²² SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*.

²³ Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*.

²⁴ 16 kap. 55 § tredje stycket och 19 kap. 48 § fjärde stycket skollagen.

riksprislistan. Skyldigheten regleras i Skolverkets föreskrifter.²⁵ Uppgifterna samlas årligen in i januari. Måltider ska särredovisas då inte alla huvudmän erbjuder sådana. Om kommunen inte delar upp budgeten, så att måltidskostnaden är särredovisad, ska kommunerna uppskatta eller använda sig av en schablon. Underlaget kan sedan användas av fristående skolor för fakturering till elevernas hemkommuner. Beloppen i riksprislistan är ett underlag, men inte bindande.

När en kommun inte själv anordnar en utbildning, eller inte erbjuder den via ett samverkansavtal ska riksprislistan användas som underlag för ersättning till enskild huvudman. Utredningen har fått veta att 85 procent av eleverna i landet kan ta del av utbildning som ingår i samverkansavtal (se även avsnitt 4.3.1). Därför spelar riksprislistan inte lika stor roll som tidigare i förhållandet mellan en hemkommun och en enskild huvudman. Men det finns enligt SKR också exempel på att en del samverkansområden använder riksprislistan som sin egen prismodell för IKE.

I utredningens fallstudie har det nämnts att en nackdel med riksprislistan är att den huvudsakligen innehåller priser per nationellt program och få inriktningspriser. Programmens årskurser kan ha olika kostnader och om dessa läggs ihop till ett pris blir det svårare att motivera användningen av riksprislistan som underlag.

Principerna för hur beloppen ska beräknas har förändrats över tid. Fram till 1 januari 2010 beräknades bidragsbelopp inte utifrån budget utan baserat på kommunernas efterkalkyler och samtliga direkta och indirekta kostnader för gymnasieprogrammen inkluderades. Nuvarande tilläggsbelopp ingick i bidragsbeloppet. Ändringarna innebar att nivån för riksprislistan sänktes med 10–15 procent.

Regeringen har i lagrådsremissen Vissa skollagsfrågor den 30 augusti 2018 föreslagit att beräkningen av bidraget till enskilda huvudmän ska ändras och bl.a. föreslagit ett strukturbelopp (se även avsnitt 5.2.3). Någon proposition har inte beslutats.

²⁵ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2012:102) om kommuners och landstings uppgiftsskyldighet för underlag till riksprislistan avseende gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och internationella skolor.

Användning av riksrekrytering som finansiering förekommer

I utredningens kartläggningar har vi sett att kostnaderna för samma program kan variera kraftigt mellan kommuner i landet. Riksrekrytering får beslutas för vissa utbildningar av nationellt intresse enligt 5 kap. 12 § gymnasieförordningen. Fristående skolors utbud är alltid riksrekryterande. Det finns exempel på att riksrekrytering används som ett sätt att till stor del finansiera huvudmannens utbildning. Under kartläggningen har vi sett exempel på en huvudman som rekryterar elever från cirka 100 kommuner. Då huvudmannen finns i en relativt glest befolkad del av landet kan riksrekryteringen vara ett sätt att även där erbjuda ett brett utbud. Men det finns också exempel på utbildningar med en förhållandevis hög kostnad som kanske inte leder till etablering för individen.

I fallstudien har utredningen sett flera exempel på att huvudmän förefaller erbjuda NIU som ett verktyg för att locka elever och därmed finansiering till sin skola. För en anordnarkommun i glesbygd kan det vara avgörande för att utbildningar ska kunna erbjudas med tillräcklig resurseffektivitet. Samtidigt kan elevtappet resultera i en mindre effektiv organisation i en annan kommun. Vi har också erfart att parterna har svårt att komma överens om nivån för den extra kostnad som idrottsdelen för med sig. Innan gymnasiereformen 2011 (Gy11) bestämde kommunen själv om den ville anordna en utbildning med idrottsprofil och vad den skulle kosta. Redan då förekom konflikter om idrottsutbildningarnas finansiering.

Anordnarkostnader och prissättningssystem

Sambandet mellan marknadens reglering och effekterna på regionala och lokala gymnasiemarknaders funktion har relativt nyligen studerats i en avhandling.²⁶ I avhandlingen används en modell som beskriver och utgår från politisk styrning, programsammansättning, konkurrensfördelar och kostnader. Den empiriska delen av studien omfattar två regionala gymnasiemarknader inom samverkansområdet Fritt Sök i Skåne.

Enligt den använda modellen kan interkommunala ersättningar och bidrag till enskilda huvudmän ses som priset på utbildningarna,

²⁶ Olsson (2016), *Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasiemarknaders funktion*.

ibland benämnt skolpeng. Som beskrivits tidigare i detta avsnitt uppstår priset inte som på en vanlig marknad. En sådan skulle kunna beskrivas som att där betalar köparen med egna medel för en vara eller tjänst som erbjuds av flera aktörer som konkurrerar med varandra med hjälp av pris och kvalitet. Det utgår i stället vanligen från kommunernas kostnader för att anordna utbildningar, även om man också kan komma överens om avvikelser inom ramen för samverkansavtal.

I studien konstaterades att de olika programmen och inriktningarna är olika kostnadskrävande och att det leder till olika priser på marknaden. Produktionskostnaden varierar mellan de olika programmen och det kan även vara stora skillnader mellan inriktningar på ett och samma program. Dessutom kan produktionskostnaden för ett och samma program variera mellan olika kommuner.

I den empiriska delen av studien som låg till grund för avhandlingen riktade skolledare vid såväl kommunala som fristående gymnasieskolor samt lärarfackliga ombud stark kritik mot nuvarande prissättningssystem, och föreslog att det skulle bytas ut mot rikspriser. Studien visade på uppfattningar om att regler medförde olika förutsättningar och olika villkor för offentliga och privata gymnasieskolor. Exempelvis framkom att fristående gymnasieskolor som i en och samma undervisningsgrupp hade elever från ett stort antal kommuner, kunde få mycket olika ersättning från olika kommuner för en och samma utbildning. Det fanns också respondenter som vid studiens intervjuer menat att kommuner kan utforma sina kostnadsunderlag för att få ned ersättningen. Kontering på eller överföringar till centrala konton angavs som ett sätt att göra sådana justeringar. Men det framkom också att det fanns skillnader som var gynnsamma för enskilda huvudmän. Om kommuner gjort stora investeringar t.ex. i en ny skola ska investeringens driftskostnader räknas in i underlaget för skolpengen. Detta ska ske oavsett om den fristående skolan gjort motsvarande förbättringar eller inte.

En slutsats i avhandlingen var att prissättningssystemet kan driva fram överetablering med sämre kapacitetsutnyttjande och stigande kostnader i de kommunala skolorna.

Jämförelse IKE och bidrag till enskilda

Fram till 2009 reglerades inte närmare hur de kommunala bidragen till enskilda huvudmän skulle beräknas. I skollagen fanns bara anvisningar av övergripande och generell karaktär och liknade mer regleringen av interkommunala ersättningar. Huvudprinciperna var att bidragen antingen skulle bestämmas enligt likabehandlingsprincipen eller att de inte på ett oskäligt sätt skulle avvika från kommunens egen resursfördelning. Bidragsreglerna ledde emellertid till motsättningar och konflikter mellan kommuner och fristående skolor bl.a. genom att de var allmänt formulerade.²⁷ Vidare kunde besluten endast överklagas genom kommunbesvär vilket begränsade enskildas möjlighet att få bidragsbesluten prövade. Det motiverade de förtydliganden som riksdagen beslutade om baserat på regeringens proposition 2009. Förtydligandena innebar att grundbeloppet och tilläggsbeloppet infördes samt att det angavs vilka kostnadsslag som skulle ingå i grundbeloppet.

Sponsring och avgifter av utbildning i gymnasieskolan kan också bidra till finansieringen

Finansieringen av och resursfördelningen inom gymnasieskolan är som framgått mycket komplex. Grunden utgörs huvudsakligen av kommunala skatter och statsbidrag som i form av ersättningar och bidrag flyttas runt mellan olika huvudmän beroende på hur elever väljer program och skola.

Andra finansieringskällor för såväl kommunala som enskilda huvudmän är sponsring och avgifter. I genomsnitt står dessa för en liten del av den totala finansieringen men för enskilda skolor kan de utgöra en viktig finansiering.

En skola får inte göra sig beroende av sponsring utan ska kunna bedriva verksamheten enligt gängse finansieringsmodell. Konsumentverket har tillsammans med Skolverket tagit fram riktlinjer för sponsring i skolan. Riktlinjerna anger att sponsring är tillåten så länge kommunerna följer objektivitetsprincipen, alltså att de ska behålla sin objektivitet. Även kommunallagen anger att sponsring är tillåten i skolor så länge det inte innebär att skolan blir beroende av sponsorn. Utbildningen ska kunna bedrivas helt självständigt av huvud-

²⁷ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*.

mannen. En gåva eller ett bidrag helt utan krav på motprestation är däremot helt i sin ordning.

I gymnasieskolan får enstaka kostnader för egna hjälpmedel tas ut²⁸. Det kan också gälla skolresor eller liknande aktiviteter som frivilligt får ersättas av eleven eller elevens vårdnadshavare. Aktiviteterna ska vara öppna för alla. Ersättningen får inte överskrida huvudmannens självkostnader.

Svårt för kommunerna att följa upp de egna medborgarnas studiegång

När det gäller kommunernas finansieringsansvar för de egna medborgarna är det svårt att följa elevernas skolgång och studieframgång när de går i en annan huvudmans skola. Kommunen kan i bästa fall ha god kunskap om eleverna i den egna verksamheten och basera beslut om resurser efter behov och förutsättningar. Besluten omfattar även hur resurser avsätts för utbildning hos andra huvudmän. Det är principiellt korrekt men det är svårt att följa upp hur de resurserna används.

Huvudmannen är skyldig att meddela hemkommunen om en elev avbryter sin utbildning eller om en elev under 20 år är frånvarande utan skäl (15 kap. 15 § skollagen). Denna skyldighet påverkar inte huvudmannens ansvar för att ge stöd eller särskilt stöd till elever. Kommunala och enskilda huvudmäns egna elevregister är generellt sett inte anpassade efter regionala modeller. I fallstudien finns några exempel på gemensamma och vidareutvecklade digitala antagningssystem, med information om avbrott eller byte av program eller skola, vilket sägs underlätta för huvudmännen att optimera sina organisationer, ha kunskap om var eleverna befinner sig och att betala ut rätt ersättning.

Problem med och kritik mot dagens prissättning

I kartläggningen har framkommit att modeller för prissättning och prislistor för IKE är av avgörande betydelse för möjligheterna att i samverkan planera och dimensionera utbildningsutbudet. Detta eftersom ersättningsnivåer för olika program har en direkt påverkan på vilka utbildningar som huvudmännen erbjuder.

²⁸ 10 kap. 10 och 11 §§ samt 15 kap. 17 och 18 §§ skollagen.

Enskilda huvudmän har pekat på otydligheten i att kommuner inom ett samverkansområde ersätter enskilda huvudmän enligt flera olika modeller. Orsaken är att en kommun utgår från sin egen budget, om den anordnar utbildningen själv. Om den erbjuder via annan kommun i samverkansområdet använder kommunen den regionala prislistan. Om utbildningen inte erbjuds av någon kommun i samverkansområdet, används riksprislistan. I fristående skolor går också elever från kommuner utanför samverkansområdet på grund av den riksrekryterande status som en fristående skola har. Då kan ersättningarna variera stort.

Som beskrivits i tidigare avsnitt finns det problem med nuvarande ersättningssystem både mellan kommuner och mellan kommuner och enskilda huvudmän. En förklaring kan finnas i hur kommunerna redovisar sina kostnader. I de fallstudieregioner, där samverkan verkar fungera bättre, finns en inbyggd transparens t.ex. i form av överenskommelser om hur kostnader ska beräknas, om bokslut eller budget ska vara utgångspunkt och om hur ofta kommunerna ska stämma av antalet elever som de ska betala för.

I en del fall har vi också sett problem som uppstår då ersättningssystemet till fristående skolor avviker från hur kommunerna redovisar och följer upp sina egna kostnader. Detta bekräftas också av en granskning som företaget Deloitte har genomfört på uppdrag av Friskolornas riksförbund, en granskning som gällde lika villkorsprincipen och ersättning till kommunala och enskilda skolor.²⁹ Faktorer som har undersöktes var dels det ekonomiska resultatet som beräkningsunderlag för skolpeng³⁰, övriga ersättningar och kompensationer, dels stödjande strukturer för att säkerställa efterlevnad av lika villkorsprincipen. Deloitte menar i sina slutsatser att det inte går att avgöra om lika villkorsprincipen efterlevs för de undersökta kommunerna. Detta eftersom kommunerna tolkar lika villkorsprincipen olika och att de har olika modeller för resursfördelning och beslut om skolpeng. Finansiell information redovisas på olika sätt och uppföljning av underskott varierar eller saknas. Dessutom menar Deloitte att en orsak kan vara att det saknas redovisnings- och revisionskrav på skolverksamheter.

²⁹ Deloitte (2018) *Granskning av lika villkorsprincipen och ersättning till kommunala och enskilda skolor*. Totalt 20 kommuner har valts ut.

³⁰ Begreppet skolpeng är inte lagstadgat utan används ibland informellt om interkommunal ersättning mellan kommuner och ibland om det bidrag som en kommun ersätter en fristående skola med. Eleven har ingen rätt att ta med sig skolpengen till en viss skola.

Finansiering i en regional planeringsmodell

Interkommunala ersättningar är relativt oreglerade och i många fall är det anordnarens kostnader som gäller. Underliggande kostnadsposter särredovisas sällan eller på olika vis. Kommuner som vi har intervjuat efterfrågar ett sätt att ersätta varandra som blir mera begripligt. Ett mera enhetligt system, som kan användas både för ersättning mellan kommuner och mellan kommuner och enskilda huvudmän efterfrågas. De vi intervjuat menar också att regionala modeller vinner på överenskommelser om prislistor anpassade efter regionala förutsättningar. Lika villkor ska gälla mellan olika huvudmannatyper. Men kommunernas ansvar för att erbjuda sina elever gymnasieutbildning innebär ett större ansvar än för en enskild huvudman. Utredningen menar att när det gäller ersättning till enskilda huvudmän måste hänsyn tas till detta.

Modeller för ersättning som bygger enbart på budget innebär en viss osäkerhet och tar inte hänsyn till förändringar som behöver göras under löpande budgetår, men kan vara fördelaktiga då ersättning till fristående skolor ska utgå från budget. Det finns också modeller som bygger på bokslut med prisjusteringar. De vi har intervjuat menar att tidplanen för att ta fram prislistor baserade på bokslut behöver anpassas efter huvudmännens förutsättningar, så att underlag inför deras budgetprocess finns tillgängligt i god tid och så att de hinner med att komma överens i samverkansområdet. Det förekommer också prislistor med bokslut samt årliga indexjusteringar. Skolindex används i dag för förändring av priset för de utbildningar som Skolverket och Skolinspektionen beviljar tillstånd för.

När lärlingsutbildning blev ett permanent sätt att genomföra en yrkesutbildning med samma mål som en skolförlagd, tillkom ett nytt inslag i den regionala planeringen och dimensioneringen. Visserligen kunde utbildningsvägen bredda utbudet av inriktningar, men kommuner har också påtalat att vissa kommuner erbjuder elever en lärlingsutbildning på hemmaplan i stället för att eleven ska söka till en skolförlagd utbildning på annan ort. Det som hemkommunen vinner, genom att slippa att betala interkommunal ersättning, riskerar att leda till en mindre effektiv organisation i en kommun med skolförlagd utbildning. Lärlingsutbildning anordnas även av enskilda huvudmän.

I och med ökande elevkullar minskar intresset hos anordnande kommuner att investera för andra kommuners räkning om den inter-

kommunala ersättningen inte bidrar till vissa investeringskostnader. Vi har erfarit att det råder osäkerhet om en kommun kan betala för investering i en annan kommun. I anordnande kommuners lokalförsörjningsplaner nämns ibland interkommunal ersättning som en faktor att ta hänsyn till. Sveriges Kommuner och Regioner har bidragit med en handbok³¹ för hur man kan tänka kring frågan.

5.1.3 Kommunal vuxenutbildning – finansiering och ersättningar mellan huvudmän och till anordnare

Det finns endast offentliga huvudmän, kommuner och i vissa fall regioner, för komvux. Trots att det inte finns något generell rätt för vuxna att delta i komvux som anordnas i en annan kommun än den som den vuxna är hemmahörande i så finns det enligt bestämmelserna i 20 kap. skollagen möjlighet, och i vissa fall en rättighet, för vuxna att studera i komvux som anordnas i en annan kommun eller region än hemkommunen.³² I genomsnitt bodde 16 procent av eleverna i komvux i en annan kommun 2018. Andelen varierade mellan 12 och 22 procent mellan kommungrupperna. Av samtliga kursdeltagare gick i princip samtliga, 99,8 procent, i komvux med kommunal huvudman och det resterande fåtalet med landsting³³ som huvudman.

Kommunerna kan också välja att lägga ut sin egen utbildning på entreprenad enligt 23 kap. skollagen. Andelen kursdeltagare som gick i komvux anordnad av annan än kommun eller landsting varierade mellan 11 och 71 procent mellan kommungrupperna.³⁴ Andelen är större i storstäder, pendlingskommuner nära storstäder och större städer än för övriga kommungrupper. I genomsnitt gick hälften av kursdeltagarna i komvux anordnad av annan än kommun eller landsting.

³¹ SKR (2019), *Äga eller hyra verksamhetslokaler*.

³² 20 kap. 11, 15, 19 d och 21 §§ skollagen.

³³ Från den 1 januari 2020 betecknas landsting som region.

³⁴ Skolverket. En elev (person) räknas som flera kursdeltagare om han/hon deltog i mer än en kurs/delkurs under kalenderåret.

Interkommunala ersättningar

Det finns möjlighet för vuxna att delta i utbildning i en annan kommun. För detta krävs dock att hemkommunen åtagit sig att stå för kostnaden för detta³⁵.

Interkommunal ersättning, dvs. den ersättning som hemkommun betalar till en annan kommun, för de olika delarna av komvux regleras i skollagen. Regleringen ser olika ut för olika delar av komvux och är beroende av om den vuxne har rätt till utbildningen eller inte.

Som beskrivits i kapitel 4 så finns det en rätt till komvux på grundläggande nivå. Enligt skollagen har en person rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Den som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå har även rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än hemkommunen, om utbildningen tillhandahålls där, trots att utbildningen finns i hemkommunen. Den anordnande kommunen ska då få ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.³⁶

När det gäller de rättighetsbaserade delarna av komvux på gymnasial nivå har en vuxen, med rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå, rätt att delta i utbildning i en annan kommun om utbildningen inte finns i hemkommunen. Även i detta fall ska den anordnande kommunen få ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.³⁷

I övrigt står det kommunerna fritt att komma överens om interkommunal ersättning inom alla delar av komvux, vilket också sker i en stor del av kommunerna. Det kan dock finnas vissa praktiska svårigheter. Enligt en rapport från Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) finns det kommuner som motsätter sig samverkan därför att de upplever att de enbart blir en betalande part om de skulle tillåta att invånare i den egna kommunen deltar i utbildning i annan kommun,

³⁵ Enligt 20 kap. 22 § skollagen ska en kommun ta emot en sökande från en annan kommun och en region ska ta emot en sökande, om de villkor som anges i 20 kap. 20 § skollagen är uppfyllda eller om den sökande har rätt till utbildning enligt 20 kap. 19, 19 a eller 19 b § skollagen, och hemkommunen har åtagit sig eller, efter överklagande enligt 28 kap. 12 § skollagen, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning.

³⁶ 20 kap. 11, 14 och 15 §§ skollagen.

³⁷ 20 kap. 19 d, 21 och 22 §§ skollagen.

eller att de inte vill riskera att urholka elevunderlaget för den egna utbildningsverksamheten.³⁸

I utredningens fallstudie finns exempel på att ett brett utbud anordnas i centralorten, men att kringliggande kommuner inte beviljar interkommunal ersättning IKE, vilket innebär att individen inte ges möjlig att delta i utbildningen i en annan kommun än hemkommunen.

Entreprenad och upphandling

Kommunerna kan välja att lägga ut delar av eller hela utbildningsverksamheten på entreprenad³⁹. Detta innebär att en huvudman för utbildningen enligt skollagen med bibehållet huvudmannaskap överlämnar åt någon annan att utföra vissa uppgifter inom utbildningen. Det handlar alltså om att huvudmannen köper in tjänster som någon annan sedan utför för huvudmannens räkning.

Entreprenadsättning inom vuxenutbildningen sker normalt via lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Utredningen har i sitt arbete stött på flera kommuner som de senaste åren har valt att i stället använda sig av s.k. valfrihets- eller kundvalssystem. Det innebär i regel att en enskild kommun, eller kommuner i samverkan, inbjuder privata utförare, ibland även andra kommuner, att på lika villkor konkurrera med den utbildning som kommunen bedriver i egen regi. Det finns även kommuner som helt slutat att anordna utbildning i egen regi och endast erbjuder utbildning via valfrihetssystem. Ersättningen till anordnarna kallas för check eller peng. Efter ansökan om att delta som utbildningsanordnare prövar kommunen först intresserade utförares lämplighet utifrån fastställda kriterier. De utförare som bedöms lämpliga auktoriseras av kommunen. Eleven har därefter rätt att fritt välja kommunala och auktoriserade övriga utförare.

Ersättningen till anordnaren sker oftast i båda systemen med kronor per verksamhetspoäng.

Entreprenader används i stor omfattning inom vuxenutbildningen. Ungefär hälften av eleverna deltar i utbildning i annan regi än kommunernas egen. Under ett antal år har LOU- upphandlingar varit kantade av långa och dyra upphandlingsprocesser med regelmässiga

³⁸ Vuxenutbildning i samverkan (2019), *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*. ViS rapportserie 2019:01.

³⁹ 23 kap. 1 och 2 §§ skollagen.

överklaganden som stjälar resurser från både kommuner och enskilda anordnare. Det har därför riktats kritik mot dagens system för komvux på entreprenad bl.a. vad gäller formerna för upphandling.⁴⁰ Både de externa utbildningsanordnarna och de kommunala huvudmännen anser att dagens regler är problematiska, och att själva upphandlingsformen är en bidragande faktor till kvalitetsproblemen inom komvux på entreprenad. Exempelvis anger organisationen Vuxenutbildning i Samverkan (ViS), som representerar både kommunala och privata utbildningsanordnare att långa och dyra upphandlingsprocesser bl.a. försämrar möjligheterna för individerna att få en flexibel och aktuell vuxenutbildning.

Riktade statsbidrag till yrkesutbildning i komvux

Förekomsten av riktade statsbidrag inom utbildningsväsendet har ökat, framför allt inom vuxenutbildningen. För komvux finns en lång historia av riktade statsbidrag åtminstone sedan kunskapslyftet på 1990-talet. Under senare år har de riktade statsbidragen främst handlat om gymnasial yrkesutbildning och är där en viktig finansieringskälla. År 2009 infördes ett statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå och den 1 januari 2017 ersattes det av ett statsbidrag⁴¹ för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). Det riktade statsbidraget för yrkesutbildning har kommit att bli en stor och viktig finansieringskälla för kommunernas utbud av yrkesutbildning. Det finansierar cirka hälften av årsstudieplatserna för denna del av komvux på gymnasial nivå.

Riksrevisionen ser problem med ändamålsenligheten med riktade statsbidrag

Riksrevisionen konstaterade 2014 att olika regeringar redan mot slutet av 1990-talet hade börjat komplettera det generella statsbidraget med specialdestinerade statsbidrag för att styra skolan i önskad riktning.⁴² Ökningen av de riktade bidragen har skett successivt sedan dess genom enskilda beslut, oberoende av regering, och inte som resultat

⁴⁰ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

⁴¹ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁴² Riksrevisionen (2014), *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* RiR 2014:25.

av en strategisk omorientering. Skolväsendet är det område som har flest riktade statsbidrag, och de används för att påverka kommunala och enskilda huvudmäns verksamhet inom områden av stort nationellt intresse där regeringen har identifierat brister. Riksrevisionen utkom 2017 med en ny granskningsrapport om systemet med riktade statsbidrag.⁴³ De granskade då ändamålsenligheten med systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän. Även om granskningen omfattar alla skolformer inom skolväsendet finns det intressanta iakttagelser som är giltiga specifikt för vuxenutbildningen.

Vid såväl intervjuer som i enkätsvaren har huvudmännen tagit upp hur betungande de anser att administrationen av statsbidragen är. Ibland har Riksrevisionen frågat specifikt om detta, och ibland har huvudmännen själva tagit upp det som problem. Det framhålls även att ansökningsprocedurerna är onödigt krångliga.

De korta ledtiderna lyfts också som ett stort problem. Tiden från det att huvudmännen första gången får information om ett statsbidrag till det att ansökningstiden går ut upplevs ofta som alldeles för kort. En annan aspekt av de korta ledtiderna är att huvudmännen ofta ges ont om tid att planera sin verksamhet men sedan får vänta på besked om de får bidraget och hur mycket de får. Det kan orsaka stora problem för huvudmännens ekonomi. När huvudmannen inte får besked om bidrag förrän månader efter att insatsen planerats att inledas måste de ta beslut om de ska utgå från att de får sökta medel, anställa nödvändig personal och inleda satsningen, alternativt avvakta tills besked kommer. Risken med att avvakta är dock att utbildningen inte kan starta som planerat. Riksrevisionen menar att såväl de korta ledtiderna inför ansökan som de sena beskeden påverkar möjligheten för statsbidragen att bidra till måluppfyllelse. Många huvudmän är komplexa organisationer där beslut om eventuella nya satsningar måste diskuteras i flera olika steg och stämmas av i olika beslutsfora. En eller två månader kan då vara alldeles för kort tid för att hinna förankra en satsning, men även för att kunna planera och rekrytera för den. Det faktum att beskeden om beviljat belopp kommer sent, ibland månader efter att satsningen borde ha satts, medför naturligtvis problem för huvudmännen. Att det förekommer att huvudmän beviljas bidrag utan att sedan rekvirera dem bedömer Riksrevisionen som en ineffektiv användning av statliga medel.

⁴³ Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov* RiR 2017:30.

Vid bidrag som kräver egenfinansiering är det normalt att beslut krävs från nämnden. Huvudmännens ekonomiska situation kan vara en anledning till att de inte söker bidrag om det krävs egenfinansiering. Det finns kommuner som omedelbart väljer bort alla bidrag som kräver egenfinansiering då fullmäktige eller nämnd meddelat att resurser för egenfinansiering saknas. Att bidrag ibland kräver egenfinansiering är inget som behöver vara problematiskt enligt Riksrevisionen. Egenfinansiering kan vara ett sätt att få huvudmannen att känna ökat ägarskap och stimulera fram en nödvändig prioritering. Det förutsätter dock att det finns tillräckligt med resurser. Problemet i systemet med statsbidrag uppstår eftersom det framför allt är huvudmännen i de minsta kommunerna som på grund av resursbrist väljer bort denna typ av bidrag. Det kan påverka likvärdigheten om det finns huvudmän som trots behov avstår från att söka.

Kommunerna behöver göra ekonomiska prioriteringar

Kommunerna ska med sina resurser tillhandahålla verksamhet för sina invånare inom en mängd olika områden. För att klara av att ha en god kommunalekonomisk balans är det en självklarhet att kommunerna ständigt behöver prioritera sina resurser såväl mellan som inom olika verksamhetsområden. Inom vuxenutbildningen finns en långtgående rättighet för individer att få utbildning inom ett flertal utbildningsområden. Detta gäller för komvux på grundläggande nivå, sfi, särvox på grundläggande nivå och för komvuxkurser på gymnasial nivå som syftar till att individen ska uppnå både grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning samt grundläggande behörighet och särskilda förkunskaper till yrkeshögskoleutbildning. Vid kommunernas ekonomiska överväganden är det i de flesta fall dessa utbildningar som behöver prioriteras eftersom individernas rätt ger kommunerna motsvarande skyldighet att erbjuda utbildningarna.

Vuxenutbildningen har haft en stortillströmning de senaste åren. Bara inom sfi har antalet elever ökat varje år under 2000-talet. Sedan år 2007 har antalet elever mer än fördubblats. År 2017 deltog drygt 163 000 elever i sfi.⁴⁴ Även inom komvux på grundläggande nivå

⁴⁴ Skolverket (2017), PM: *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*, dnr 2018:00955.

har antalet elever ökat, mellan år 2016 och 2017 var ökningen 17 procent, och antalet elever uppgick till drygt 49 000 individer.⁴⁵

Varje kommun ska erbjuda utbildning i komvux på gymnasial nivå. Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Sådan utbildning dimensioneras ofta utifrån de resurser som inte tagits i anspråk för de rättighetsbaserade utbildningarna och innefattar huvudsakligen yrkesutbildning.

Krav på medfinansiering eller inte – ett dilemma

Satsningen med riktat statsbidrag för regionalt yrkesvux syftar bl.a. till att fler platser inom yrkesutbildningen ska komma tillstånd. Därför finns ett medfinansieringskrav, en kommunalt finansierad årsplats för en statligt finansierad årsplats, som ska förhindra en neddragning av kommunernas egenfinansierade platser vid erhållande av statsbidrag. Eftersom många kommuner har begränsade ekonomiska resurser till yrkesutbildning begränsas också användningen av statsbidraget. Konsekvensen blir att statsbidraget för regionalt yrkesvux inte har sökts i den omfattning som staten har avsatt resurser för. Utan ett krav på medfinansiering finns samtidigt en risk att kommunerna ersätter egenfinansierad utbildning med statsbidragsfinansierad. Även då kan följden bli att yrkesutbildning inte kommer tillstånd i den utökade omfattning statsbidraget syftar till. Detta visar hur svårt det är att rätt balansera regleringen av ett statsbidragssystem för att nå önskad effekt.

Skolverket pekar på ytterligare problem för kommunerna i sin uppföljning av regionalt yrkesvux 2017.⁴⁶ I uppföljningen konstaterar Skolverket att det råder osäkerhet bland de samverkande kommunerna om hur medfinansieringen ska hanteras. Osäkerheten bottnar främst i om det går att, via gemensam pott, bekosta utbildning för elever från andra kommuner eller om det är oförenligt med kommunallagen. Detta leder till skillnader i hur de kommuner som samverkar hanterar medfinansieringen. Vissa har någon form av gemensam pott som används för att finansiera alla elever oavsett vilken av kommunerna de

⁴⁵ Skolverkets (2017), *PM: Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*, dnr 2018:01008.

⁴⁶ Skolverket (2018), *Regionalt yrkesvux Uppföljning 2017*, dnr 2017:294.

kommer ifrån. Andra har valt att varje kommun medfinansierar sina egna invånare.

Medfinansieringskravet hindrar fullt utnyttjande av statsbidraget

När regeringen i budgetpropositionen för 2017 aviserade införandet av regionalt yrkesvux ingick det nya kravet på kommunerna att själva finansiera motsvarande antal årsplatser som statsbidraget gav.

I SKL: enkätstudie om regionalt yrkesvux pekar svaren tydligt mot att kravet på medfinansiering är ett problem.⁴⁷ Sex av tio kommuner svarar att kravet på medfinansiering i stor eller ganska stor utsträckning har begränsat hur många platser de erbjuder inom regionalt yrkesvux. Det är fler som svarar att kravet begränsar i de minsta respektive de största samverkansområdena sett till befolkningensmängd, jämfört med de medelstora samverkansområdena.

Flertalet av de kommuner som ingår i vår fallstudie ser det rimliga i ett medfinansieringskrav. Dock pekar de på ett antal problem med kravets utformning. Många kommuner menar att de kommunalekonomiska prioriteringar de behöver göra, inte minst med anledning av de ökande volymerna inom sfi och komvux på grundläggande nivå, leder till att de inte kan erbjuda tillräckligt stor volym egenfinansierad yrkesutbildning för att nyttja de avsatta statliga resurserna fullt ut. Förhållandet med en kommunalt finansierad plats för en statligt finansierad bedöms som väl strängt. Flera skulle gärna se ett fortsatt medfinansieringskrav men på en lägre nivå. På så sätt skulle statsbidraget kunna utnyttjas i en större omfattning. Det är sannolikt att ett lägre medfinansieringskrav skulle ge kommunerna möjlighet att ansöka om fler platser än de gör i dag. Samtidigt uppkommer då frågan om detta skulle skapa undanträngning av egenfinansierad yrkesutbildning, dvs. det är inte självklart att den totala volymen kan förväntas öka fullt ut.

I statsbidragsförordningen har regeringen från och med ansökan om medel för 2021 ändrat villkoret för kommunernas medfinansier-

⁴⁷ SKL (2018), *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux*, Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018.

ing. Kravet på kommunernas medfinansiering sänks för att underlätta utbyggnaden av den yrkesinriktade vuxenutbildningen.⁴⁸

Sedan 1 januari 2020 görs en socioekonomisk omfördelning för komvux inom den kommunala kostnadsutjämningen

För att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att erbjuda en likvärdig offentlig service som är oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden finns det kommunala utjämningssystemet (se avsnitt 5.1.1.)

Den del som ska utjämna för skillnader i ”andra strukturella förhållanden” är kostnadsutjämningen. Kostnadsutjämningen görs för opåverkbara, strukturella kostnadsskillnader som kan vara av två slag. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet är olika, t.ex. att det finns ett större behov av gymnasieutbildning i kommuner med många i åldern 16–19 år. Det andra är att kostnaden för att producera en viss service varierar, t.ex. att skolverksamheten kostar mer att bedriva på grund av långa avstånd och litet elevunderlag.

Sedan 2020 finns även en delmodell för kommunal vuxenutbildning i kostnadsutjämningen.⁴⁹

5.1.4 Gymnasiesärskolan

Ökande kostnader för gymnasiesärskolan på grund av större utbud, färre elever och skolskjutskostnader

Vid reformeringen av gymnasiesärskolan år 2013 infördes nio nationella program för skolformen. Samtidigt minskade elevkullarna och kraven på mera ingående utredning av elevs målgruppsstillhörighet skärptes. Resultatet blev att färre elever kom att omfattas av skolformen. Tidigare förekom det att elever med stora behov av stöd skrevs in i gymnasiesärskolan utan att tillhöra målgruppen. Samtidigt skulle kommunerna erbjuda ett allsidigt utbud även för gymnasiesärskolans elever. De skulle också uppfylla kraven om att utbildning för gym-

⁴⁸ Regeringen har i slutet av mars 2020 aviserat satsningar inom utbildningsområdet för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av covid-19 utbrottet. Regeringen föreslår att kravet på att kommunerna finansierar lika många platser själva som staten finansierar tas bort för 2020 och staten finansierar samtliga platser i yrkesvux samt ytterligare 1 500 platser under 2020.

⁴⁹ Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

nasiesärskolans elever ska erbjudas så att eleven helst ska kunna bo kvar i hemmet. För många blev det en svårlöst ekvation. Kostnaderna för att anordna gymnasiesärskola ökade, vilket avspeglade sig i riksprislistans nivå. Riksprislistan bygger på en sammanslagning av samtliga kostnader för nationella program i skolformen och ger lite vägledning om vad varje program kostar.

Ambitionen med reformen var att elever, som avslutat den obligatoriska särskolan, också skulle få ett bredare utbud att välja mellan. Men kommunerna tvekade om att sluta samverkansavtal med varandra framför allt av skälet att elever i gymnasiesärskolan hade rätt till skolskjuts inom hemkommunen, men inte till annan anordnarkommun. Kommunerna befarade att deras utgifter för gymnasiesärskolan skulle bli ännu högre. Ytterligare en osäkerhetsfaktor kring IKE var det faktum att elever inom gymnasiesärskolan ibland också omfattas av insatser inom LSS⁵⁰. Skolhuvudmännen tvekade när det gällde att ersätta skolskjutskostnader, där aktiviteter inom LSS också kunde ingå som en del av resan.

Trots detta finns det i utredningens fallstudie exempel på regionala samverkansavtal med reglering av IKE. Där har kommunerna kommit överens om hur skolskjutskostnaderna ska fördelas. Förtydliganden i regelverket har därefter skett och Skollagen reglerar nu skolskjuts på ett något tydligare sätt. Där anges att skolskjuts ska anordnas om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.⁵¹

Gymnasiesärskolan innehåller även individuella program. IKE ska också utgå om en elev genomför sådan utbildning i annan kommun än hemkommunen. Kommuner sluter då avtal om kostnaden för varje elevs skolgång.

5.1.5 Särskild utbildning för vuxna

Särskild utbildning för vuxna (särvux) riktar sig till vuxna med utvecklingsstörning eller med en förvärvad hjärnskada, dvs. personer med en intellektuell funktionsnedsättning. Även särvux erbjuds på grundläggande och gymnasial nivå. Särvux kan sägas motsvara den utbildning som ges i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

⁵⁰ Lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade.

⁵¹ 18 kap. 30 § skollagen.

Som beskrivits i kapitel 4 så finns en rätt att delta i särvox på grundläggande nivå för vuxna med utvecklingsstörning från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan syftar till att ge, och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Eftersom denna utbildning utgör en rätt för individen att läsa så måste kommunen anta alla sökande som har rätt till sådan utbildning. Bland dessa ska det således inte ske något urval.

För särvox på gymnasial nivå finns i dag ingen rätt att delta. Kommunerna ska dock sträva efter att erbjuda särvox på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan och behov och aktivt verka för att de som är behöriga deltar i utbildning.⁵² I den mån utbildning erbjuds och i de fall det finns fler behöriga⁵³ sökande än antal platser ska ett urval göras enligt bestämmelserna i 3 kap. 8 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. I propositionen, *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*, (prop. 2019/20:105), föreslår regeringen dock ökade möjligheter att delta i utbildning i andra kommuner än hemkommunen. I prop. 2019/20:105 föreslår regeringen bl.a. att särvox inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan ska i stället ingå i skolformen komvux och benämnas komvux som särskild utbildning (på grundläggande och gymnasial nivå). Syftet är bl.a. att underlätta för individer att kombinera utbildningar inom särvox och komvux. Vidare föreslår regeringen att det ska införas en rätt att delta i komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå i en annan kommun än hemkommunen, för den som har rätt att delta i sådan utbildning. Detta ska gälla under förutsättning att den andra kommunen tillhandahåller den sökta utbildningen. Kostnaderna för utbildningen ska ersättas av hemkommunen. Regeringen föreslår även att det ska införas utökade möjligheter att delta i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå i en annan kommun. Förslaget innebär att hemkommunen ska vara skyldig att stå för kostnaderna för komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå i en annan kommun, om en sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda

⁵² 21 kap. 13 och 14 §§ skollagen.

⁵³ En vuxen med utvecklingsstörning är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig är också den som är yngre än 20 år om denne har slutfört utbildning i gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor, jfr 21 kap. 16 § skollagen.

skäl att delta i utbildning i den andra kommunen. Riksdagen har ännu inte fattat beslut i fråga om propositionen.⁵⁴

5.2 Finansiering av gymnasieskolan och hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar för en likvärdig utbildning

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur dagens finansiering av gymnasieskolan tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. I det här avsnittet beskriver vi därför hur och i vilka sammanhang det vid fördelningen av resurser till gymnasieskolan tas hänsyn till elevernas olika behov och skolornas olika förutsättningar. Huvudmännens ansvar för fördelning av resurser till skolenheterna behandlas i avsnitt 5.2.2. I avsnitt 5.2.3 tas hemkommunernas roll och ansvar för finansieringen upp. I avsnitt 5.2.4 beskrivs vilken roll staten har i fördelningen av resurser efter olika behov. En sammanfattande diskussion finns i avsnitt 5.2.5.

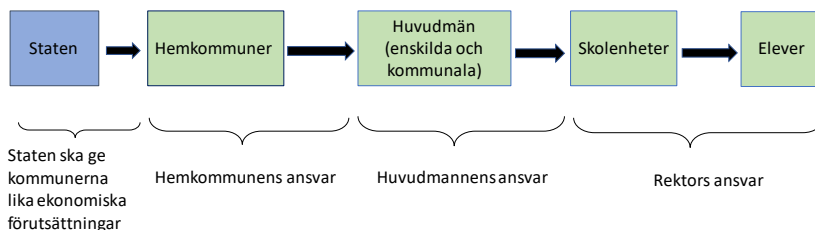
5.2.1 Ansvaret för att resurser fördelas efter olika behov ligger på flera nivåer

Resursfördelningen sker i flera led och ansvaret för att finansiera, fördela och använda resurser efter behov ligger på flera aktörer, vilket framgått av avsnitt 5.1. Staten ansvarar för att alla kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla sina invånare likvärdig offentlig service (exempelvis gymnasieutbildning), oberoende av skattekraft och olika behov. Detta görs inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Staten kan också betala ut riktade statsbidrag och de går då vanligen direkt till huvudmannen. Hemkommun ansvarar för att finansiera gymnasieutbildningen för eleverna som är folkbokförda i kommunen, oavsett vilken gymnasieskola de valt. Reglerna för hur det ska göras ser olika ut för enskilda och kommunala huvudmän. Huvudmannen ansvarar för utbildning är likvärdig i enlighet med bl.a. skollagen och läroplanerna. I det ansvaret ingår att huvudmännen ska se till att resurser fördelas efter

⁵⁴ Prop. 2019/20:105, s. 50 ff. och s. 62 f.

barns och elevers olika förutsättningar och behov. På skolenheterna ansvarar rektorn för organisation och hur resurser inom enheten ska användas.⁵⁵ Rektorernas ansvar och hur resurserna används inom skolenheterna behandlas inte i betänkandet då det till stor del handlar om hur resurserna används och är inte på samma sätt en del av en finansieringsmodell och därför utanför vårt uppdrag som vi tolkat det.

Figur 5.4 Ansaret för resursfördelningen i gymnasieskolan



5.2.2 Huvudmännens ansvar att fördela resurser till sina skolor

Alla barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning är en grundläggande byggsten i det svenska skolväsendet. I kravet på likvärdighet ligger även att hänsyn ska tas till barns och elevers olika förutsättningar och behov.⁵⁶ Det ska vara en strävan att uppväga skillnader i deras förutsättningar samt att varje barn och elev ska ges stöd och stimulans så att de kan utvecklas så långt som möjligt. I förarbetena anges att avsikten är att uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov.⁵⁷

Varje huvudman har ett ansvar för att principen om en likvärdig utbildning upprätthålls i verksamheten i enlighet med bestämmelserna i skollagen och läroplanerna. Det följer av att huvudmännen ansvarar för att utbildningen genomförs enligt bestämmelserna i skollagen, föreskrifterna i läroplanerna och övriga skolförfattningar enligt 2 kap. 8 § skollagen.

I det ansvaret ingår därför även att huvudmännen ska se till att resurser fördelas efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.

⁵⁵ 2 kap. 10 § skollagen.

⁵⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

⁵⁷ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* sidorna 221–222.

Huvudmännens resursfördelning efter behov och förutsättningar kan göras på många sätt

Kommunerna som huvudmän har inom ramen för kommunallagens bestämmelser ett stort friutrymme att bestämma hur man närmare ska fördela resurser till verksamhet i egen regi.

Kommunala nämnder eller liknande funktioner deltar i prioriteringen av medel till gymnasieskolan. Det är politiska beslut som ligger till grund för resursfördelningen inom kommunen och mellan de kommunala verksamheterna. Kommunens budgeterade kostnader för den egna verksamheten ska också utgöra grund för bidrag till enskilda huvudmän.

Kommunerna har sina egna resursfördelningsmodeller och kan själva välja hur de ska fördela kostnaderna för att uppfylla kravet om en likvärdig gymnasieskola och andra författningar om t.ex. extra stöd till elever. Det finns exempel på modeller som utgår från socioekonomiska index, meritvärden och andra parametrar. En enkät som SKR genomförde 2017 visade dock att det var mindre vanligt förekommande i gymnasieskolan att kommuner tillämpade socioekonomiska resursfördelningsmodeller än det var i förskolan, förskoleklassen och grundskolan.⁵⁸ Men resursfördelning kan också handla om hur resurser fördelas centralt inom en kommun och till olika skolenheter och till grupper av elever eller som individuellt stöd till enskilda elever. Huvudmännen kan stödja rektorerna genom andra åtgärder som hur man organiserar verksamheterna t.ex. genom att ha yrkesprogram och högskoleförberedande program på samma skola, stöd för att rekrytera behöriga lärare, kompetensförstärkning och fortbildningsinsatser. Resurser för elevhälsa och specialpedagoger kan finnas centralt.

Tidigare studier ger inte någon nationellt samlad bild av huvudmännens kompensatoriska resursfördelning

Huvudmännen kan fördela sina resurser på många och olika sätt vilket gör det svårt att få en nationell, samlad bild av hur huvudmännen fördelar resurser till sina gymnasieskolor. Resursfördelningen till gymnasieskolan har dessutom undersökts av skolmyndigheterna i betydligt lägre omfattning än den till grundskolan. En förklaring

⁵⁸ SKL (2018), *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

till det uppges vara att behovet av omfördelning i gymnasieskolan ser annorlunda ut, eftersom tilldelningen av resurser är differentierad efter program. Programmen skiljer sig åt i elevgruppsammansättning och det finns särskilda program för de elever som inte uppnått behörighet till de nationella programmen.⁵⁹ De enskilda huvudmännens fördelning av resurser till sina enheter förefaller inte ha undersökts av myndigheterna.

Skolinspektionen granskade 2017–2018 hur de kommunala huvudmännen arbetade för att uppväga skillnaderna i gymnasieelevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁶⁰ En majoritet av de granskade kommunerna och kommunalförbunden utgick i de grundläggande principerna för resursfördelning från en s.k. skolpeng baserad på programkostnad per elev. Programkostnaden per elev kunde hämtas från en kommunal eller regional prislista framräknad i jämförelser med programkostnader i regionen eller från Skolverkets riksprislista. Resursbehovet för en skolenhet beräknades i de flesta kommuner på programkostnad per elev med regelbundna avstämningar mot faktiskt antal elever.

Hos hälften av de granskade kommunerna finns inga variabler kopplade till elevernas förutsättningar och behov i de grundläggande principerna för resursfördelning. Skolinspektionen konstaterade att granskningen visade att skolenheternas resurstilldelning ofta förväntas rymma de insatser som behöver göras vid respektive skolenhet, trots att elevernas olika förutsättningar inte vägdes in i budgetarbetet.

Av de 19 kommuner och förbund i granskningen som hade fler än en skolenhet tillämpade 6 en fördelningsprincip med strukturtillägg. Grundbeloppet enligt programkostnad per elev kompletterades med ett strukturtillägg som räknades fram utifrån kompenserande variabler, i de flesta fall elevers meritpoäng från grundskolans årskurs 9. Samtliga 6 huvudmän var stora kommuner och förbund med många skolenheter eller ingick i ett regionalt samarbete där resursfördelningen beslutas på regional nivå.

⁵⁹ Skolinspektionen (2018), *Kommunernas styrning av gymnasieskolan.*, SKL (2014) *Socioekonomisk resursfördelning till skolor – Så kan kommunen göra.* och SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

⁶⁰ Skolinspektionen (2018), *Kommunernas styrning av gymnasieskolan.* Materialet i granskningen består av dokumentstudier samt intervjuer med rektorer, förvaltningsledning, politisk ledning i ansvarig nämnd/utskott och politisk ledning i kommunstyrelse. Urvalet har geografisk spridning över hela landet och representerar såväl storstadsregion, mellanstora kommuner som glesbygdsområden. De besöktes under perioden oktober 2017–januari 2018.

En tidigare undersökning av Statskontoret visade också på en stor variation mellan kommunala huvudmän kring vilka kriterier som tillämpades vid fördelning av resurser mellan gymnasieskolor.⁶¹ Frågan ställdes till huvudmän som hade fler än en gymnasieskola i kommunen. En vanlig modell bland de intervjuade var en programrelaterad ersättning med ett belopp per elev som utgår ifrån antal elever och program. De som uppgav att de hade ett sådant system hade oftast också ett tillägg till ersättningen. Tillägget kunde exempelvis baseras på elevernas socioekonomiska bakgrund eller meritvärden från grundskolan. Det fanns också, enligt undersökningen, huvudmän som fördelar en pott bredvid den programrelaterade ersättningen som utgår från elever med extraordinära stödbehov. Ersättningen skulle i vissa fall täcka allt och i andra fall kunde vissa kostnader, exempelvis lokal-kostnaderna, ligga centralt. En huvudman uppgav att de hade ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till antal elever och typ av program. En annan huvudman uppgav att resursfördelningen utgick från de faktiska kostnaderna styrda av en budget från nämnden.

Även Skolkostnadsutredningen har konstaterat att de strukturbidrag som används av många kommuner i stor utsträckning varierar, både vad gäller storlek och hur de räknas fram.⁶²

Utredningens enkätundersökning visar att långt mindre än hälften av de kommunala huvudmännen använder en strukturersättning

Vi har genom en enkät undersökt i vilken utsträckning och på vilket sätt kommunerna använder någon form av strukturersättning vid fördelningen av resurser till gymnasieskolan.⁶³ I enkäten definierade vi strukturersättning som en ersättning som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar (tidigare betyg, socioekonomiska förhållanden)

⁶¹ Statskontoret (2012), *Organisatoriska konsekvenser av Gymnasiereformen 2011. En uppföljning av kommunernas planeringsföresattningsförfaranden*. Statskontoret genomförde 19 telefonintervjuer med företrädare för kommunala huvudmän (kommuner och gymnasieförbund) som sammanlagt representerade 31 kommuner. Urvalet av kommuner gjordes så att det blev en spridning geografiskt och mellan olika kommuntyper. Statskontoret anger att eftersom urvalet är litet, så har det inte varit möjligt för dem att dra generella slutsatser utifrån detta.

⁶² SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.

⁶³ Enkäten besvarades av 151 kommuner som anordnade minst ett nationellt program 2020 vilket motsvarar 76 procent av kommunerna som anordnar minst ett nationellt program 2020. Bland de kommuner som inte besvarade enkäten finns såväl små och större kommuner vilket tyder på att det inte finns en uppenbar bias i bortfallet. Enkätinsamlingen pågick från 19 februari till 11 mars 2020.

med förtydligandet att ersättningar som avser en unik individ (mot-svarande tilläggsbelopp) inte är en strukturersättning.

Av de kommuner som besvarade enkäten och som anordnade ett nationellt program våren 2020 uppgav 32 procent att de använder någon form av strukturersättning vid fördelningen av resurser till sina skolenheter. Ytterligare några ensstaka kommuner svarade att det pågår ett arbete kring en resursfördelningsmodell med en strukturersättning. Hur stor del av resurserna som omfördelas enligt modellen sett i relation till den totala kostnaden för de nationella programmen varierade mellan mindre än 1 procent till 10 procent. Den genomsnittliga omfördelningen var 2,5 procent. Totalt svarade 37 kommuner på frågan hur mycket som omfördelades sett i relation till den totala kostnaden för de nationella programmen. Respondenterna ombads att i korthet beskriva modellen (öppet svar). Av svaren framgår att 67 procent använde meritvärdet utan övriga bakgrundsfaktorer, 14 procent använde även andra bakgrundsfaktorer. Resten av kommunerna har inte svarat eller inte angett tillräckligt tydligt hur fördelningen görs.

De kommuner som inte använder en strukturersättning fick frågan om varför de inte gör det (öppet svarsalternativ). Den vanligaste orsaken som uppgavs var att de endast hade en gymnasieskola. Drygt en tredjedel av kommunerna angav ett sådant svar. Av övriga svar handlade 6 procent om att det var svårt, 4 procent om att det inte fanns något behov av en strukturersättning och 6 procent menade att kompensationen implicit fångas upp av programkostnaden.

Enkätundersökningen bekräftar bilden av att någon form av strukturersättning används i resursfördelningen till gymnasieskolorna i flera kommuner, men framför allt i större kommuner. Liksom i Skolinspektionens studie av ett mindre antal kommuner framgår att det i de flesta fall är elevernas meritvärde från grundskolan som beaktas. Vår enkätundersökning bekräftar också att det vanligen är en relativt liten del av resurserna som omfördelas baserat på en strukturell ersättning.

Fler kommuner fördelar resurser med hänsyn till elevernas behov efter förtydligandet i skollagen 2014 och den statliga granskningen har stärkts

Ett förtydligande av kommunernas ansvar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov infördes i skollagen den 1 juli 2014 (2 kap. 8 b § skollagen)⁶⁴. Regeringen menade att det fanns anledning att ifrågasätta om kommunernas fördelning av resurser efter barns och elevers olika behov var tillräcklig differentierad och motiverade förslaget med att ett förtydligande i skollagen skulle skapa bättre förutsättningar att säkerställa en hög likvärdighet.

I propositionen angav regeringen att varje kommun måste ha ett resursfördelningssystem där resurser viktas utifrån hur det ser ut i kommunen och kunna redogöra för på vilket sätt detta förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål. Det måste framgå hur förhållandena på skolor, förskolor och fritidshem påverkat resursfördelningen och hur kommunen vägt in barnens och elevernas förutsättningar och behov. Om det inte finns något resursfördelningssystem som beaktar dessa faktorer borde Skolinspektionen kunna ingripa. Regeringen gjorde bedömningen att förtydligandet skulle ge Skolinspektionen ökade möjligheter att granska hur kommunen fördelar resurser. Avsikten var att granskningen inte skulle ske systematiskt utan i speciella fall, t.ex. när det går att konstatera stora skillnader i målpuppfyllelse mellan olika skolor i en kommun.

Skolinspektionen fick senare i uppdrag att redovisa myndighetens erfarenheter av hur huvudmännen fördelar resurser och arbetar för att utjämna skolornas förutsättningar.⁶⁵ Skolinspektionens stannar i sin tillsyn vid att bedöma om resurser fördelas enligt principer som tar hänsyn till skillnader i förutsättningar och behov, samt om kommunen följer upp att fördelningen får avsedd effekt.⁶⁶ Skolinspektionen bedömer i tillsynen inte om resursfördelningen är tillfredsställande vad gäller fördelade belopp per skola. Sedan 2019 gör Skolinspektionen så kallad regelbunden kvalitetsgranskning av huvudmän,

⁶⁴ Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor*.

⁶⁵ Redovisningen ska avse 2015 och lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 18 mars 2016. "RB för budgetåret 2015 samt Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 17 mars 2017." RB för 2016.

⁶⁶ Skolinspektionen (2017), *Skolinspektionens årsrapport 2016*. I tillsynen av resursfördelning granskar Skolinspektionen endast kommunerna med motivet att det är kommunerna som fördelar resurserna även till enskilda skolor.

där granskning av huvudmannens kompensatoriska arbete utgör en central del. Detta gör att myndigheten kan granska kvaliteten i arbetet på ett djupare sätt än vad som är möjligt i tillsynen (där granskningen stannar vid att bedöma om det finns brist eller inte). Även enskilda huvudmäns kompensatoriska arbete granskas inom den regelbundna kvalitetsgranskningen.

Skolkostnadsutredningen erfor i sitt arbete att i princip alla kommuner infört ett system där delar av resursfördelningen viktas utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar efter förtydligandet i skollagen, även om många kommuner redan tidigare använt sig av en resursfördelning utifrån framför allt socioekonomiska kriterier.⁶⁷ Det framgår inte i av utredningens betänkande om det finns skillnader mellan olika skolformer.

SKR ger stöd och vägledning för kommuner som har behov av en resursfördelningsmodell

Som ett stöd och vägledning för kommuner som överväger att använda en resursfördelningsmodell baserad på skillnader i elevgruppernas sammansättning har SKR tagit fram en skrift.⁶⁸ Skriften tar upp vad man som kommun mer konkret bör tänka på när man tar fram och beslutar om en sådan resursfördelningsmodell. Fokus är på grundskolan, men SKR menar att de flesta resonemangen kan tillämpas på gymnasieskolan.

SKR betonar också att en socioekonomisk resursfördelning inte löser allt som behövs för att uppnå likvärdighet. Det kan finnas skillnader mellan skolor – exempelvis vad gäller organisation, förhållningsätt och skickligheten hos skolledning, lärare eller övrig personal – som påverkar hur skolorna fungerar. Sådana skillnader kan inte en socioekonomisk resursfördelning kompensera för, utan andra åtgärder kan krävas. SKR pekar vidare på att kommuners behov av en modell kan vara olika, att det inte är givet hur stor andel av budgeten som ska omfördelas eller i vilken grad den ska omfördela mellan skolorna. Behovet av data om eleverna och skolorna lyfts fram, både för att bedöma behoven men också för att ta fram själva resursfördelningsmodellen.

⁶⁷ SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

⁶⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2014) *Socioekonomisk resursfördelning till skolor. Så kan kommunen göra.*

Systematisk uppföljning och utvärdering av skolorna är en nödvändig förutsättning

För att kunna fördela resurserna efter behov och säkra att varje skola har tillräckliga förutsättningar för att klara sitt uppdrag behöver huvudmännen ha kunskap om skolornas villkor och resultat. Ett systematiskt kvalitetsarbete med fokus på utveckling ger huvudmännen den kunskap de behöver för att styra mot ökad likvärdighet. Därför lägger Skolinspektionen vikt vid huvudmännens ansvar för att följa upp och utveckla utbildningen. Skolinspektionen har under flera år sett att många huvudmän har ett otillräckligt arbete med att följa upp, analysera och vidta åtgärder för att utveckla utbildningen. I den regelbundna tillsynen 2016 fann Skolinspektionen brister hos fyra av tio huvudmän för gymnasieskola när det gäller ansvaret för utveckling av utbildningen.⁶⁹ Skolinspektionen fann också att det förekom olika omfattande brister vid skolor med samma huvudman. Detta gällde både kommunala och enskilda huvudmän. Att det ibland fanns mycket stora skillnader i förutsättningar mellan skolor med samma huvudman framkommer också av Skolinspektionens skolenkät som riktar sig till elever och lärare i grundskolan och gymnasieskolan. Tillsynsmodellen har ändrats och inspektionen riktar nu i ännu högre grad mot huvudmän med stora risksignaler.

5.2.3 Kommunernas ansvar och roll som finansiärer

Alla huvudmän har alltså ett ansvar för att fördela resurser efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Men det förtydligandet av ansvar att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov som infördes i skollagen 2014 avser kommunernas resursfördelning. Regeringen motiverade det med att kommunerna har ett övergripande och genomgående ansvar för resursfördelning som inte andra huvudmän har.⁷⁰ Kommunerna fördelar nämligen resurser dels till sina egna förskole- och skolenheter, dels till andra huvudmän enligt särskilda bestämmelser om interkommunal ersättning och bidrag till fristående verksamheter.⁷¹

⁶⁹ Skolinspektionen (2017), *Skolinspektionens årsrapport 2016*.

⁷⁰ 2 kap. 8 b §§ skollagen.

⁷¹ Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor*.

Interkommunala ersättningar beaktar sällan explicit elevers behov och förutsättningar

En kommun som i sin verksamhet har barn eller elever folkbokförda i en annan kommun har rätt till interkommunal ersättning (se avsnitt 5.1.2). När det gäller förskola, förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska ersättningen enligt skollagen bestämmas med hänsyn till kommunens åtagande och barnets behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet, om kommunerna inte kommer överens om något annat, se exempelvis 10 kap. 34 § skollagen avseende grundskolan.

Bestämmelserna om interkommunal ersättning för gymnasieskolan anger inte att ersättningen ska ta hänsyn till elevens behov. Vid utbildning utanför samverkansområden och vid andrahandsmottagning gäller att ersättningen högst ska uppgå till den kostnad som hemkommunen själv har för motsvarande utbildning.⁷² Men om anordnarens kostnad är lägre ska hemkommunen i stället ersätta den lägre kostnaden. Kommunerna kan komma överens om annat om de önskar det.⁷³

När elever kommer från en annan kommun inom ett samverkansområde saknas det helt reglering av hur de interkommunala ersättningarna ska betalas. Enligt en genomgång av prissättningen av gymnasieutbildning inom samverkansområden från 2018 var det endast ett samverkansområde som tillämpade någon form som strukturtilllägg till gymnasieskolor i den regionala prislistan.⁷⁴

Vår enkätundersökning visar att av de kommuner som angett att de har en fördelningsmodell med strukturersättning använde 57 procent strukturersättningen även vid ersättning till andra kommunala anordnare. Det motsvarar knappt var tionde av landets kommuner.

⁷² 16 kap. 50–51 §§ skollagen.

⁷³ 16 kap. 50–51 §§ och 17 kap. 23–26 a §§ skollagen.

⁷⁴ Sweco (2018) *Utredning och analys av prislistor inom gymnasiesamverkan i Sverige*. Genomgången beställdes av Gysam, en samverkansregion inom gymnasiet i 11 kommuner i Dalarna. Rapport beaktar enbart gymnasieregioner som har ett tydligt samverkansavtal och där avtalet är det huvudsakliga avtalet mellan minst fyra kommuner.

Struktur tillägget i samverkansorganisationen Storsthlm

I förbundet Storsthlm har kommunerna avtalat om en gemensam prislista som gäller vid ersättning mellan kommuner och till enskilda huvudmän. Sedan 2015 finns också ett struktur tillägg som används både vid interkommunala ersättningar och vid bidrag till enskild huvudman.⁷⁵ I det senare fallet tillkommer momsersättning med 6 procent i enlighet med bestämmelserna om bidrag (grundbelopp), se 13 kap. 3 § 6 gymnasieförordningen. Syftet med struktur tillägget är att ge skolor med elever med sämre förkunskaper från grundskolan extra medel för att kunna ge dessa elever det stöd de behöver. Struktur tillägget utgår från alla elevers meritvärden från årskurs 9 och beräknas utifrån odds en att de ska nå högskolebehörighet. Ju lägre meritvärde desto högre oddskvot, dvs. desto mindre sannolikhet att eleven når högskolebehörighet. Även om struktur tillägget beräknas per elev är det inte ett tillägg som är tänkt att tillfalla varje unik individ. Struktur tilläggets utformning gör att gymnasieskolor med många elever med lägre meritvärde från grundskolan får ett högre struktur tillägg och skolor med många elever med höga meritvärden får ett lägre struktur tillägg.

För att finansiera införandet av struktur tillägget drogs cirka 1,5 procent av den samlade kostnaden för programpengen av för att sedan omfördelas. Från och med 2016 finns det ingen finansiell koppling mellan programpriset och struktur tillägget. Därefter påverkar förändringar i struktur tillägget inte de interkommunala ersättningarna eller bidragen till enskilda huvudmän.

Storsthlm har nyligen gjort en uppföljning för att undersöka om struktur tillägget har fått avsedd effekt och ökat elevernas måluppfyllelse och för att bedöma om fördelningsmodellen och ramverket för struktur tillägg fortfarande är adekvat.⁷⁶ Att följa upp hur resursfördelningsmodellen fungerar sågs som nödvändigt för att identifiera eventuella områden för vidare utveckling.

Sammantaget visade resultaten att respondenterna anser att struktur tillägget fyller sitt syfte och bidrar till högre måluppfyllelse och ökad genomströmning. Respondenterna framhöll emellertid vikten av att undersöka vidare om struktur tillägget har någon koppling till socioekonomiska bakgrundsfaktorer mot bakgrund av att elever med

⁷⁵ Storsthlm (2018), *Struktur tillägg-modell för beräkning och regelverk 2019*.

⁷⁶ Colt, Rebecca (2010), *Uppföljning av struktur tillägget 2018*. Storsthlm. Uppföljningen riktades till rektorer med en enkät och tre djupintervjuer, 46 rektorer totalt, 71 procent svarsfrekvens.

samma meritvärden ändå kan ha olika förutsättningar att nå måluppfyllelse. Att strukturtillägget i Stockholmsregionen baseras på elevernas meritpoäng från årskurs 9 har sin grund i en utvärdering från Sweco 2014 på uppdrag av Storsthlm (dåvarande KSL). I utvärderingen konstaterades att det enbart blir marginella skillnader mellan skolor när strukturtillägget fördelas utifrån elevernas meritpoäng från årskurs 9 jämfört med de viktigaste socioekonomiska bakgrundsfaktorerna, som t.ex. föräldrarnas utbildningsbakgrund. Grundorsaken är att samvariationen mellan elevernas meritpoäng från årskurs 9 och elevernas socioekonomiska bakgrundsfaktorer är hög. Dessutom är det betydligt enklare beräkningstekniskt och mindre administrativt tidskrävande att fördela strukturtillägget baserat på meritpoäng.

Med anledning av respondenternas synpunkter analyserade Storsthlm behovet av att även använda socioekonomiska bakgrundsfaktorer i fördelningsmodellen. Storsthlm kom fram till att den nuvarande fördelningsmodellen av strukturtillägget inte behöver förändras.

Bidraget till enskilda huvudmän ska på samma sätt fördelas efter behov och förutsättningar

Hur hemkommunen ska ersätta enskilda huvudmän är i hög grad reglerat (se avsnitt 5.1.2). Bestämmelserna om bidrag till enskilda huvudmän bygger på principen om lika villkor. Den innebär att riktade tillskott som kommuner gör t.ex. till sina egna skolor i socioekonomiskt utsatta områden även ska komma fristående verksamheter till del.⁷⁷ Om kommunen fördelar pengar efter socioekonomiska förhållanden ska även huvudmän för fristående skolor erhålla resurser efter samma princip.

Utredningens enkätundersökning visar att av de kommuner som angett att de har en fördelningsmodell med någon form av ersättning där hänsyn tas till elevsammansättningen så uppgav 73 procent att de använde denna modell även vid ersättning till enskilda huvudmän. Det motsvarar cirka 11 procent av samtliga kommuner.

⁷⁷ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor* (s. 31).

Förslag om strukturbelopp

Regeringen har i en lagrådsremiss föreslagit att bidraget till enskilda huvudmän för förskolor och skolor ska kompletteras med ett strukturbelopp.⁷⁸ I strukturbeloppet ska de resurser ingå som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, med undantag för sådana resurser som fördelas enligt reglerna om tilläggsbelopp. Någon proposition med förslag som bygger på lagrådsremissen har inte presenterats.

Regering menade i lagrådsremissen att det är viktigt att det finns en transparens som gör det möjligt för de enskilda huvudmännen att kontrollera hur kommunen räknat fram strukturbeloppet. Det faktum att kommunerna fördelar resurser efter behov och förutsättningar på så olika sätt har bidragit till att många verksamheter med enskild huvudman upplever det osäkert om och i vilken utsträckning de får del av dessa resurser. Regeringen bedömde därför att det behöver regleras på förordningsnivå att kommuner ska redovisa efter vilka grunder resurser fördelats utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar och i samband med bidragsbeslut redovisa på vilket sätt denna del av resurserna ska komma verksamheter med enskild huvudman till del.

Förslaget fick synpunkter av Lagrådet som menade att det är svårt att förstå i vilket avseende en fördelning enligt skollagens skrivning om elevers olika förutsättningar och behov skulle medföra ett behov av ersättning och vem som skulle vara berättigad till ersättningen.⁷⁹ Lagrådet skrev att de uppfattar att innebörden verkar vara att barns olika förutsättningar och behov ska bestämma storleken på strukturbeloppet men att det under den fortsatta beredningen behöver klargöras vad som avses.

Oklart vad ett strukturbelopp enligt Skolkostnadsutredningens förslag egentligen innebär

Bidraget till enskilda huvudmän består i dag av ett grundbelopp som är lika stort för alla elever på programmet och eventuellt ett tilläggsbelopp som är knutet till en unik individ. Strukturbeloppet innebär att grundbeloppet fortsättningsvis ska utgöra basersättningen för de

⁷⁸ Lagrådsremiss, *Vissa skollagsfrågor* som beslutades 30 augusti 2018. (U2018/03429/GV).

⁷⁹ Lagrådets yttrande den 3 oktober 2018.

kostnader som ingår i grundbeloppet och resterande del, strukturbeloppet, ska motsvarar de resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, med undantag för sådana resurser som fördelas enligt reglerna om tilläggsbelopp.

I lagrådsremissen föreslås också att kostnader och intäkter ska redovisas på skolenhetsnivå. Intäkterna ska redovisas uppdelat på grundbelopp, strukturbelopp, tilläggsbelopp samt eventuella omfördelningar.

Varken i utredningens betänkande eller i lagrådsremissen är det helt klart vad som avses med strukturbeloppet. Å ena sidan skriver regeringen att strukturbeloppet ska rymma alla resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov enligt 2 kap. 8 b § skollagen. Å andra sidan hänvisas till resurser som beräknas utifrån socioekonomiska kriterier, dvs. mer modellbaserade beräkningar. I remissvaren förefaller både SKR och Friskolornas riksförbund ha tolkat det som att fördelningen ska ske efter socioekonomiska faktorer.

Utredningen uppfattar att det alltså finns två tänkbara principer för att komma fram till ett strukturbelopp. Den första principen vilar på att den kommunala huvudmannen fördelar resurser till sina skolenheter baserat på analyser av deras måluppfyllelse och behov av utveckling (i enlighet med skollagen). Om behoven bedöms vara olika på skolenheterna behöver de få olika stora resurser. Resurserna kan ingå i budgeten eller ges genom andra stödinsatser. Skillnaden i resurser mellan olika skolenheter kan anges i totalt antal kronor och kronor per elev. Men det senare är ett genomsnittligt belopp per skolenhet som kommunen inte kan tillämpa för en elev som väljer en fristående skola. Ett genomsnittligt belopp beräknat på alla elever tar inte hänsyn till en enskild elevs förväntade behov.

Den andra principen är att kommunen beräknar strukturersättningen till sina skolor med en kvantitativ modell baserad på individers olika behov förutsättningar och förutsättningar att nå målen. Om elevsammansättningen ser olika ut kommer enheterna att få olika mycket resurser. Sådana modeller kan även användas för beräkna ett strukturbelopp för ersättningen för en enskild elev och alltså användas när ersättning ska lämnas till en huvudman för en elev som väljer en fristående skola. Till skillnad från tilläggsbeloppet är det dock inte knutet till eleven utan tänkt att fånga upp hur elevsammansättningen

förändras och därmed förväntade behov av mer resurser. Det är den princip som används exempelvis i Storsthlm.

Det är bara om man tror att den senare modellen är lämplig för all kompensatorisk resursfördelning som de båda modellerna är förenliga. Bland annat Skolinspektionens granskning visar att så inte är fallet. Med den oklarhet vilken princip som antas gälla enligt lagrådsremissen blir det oklart om och hur strukturbeloppet ska kunna fungera i praktiken.

Det föreslagna strukturbeloppet har inte beaktat gymnasieskolans förutsättningar

Det är tydligt att förslaget inte har analyserats utifrån de förhållanden som gäller för gymnasieskolan. Regeringen skriver i lagrådsremissen att de allra flesta kommuner använder någon form av socioekonomiska kriterier som utgångspunkt för resursfördelningen, vilket alltså inte är fallet för gymnasieskolan. Enligt förslaget i lagrådsremissen ska strukturbeloppet även för gymnasieskolan bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. För exempelvis grundskolan är det samma bestämmelse som för grundbeloppet. Men för gymnasieskolan ska grundbeloppet även fortsättningsvis bestämmas efter samma grunder som vid fördelning av resurser till det programmet som hemkommuner erbjuder.

En fjärdedel av kommunerna saknar en egen gymnasieskola med nationella program. För dessa kommuner är det inte aktuellt att göra en fördelning av resurser efter elevers förutsättningar och behov. För eleverna i dessa kommuner kommer ett schablonbelopp inte att påverka resursfördelningen i en mer likvärdig riktning.

5.2.4 Staten påverkar också omfördelning efter behov

Staten bidrar till finansieringen genom generella och riktade statsbidrag och påverkar även kommunernas ekonomiska förutsättningar genom reglerna i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet (se avsnitt 5.1.1). För gymnasieskolans del beaktas elevers behov och förutsättningar i mycket liten grad.

Generella och riktade statsbidrag

Det generella statsbidraget beaktar inte i sig kommuners olika elevförutsättningar. Ett generellt statsbidrag ger större utrymme för att kunna prioritera behov och förutsättningar. Det generella statsbidraget utbetalas genom det kommunalekonomiska utjämnings-systemet (se nedan). Det innebär att storleken på det generella statsbidraget, och den andel av totala intäkter som det utgör, varierar kraftigt mellan olika kommuner och regioner, beroende på skillnader i de strukturella variabler som ligger till grund för utjämningen. För de kommuner som får högst generellt statsbidrag står detta för nästan en tredjedel av de totala intäkterna (motsvarande siffra för regionerna är cirka 15 procent) medan ett tiotal kommuner och en region betalar en avgift i systemet.

De riktade statsbidragen ges direkt till huvudmännen, både kommunala och enskilda. De är frivilliga att ansöka om och styr därför, oavsett utformning, inte på samma sätt som speciallagstiftning eller utjämningsystemet. Riktade statsbidragen kan i olika grad beakta elevers olika behov och förutsättningar, beroende på vilka villkor som ställs upp. Ett exempel är statsbidraget för stärkt likvärdighet i förskoleklass och grundskola som fördelas utifrån ett socioekonomiskt index som infördes 2018.⁸⁰ Det finns ett stort antal riktade statsbidrag till gymnasieskolan men inte något som har samma typ av allmän koppling till elevers olika behov och skolors förutsättningar som bidraget för stärkt likvärdighet i förskoleklass och grundskola.⁸¹ Ett statsbidrag med tydlig inriktning mot eleverna med störst behov är det statsbidraget som infördes 2017 och som får användas till insatser för att stärka utbildningen på gymnasieskolans introduktionsprogram.

⁸⁰ Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

⁸¹ Skolverket sedan 2015 uppdraget att stödja de skolor och förskolor med låga kunskapsresultat och som har särskilt svåra förutsättningar att förbättra elevernas resultat på egen hand. Skolverket kan under tre år erbjuda vi på Skolverket personlig kontakt och hjälp i att hitta olika metoder, arbetssätt och verktyg beroende på vilka utvecklingsbehov som finns. Regeringsbeslut (U2015/03357/S), (U2017/00301/S). (U2019/01553/S, delvis) samt (U2019/03786/S).

Viss omfördelning efter elevers skilda behov i kommunala utjämningsystemet

För att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla sina invånare en likvärdig offentlig service som är oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden finns det kommunala utjämningsystemet (se avsnitt 5.1.1)

Den del som ska utjämna för skillnader i ”andra strukturella förhållanden” är kostnadsutjämningen. I kostnadsutjämningen görs omfördelning mellan kommuner respektive mellan regioner. Den går via staten men, till skillnad från inkomstutjämningen, finns inget nettotillskott från staten. Utjämningen görs för opåverkbara, strukturella kostnadsskillnader som kan vara av två slag. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet är olika, t.ex. att det finns ett större behov av gymnasieutbildning i kommuner med många i åldern 16–19 år. Det andra är att kostnaden för att producera en viss service varierar, t.ex. att skolverksamheten kostar mer att bedriva på grund av långa avstånd och litet elevunderlag.

Grundstenen i systemet är de s.k. standardkostnader som beräknas för de olika verksamheter som ingår i kostnadsutjämningen. Standardkostnad är en för varje kommun eller region beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadsslag som ingår i utjämningen. Summan av standardkostnaderna för en kommun eller en region kallas strukturkostnad. Strukturkostnaden för riket beräknas också. För varje kommun och varje region blir skillnaden mellan rikets och den egna strukturkostnaden ett bidrag eller en avgift som betalas till utjämningsystemet.

Standardkostnaden för gymnasieskolan

Den nuvarande delmodellen för gymnasieskolan infördes 1996. Sedan dess har tre uppdateringar genomförts. År 2005 förändrades beräkningen av programval till ett genomsnitt under två år (för att öka modellens stabilitet) och tillägget/avdraget för bebyggelsestruktur uppdaterades. År 2014 infördes en ny komponent för små gymnasieskolor och tillägget/avdraget för bebyggelsestruktur uppdaterades återigen. År 2020 justerades programvalsfaktorn så att den även beaktar de ungdomar som inte går i gymnasieskolan.

Delmodellen för gymnasieskolan består 2020 av tre delar.

- En åldersersättning för antalet ungdomar i åldern 16–18 år.
- Ett tillägg/avdrag för skillnader i elevernas programval och antalet inskrivna elever.
- Ett tillägg/avdrag för merkostnader för gymnasieskola i områden med gles bebyggelse.

Åldersersättningen baseras på andelen av kommunens befolkning som är i åldern 16–18 år. Nettokostnaden för gymnasieskolan hämtas från kommunernas räkenskapssammandrag två år innan utjämningsåret. Åldersersättningen beräknas som genomsnittlig nettokostnad per individ i riket i åldersgruppen 16–18 år multiplicerad med andel av befolkningen som är i åldersgruppen 16–18 år i kommunen.

Programvalsfaktorn ska beakta att kommunernas strukturella kostnader varierar med elevernas programval. Det är en följd av att gymnasieelevernas programval skiljer sig åt mellan kommuner samtidigt som kostnaderna varierar mellan olika gymnasieprogram. Programvalsfaktorn baseras på den genomsnittliga kostnaden i riket för olika gymnasieprogram och antalet gymnasieelever per program i respektive kommun.

Även merkostnader i områden med gles bebyggelse beaktas i gymnasiemodellen. Liksom i flertalet beräkningar av merkostnader för verksamhet i områden med gles bebyggelse utgår ersättning både för små enheter och för reskostnader. Dessutom beräknas ett tillägg för inackorderingskostnader i de fall dagliga resor skulle bli orimligt långa.

Behovet av en tydligare socioekonomisk profil i kostnadsutjämnningen har nyligen setts över

Utredningen som senast hade i uppdrag att se över kostnadsutjämnningen menade att frånvaron av socioekonomisk profil i utjämnningen för de pedagogiska verksamheterna behövde åtgärdas. För gymnasieskolans del föreslogs att programvalsfaktorns socioekonomiska prägel skulle förstärkas genom att även de 16–18-åringar som inte går i gymnasieskolan inkluderas.⁸² En nackdel med utformningen är att

⁸² Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*.

det finns en risk att programvalsberäkningen kan komma att kompensera en kommun två gånger för samma individ, dels när individen inte går gymnasieskolan som 16–18-åring, dels när hen är 19–20 år och går i gymnasieskolan.

Regeringen delade utredningens syn och föreslog också att en socioekonomisk hänsyn skulle tas i kostnadsutjämnningen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, vilket också beslutats av riksdagen. För förskoleklass och grundskola lämnades inget förslag om socioekonomisk hänsyn i kostnadsutjämnningen. Skälen var att det finns ett riktat statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklass och grundskola som fördelas utifrån socioekonomiska förhållanden i kommunen (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18: UbU1, rskr. 2017/18:125). Regeringen såg därför en risk för dubbelkompensation om man också skulle införa en kompensation för socioekonomiska skillnader i delmodellen.

5.2.5 Det finns behov av en tydligare och starkare styrning av resurser efter gymnasieelevernas olika behov och förutsättningar

Ansvar för att skolorna får likvärdiga förutsättningar ligger på flera nivåer. Genomgången av finansieringen av gymnasieskolan visar att det förekommer inslag som syftar till att beakta elevers och skolors olika behov av resurser inom kommuner till skolenheterna, mellan kommuner och via staten.

Det pågår en utveckling kring huvudmännens ansvar att fördela till egna verksamheten

Efter att kommunernas ansvar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov förtydligades i skollagen 2014 (2 kap. 8 b § skollagen) har i princip alla kommuner infört ett system där delar av resursfördelningen viktas utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar, åtminstone i grundskolan. I gymnasieskolan är det betydligt mindre vanligt, även om det förefaller bli vanligare. Men kommunerna kan fördela resurser efter elevernas behov och skolornas förutsättningar på flera olika sätt och att använda någon form av viktat strukturtillägg

är endast ett sätt. Utredningen bedömer att förtydligandet i skollagen, Skolinspektionens skärpta tillsyn och granskning av huvudmännens kompensatoriska arbete samt det stödmaterial som SKR tagit fram kan förväntas påskynda utvecklingen mot en mer behovsanpassad resursfördelning när huvudmännen fördelar resurser till sina skolenheter.

Det är ovanligt att hemkommunernas ersättning till enskilda och kommunala huvudmän beaktar elevernas olika behov

Hemkommunens ansvar att ersätta andra huvudmän som tar emot kommunens invånare i sina skolor innebär att pengarna följer eleverna. För den som anordnar utbildningen utgör dessa ersättningar och bidrag en finansieringskälla. Såväl finansieringen av gymnasieutbildning som hur resurserna fördelas mellan huvudmännen påverkas därför i stor utsträckning av ersättningarna till och mellan huvudmän.

Bestämmelserna om bidrag till enskilda huvudmän är detaljerade. Av de kommuner som anordnar gymnasieutbildning och som använder någon form av strukturersättningar vid fördelning av resurser till den verksamhet kommunen själv erbjuder, använder majoriteten strukturersättningen även vid ersättning till enskilda huvudmän, enligt utredningens enkät.⁸³

Interkommunala ersättningar är reglerade i betydligt mindre grad och kommunerna är i stort sett fria att själva komma överens om hur de ska ersätta varandra. Av de kommuner som anordnar gymnasieutbildning och som använder någon form av strukturersättningar använder drygt hälften den även vid ersättning till enskilda huvudmän. De flesta kommuner ingår i ett samverkansområde. Kommuner inom ett samverkansområde har avtal om interkommunala ersättningar, men utredningen har endast funnit ett samverkansområde där man har kommit överens om en form av ersättning som beaktar elevers olika studieförutsättningar.

Trots att det blivit vanligare att kommuner fördelar resurser till sina egna skolenheter utifrån elevgruppernas bakgrund verkar det vara mindre vanligt att det används vid beräkningen av ersättningar och

⁸³ I utredningens enkät definierade vi strukturersättning som en ersättning som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar (tidigare betyg, socioekonomiska förhållanden) med förtydligandet att ersättningar som avser en unik individ (motsvarande tilläggsbelopp) inte är en strukturersättning.

bidrag till andra huvudmän. Baserat på utredningens enkät gör uppskattningsvis en tiondel av landets kommuner detta. En bidragande orsak till detta kan vara att mindre kommuner sällan har en resursfördelningsmodell som tar direkt hänsyn till elevernas bakgrund, vilket såväl Skolinspektionens granskning och vår enkät visar. För dessa kommuner, och för kommuner som inte har en egen gymnasieskola, görs det knappt någon fördelning efter elevers bakgrund som kan tillämpas när eleverna går i en skola med annan huvudman.

Att det är mindre vanligt med resursfördelning efter exempelvis socioekonomiska förhållanden i gymnasieskolan än i andra skolformer kan ha flera förklaringar. I exempelvis förskoleklass och grundskola finns det oftast flera kommunala skolenheter i hemkommunen och det är oftast en liten andel av hemkommunens elever som går i en annan kommuns eller enskild huvudmans skola. Varje kommun har därför anledning att fundera över hur de ska fördela resurser efter elevers olika behov. Dessutom är verksamheten inom dessa skolformer mer likartad än inom gymnasieskolan, som är uppdelad på program som attraherar elever med olika studieförutsättningar och där tilldelningen av resurser är differentierad efter program. Det kan därför ligga närmare till hands att utgå från socioekonomiska faktorer i exempelvis grundskolan.

Det förslag till strukturbelopp inom bidraget till enskilda huvudmän som regeringen presenterat i en lagrådsremiss syftar till att säkerställa att den resursfördelning som görs baserat på elevernas behov även kommer enskilda huvudmän till del. Hur strukturbeloppet ska bestämmas är dock inte helt klart, och förslaget är inte anpassat efter gymnasieskolans förutsättningar. Mot bakgrund av att en så stor del av eleverna går i en annan kommuns gymnasieskola är det också en brist att strukturbeloppet bara avser bidrag till enskilda huvudmän och inte andra kommunala huvudmän.

Det brister i transparensen i hur statsbidrag och kostnadsutjämningen beaktar elevers olika behov och förutsättningar

Utredningens genomgång visar att det i den statligt reglerade kostnadsutjämning som görs inom ramen för det kommunala utjämningsystemet sker en viss omfördelning av resurser mellan kommuner efter elevernas skilda behov och förutsättningar genom den s.k.

programvalsfaktorn. Sedan 2020 sker en något starkare omfördelning utifrån olikheter i kommunernas socioekonomiska förutsättningar.

Det finns också ett stort antal riktade statsbidrag till huvudmän för gymnasieskolan. Det finns inget statsbidrag som lika generellt beaktar elevernas studieförutsättningar som statsbidraget för en likvärdig förskola och grundskola. Däremot finns sedan några år ett statsbidrag för introduktionsprogram. Alla statsbidrag är inte sökbara av enskilda huvudmän, och i dessa fall ska kommunerna beakta det vid bidragsgivningen och fördela tillkommande medel på samma sätt som till de egna skolenheterna.

Utredningen kan konstatera att statsbidrag är ett synligt resurstillskott, men de är tidsbegränsade och därmed inte något huvudmännen kan utgå från i en mer långsiktig planering. Den resursfördelning som sker genom kostnadsutjämningen är av en mer permanent karaktär, men den är mindre synlig för kommunerna. Resursfördelningen som sker genom kostnadsutjämningen är också mindre styrande än ett riktat statsbidrag i den meningen att kommunerna avgör vad resurserna ska användas till.

Såväl kostnadsutjämning som statsbidrag kan alltså användas för att fördela resurser efter elevers olika behov och förutsättningar. För att inte riskera att det sker en överkompensation behöver staten därför ta hänsyn till både statsbidrag och kostnadsutjämning samtidigt. För närvarande använder staten främst kostnadsutjämnings-systemet för gymnasieskolan och riktade statsbidrag för grundskolan för att direkt fördela resurser efter elevers olika behov och förutsättningar.

Något som ytterligare bidrar till komplexiteten i dagens system är att generella statsbidrag och tillskott/avdrag inom kostnadsutjämningen riktas till hemkommunen medan riktade statsbidrag vanligen är sökbara av gymnasieskolans huvudmän, dvs. anordnarkommuner och enskilda huvudmän. Sammantaget ser vi brister i transparensen i statens styrning av hur resurser fördelas efter elevers behov och förutsättningar via statsbidrag och via kostnadsutjämningen. Vi menar att styrningen inte på ett tydligt sätt tar hänsyn till gymnasieelevernas olika behov och förutsättningar.

5.3 Ekonomiskt stöd till elever som studerar utanför hemorten

5.3.1 Utvecklingen av ekonomiskt stöd för den som studerar utanför hemorten

Yngre elever som behöver flytta till ett eget boende på studieorten kan få ett ekonomiskt stöd från staten eller sin hemkommun. Det nuvarande stödet till inackordering har sitt upphov i 1940 års skolutredning. Det var på fyrtioalet fyra gånger vanligare att ungdomar från tätorter gick vidare till utbildning vid högre allmänna läroverk, jämfört med ungdomar från landsbygden. För att ge landsbygdens begåvade ungdom bättre möjligheter att studera vidare föreslogs särskilda behovsprövade landsbygdsstipendier för den som behövde bo på studieorten eller pendla till sin utbildning. Landsbygdsstipendier infördes 1946.⁸⁴ Den 1 juli 1964 skapades ett nytt och enhetligt studiestödssystem. En central utgångspunkt var alltjämt att rekryteringen till olika högre utbildningar skulle breddas. Bland annat infördes ett statligt inackorderingstillägg för att motverka geografiska studiehinder till följd av utbildningarnas lokalisering.⁸⁵

I samband med decentraliseringen av skolan 1991 ansågs det naturligt att kommunerna även fick ansvaret för sådana studieekonomiska konsekvenser som hängde nära samman med kommunala beslut om lokalisering av skolor, utbyggnad av kollektivtrafik m.m. Ansvaret för stödet till inackordering delades därför mellan staten och kommunerna 1992.⁸⁶ Sedan dess ansvarar elevens hemkommun för stöd till yngre elever i gymnasie- och gymnasiesärskolor med offentlig huvudman. Staten ansvarar genom CSN för stöd till yngre elever i andra utbildningar. Det kommunala stödet kallas stöd till inackordering. Det statliga stödet kallas inackorderingstillägg. Stöden styrs av olika regelverk. Vilket stöd som kan lämnas beror därför på om eleven deltar i utbildning med en offentlig eller med en enskild huvudman. Olika kommuner har dessutom tagit fram olika lokala riktlinjer kring det kommunala stödet. Det kommunala stödet till elever i utbildning med offentlig huvudman ser därför olika ut i olika kommuner.

⁸⁴ SOU 1944:22 och prop. 1945:74.

⁸⁵ Prop. 1964:138.

⁸⁶ Prop. 1990/91:18, s. 76–78 och prop. 1991/92:100, bilaga 9, s. 46–47 och 198–201.

I betänkandet Moderniserad studiehjälp (SOU 2013:52) från 2012 års studiehjälpstudering föreslogs att staten genom CSN skulle ha det samlade ansvaret för stödet till inackordering. Kommunernas ansvar för stödet skulle upphöra. Det befintliga statliga inackorderingstillägget föreslogs efter vissa justeringar kunna utgöra grunden för ett nytt statligt inackorderingsstöd. Betänkandet remissbehandlades 2015. Av remissinstanserna var det endast *Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (Riksförbundet FUB)* som motsatte sig ett samlat statligt ansvar. De övriga remissinstanser som kommenterade förslaget, däribland *CSN, Folkbildningsrådet, Göteborgs stad, Lärarförbundet, Länsstyrelsen i Norrbotten, Skolverket och Stockholms stad*, tillstyrkte alla ett samlat statligt ansvar för stödet till inackordering. Remissinstanserna menade att ett statligt ansvar skulle ge bättre förutsättningar för en likvärdig, enhetlig och rätts-säker prövning. Vidare anfördes att en sådan ordning skulle underlätta för elever och vårdnadshavare som sökte information om stödet.

5.3.2 Det kommunala stödet till inackordering

Kommunerna gavs ansvaret för stöd till inackordering för elever i det offentliga skolväsendet 1992. Kommunerna skulle hantera stödet ”med beaktande av det övergripande målet att främja tillgängligheten till utbildning för sina ungdomar”.⁸⁷ Kommunerna skulle lämna ett ekonomiskt stöd till elever som behövde inackordering till följd av skolgången. Stödet skulle bidra till elevernas kostnader för boende, fördyrat uppehälle och resor till och från föräldrahemmet. Om stödet lämnades kontant skulle det uppgå till minst 1/30 av prisbasbeloppet, vilket vid tidpunkten motsvarande det lägsta beloppet som lämnades som statligt inackorderingstillägg. Kommunerna gavs i övrigt stort utrymme att utforma stödet på det sätt som bäst ledde till målet med ökad tillgänglighet. Samtidigt poängterades att det var angeläget att stödet utformades så effektivt som möjligt och att skillnaderna mellan olika kommuner inte blev alltför stora. Stödet skulle vidare utformas så att elever och vårdnadshavare så långt möjligt skulle ha valfrihet och att kontakterna med föräldrahemmet underlättades.

⁸⁷ Prop. 1991/92:100, bilaga 9, s. 47.

Slutligen påpekades att rätt till stöd främst borde bedömas utifrån den tid det tar för eleverna att resa mellan skolan och föräldrahemmet.⁸⁸

Kommunalt stöd till inackordering regleras i dag i 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § skollagen. En hemkommun ska enligt skollagen lämna ekonomiskt stöd till elever i en gymnasie- eller en gymnasie-särskola med offentlig huvudman som behöver inackordering på grund av skolgången. Skyldigheten gäller till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år. Skyldigheten gäller inte elever som tagits emot i andra hand till ett nationellt program. Skyldigheten gäller heller inte elever som har tagits emot till ett programinriktat val eller en yrkesintroduktion i mån av plats, efter att de elever som hör hemma i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen har antagits. Kommunen är heller inte skyldig att lämna stöd till elever som deltar i utbildning speciellt anpassad till ungdomar med svåra rörelsehinder (Rh-anpassad utbildning) eller till utlands-svenska elever som får studiehjälp i form av inackorderingstillägg enligt studiestödslagen (1999:1395). Kommunalt inackorderings-stöd ska avse kostnader för boende, fördyrat uppehälle och resor till och från hemmet. Om stödet lämnas som kontant ersättning, ska det lämnas med lägst 1/30 av prisbasbeloppet, dvs. 1 570 kronor per månad 2020.⁸⁹ I 20 kap. 19 d § andra stycket regleras att vissa ungdomar som studerar på komvux på gymnasial nivå kan ha rätt till kommunalt inackorderingsstöd till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Det gäller de som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning och krav på särskilda kunskaper till yrkeshögskolan.

Statistik över det kommunala stödet

Det finns ingen samlad officiell statistik om det kommunala stödet till inackordering. Utredningen har därför genomfört en enkätundersökning hos landets samtliga 290 kommuner.⁹⁰ Svarsfrekvensen var 75 procent. Utifrån uppgifter från svarande kommuner har utredningen skattat omfattningen av stödet hos övriga kommuner.

⁸⁸ Prop. 1991/92:100, bilaga 9, s. 47 och 198.

⁸⁹ 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § skollagen.

⁹⁰ Bilaga 3.

Kostnaderna för det kommunala stödet till inackordering

Utredningen beräknar att Sveriges kommuner under läsåret 2018/19 betalade ut sammanlagt 155,7 miljoner kronor till omkring 11 300 elever. Av stödtagarna beräknas 41 procent vara kvinnor och 59 procent män.⁹¹ Varje elev beräknas i genomsnitt ha fått 13 825 kronor under läsåret. I genomsnitt lämnades kommunalt stöd till inackordering med 1 730 kronor per månad. Kommunerna beräknas ha använt sammanlagt 2 800 arbetsdagar för att administrera stödet. Kommunernas sammanlagda kostnader för att administrera stödet kan därför uppskattas till omkring 6,4 miljoner kronor per läsår.⁹²

Bland de svarande kommunerna lämnades kommunalt stöd till flest elever i Jämtlands kommunalförbund (350 elever), Lapplands kommunalförbund (294 elever) och Stockholms stad (272 elever). Mest stöd betalades också ut i Jämtlands kommunalförbund (4,98 miljoner kronor), Lapplands kommunalförbund (4,97 miljoner kronor) och Stockholms stad (4,34 miljoner kronor).

Vem anses ha behov av kommunalt stöd till inackordering

Omkring 70 procent av kommunerna ställer upp någon form av avståndskrav som villkor för kommunalt stöd till inackordering. Av de kommuner som tillämpar ett avståndskrav lämnar 54,5 procent stöd, om avståndet mellan föräldrahemmet och skolan är minst 40–49 kilometer. Många kommuner, 39 procent, kräver ett avstånd om minst 50 kilometer.⁹³ Endast 6,5 procent av kommunerna som tillämpar avståndskrav ställer upp ett krav som är kortare än 40 kilometer. Av de svarande kommunerna tillämpar 76 procent ett restidskrav.⁹⁴ Av de kommuner som ställer upp ett restidskrav kräver 88,6 procent minst två timmars restid. Endast en kommun kräver en kortare restid.

⁹¹ Val av utbildning följer ofta tydliga könsmönster. Att män är överrepresenterade är sannolikt en effekt av att elever vid vissa utbildningar hos kommunala huvudmän oftare läser på en annan ort och har kommunalt stöd till inackordering än elever vid andra utbildningar.

⁹² Utredningen har räknat med en genomsnittlig månadslön för gruppen övriga handläggare i offentlig sektor, enligt SCB:s lönestrukturstatistik knappt 31 000 kronor i månaden 2018. Det motsvarar en total lönekostnad för arbetsgivaren med omkring 510 000 kronor per år. Utredningen har vidare räknat med en årsarbetstid som vid heltidsanställning, exklusive lediga dagar, uppgår till 1 800 timmar.

⁹³ 28 kommuner (22,8 procent) tillämpar 50–59 kilometer, 18 kommuner (14,6 procent) 60–99 kilometer och 2 kommuner (1,6 procent) kräver minst 100 kilometer.

⁹⁴ Att procentandelarna kommuner som tillämpar ett avståndskrav och kommuner som tillämpar ett restidskrav tillsammans överstiger 100 procent beror på att många kommuner tillämpar både ett avstånds- och ett restidskrav.

Av kommunerna ställer 37,9 procent upp ett restidskrav på just två timmar. Några kommuner, 10,6 procent av dem som tillämpar restidskrav, ställer upp ett krav på att skoldagen och restiden tillsammans måste uppgå till ett visst antal timmar. Det vanligaste kravet är då att elevens skoldag och restid måste uppgå till minst 11 timmar per dag.

Något mindre än hälften av kommunerna, 45,6 procent, uppgav att de lämnade kommunalt stöd till inackordering för boende på en annan ort i samband med arbetsplatsförlagt lärande (APL). Uppskattningsvis 4 300 av de 11 300 elever som har kommunalt stöd till inackordering bor i kommuner som lämnar stöd för boende på annan ort i samband med APL.

Endast 8,6 procent av de svarande kommunerna uppgav att de lämnar kommunalt stöd till inackordering och bidrag till elevresor till en och samma elev. Uppskattningsvis 1 300 av de 11 300 elever som har kommunalt stöd till inackordering bor i kommuner som lämnar de båda stöden för samma tid.

Kommunernas stöd till inackordering lämnas ibland utöver skollagens krav

Kommuner är inte skyldiga att lämna kommunalt stöd till inackordering till elever som tagits emot i andra hand till en utbildning, till elever i Rh-anpassad utbildning eller till utlandssvenska elever. Trots det uppgav 6,7 procent av de svarande kommunerna att de under läsåret 2018/19 har lämnat kommunalt stöd till inackordering till elever som tagits emot i andra hand. Samtidigt har 5,7 procent av kommunerna lämnat stöd till elever vid Rh-anpassad utbildning och 5,1 procent har lämnat stöd till utlandssvenska elever. Enligt de uppgifter kommunerna har lämnat kan andelen och antalet sådana stöddagare uppskattas på följande sätt.

Tabell 5.2 Elever med kommunalt stöd till inackordering läsåret 2018/19

Andel och antal elever med kommunalt stöd till inackordering som har tagits emot i andra hand till utbildning, elever i Rh-anpassad utbildning och utlandssvenska elever. Svarande kommuners uppgifter och utredningens skattning för ej svarande kommuner

	Uppskattad andel, %	Uppskattat antal
Tagits emot i andra hand	0,7	80
Rh-anpassad utbildning	0,3	35
Utlandssvenska elever	0,4	45

Källa: Utredningens enkätundersökning.

Det ska påpekas ovanstående siffror bygger på kommunernas uppgifter och utredningens skattning för kommuner som inte har svarat. Uppgifterna är därför osäkra. Skattningen är särskilt osäker eftersom fler kommuner än i övrigt har valt att inte besvara frågorna eller svarat ”vet ej/kan ej uppskatta”.

Kommunalt stöd till inackordering till elever vid nationellt godkänd idrottsutbildning

Kommunerna har uppskattat hur stor andel av eleverna med kommunalt stöd till inackordering som läser NIU. Cirka 17 procent, eller 1 920 elever som hade kommunalt stöd till inackordering under läsåret 2018/19 läste en NIU-utbildning. Även dessa siffror är osäkra. Vad gäller NIU pekar dock en mindre undersökning som CSN har genomfört för utredningens räkning på ett liknande resultat. Av nästan 200 slumpvist utvalda elever med kommunalt stöd till inackordering läste 40, dvs. omkring 20 procent, en NIU-utbildning.

Målgruppen för kommunalt inackorderingsstöd har utökats till följd av kommunala beslut

Alla introduktionsprogram, nationella program och nationella inriktningar inom gymnasie- och gymnasiesärskolan kan inte erbjudas på varje ort. Ungdomar måste i vissa fall söka sig utanför hemorten för att kunna delta i ett önskat program eller inriktning. Det statliga och det kommunala stödet till inackordering syftar båda till att bidra till allas lika tillgång till utbildning oavsett geografisk hemvist. Det stat-

liga stödet kan lämnas när ett önskat program eller inriktning saknas på hemorten. Det kommunala stödet förefaller ursprungligen ha varit avsett att fungera på samma sätt.

Systemet med mottagning i första och andra hand är utformat för att säkerställa alla elevers lika tillgång till samtliga nationella program och inriktningar. Sedan den 1 juli 1992 ska kommunerna erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar. Avsikten var ursprungligen att kommunen skulle erbjuda minst hälften av de nationella programmen. Kommunen ska dessutom anpassa antalet platser på de nationella programmen och inriktningarna efter ungdomarnas önskemål. Kommunen kan erbjuda utbildning som den själv anordnar eller genom samverkansavtal med andra kommuner. Kommunens ungdomar tas emot i första hand till de egna utbildningarna och de utbildningar som kommunen har ingått samverkansavtal med andra kommuner om. Om kommunen inte genom att själv anordna utbildningen eller genom samverkansavtal kan erbjuda ett visst nationellt program och inriktning, kan kommunens ungdomar i stället söka och också tas emot i första hand till utbildningen hos en valfri kommunal huvudman. Elever tas emot i andra hand i en annan kommun om hemkommunen redan erbjuder samma program och inriktning.⁹⁵ Denna möjlighet infördes 2008 och kallas frisökning.

Kommunalt stöd till inackordering lämnas till elever i en gymnasie- eller gymnasiesärskola med offentlig huvudman. Om eleven har ett behov av inackordering på grund av skolgången ska hemkommunen lämna ett ekonomiskt stöd till inackordering.⁹⁶ Kommunen måste däremot inte lämna stöd till elever som tagits emot i andra hand till utbildning. Det kommunala stödet till inackordering har alltså åtminstone inledningsvis varit tänkt som en hjälp till elever som inte kan bo kvar hos föräldrarna och gå ett visst nationellt program eller inriktning. Stödet har inte varit avsett för elever som vill läsa ett nationellt program eller inriktning vid en annan skola än den som hemkommunen erbjuder.

Möjligheten till så kallad frisökning, ett ökat antal kommunala samverkansavtal och riktlinjer i enskilda kommuner har dock inneburit att målgruppen för det kommunala inackorderingsstödet kommit att utökas. Stöd lämnas numera i vissa fall trots att stödtagaren har möjlighet att delta i samma nationella program eller inriktning

⁹⁵ Prop. 1990/91:85, s. 54–64.

⁹⁶ 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § skollagen.

på eller närmare hemorten. Hemkommunen måste inte lämna stöd till inackordering till elever som tagits emot i andra hand. Trots detta uppgav en tredjedel av 24 kommuner som intervjuades under hösten 2018 att man i vissa fall lämnade stöd även till elever som tagits emot i andra hand till en utbildning. Vid en enkätundersökning till samtliga kommuner under 2019 angav 6,7 procent av de svarande kommunerna att man under läsåret 2018/19 hade lämnat stöd till elever som tagits emot i andra hand. Vanligast var att dessa kommuner hade lämnat stöd till elever som tagits emot i andra hand till NIU, och till elever som tagits emot i andra hand till en särskild profil av naturbruksprogrammet.⁹⁷

Samverkansavtal om nationellt godkänd idrottsutbildning

Den 4 maj 2011 slog dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i ett cirkulär fast att kommuner även kan ingå samverkansavtal om NIU.⁹⁸ Om idrottsutbildningen ingår i ett samverkansavtal mellan hemkommunen och en eller flera andra kommuner tas hemkommunens ungdomar emot i första hand till utbildningen. Efter som ungdomarna tas emot i första hand har de vid behov också rätt till stöd till inackordering. Det saknar då helt betydelse att sökt program eller inriktning, men utan idrottsprofil, erbjuds vid en skola i eller närmare hemkommunen. Av de 24 kommuner som intervjuades hösten 2018 ingår 16 regelmässigt sådana avtal när kommunens ungdomar vill läsa NIU som har en annan kommun som huvudman. Ytterligare fyra av de undersökta kommunerna ingår sådana avtal vid behov.⁹⁹ Enligt en enkätundersökning till samtliga kommuner 2019 läste omkring 2 000 av de kommunala stöddagarna läsåret 2018/19 en NIU-utbildning.

Målgruppen för det kommunala och för det statliga stödet förefaller således inledningsvis ha varit densamma. Stöden skulle lämnas i de fall ett visst program eller inriktning inte kunde erbjudas på hemorten. Utvecklingen sedan 1992 har dock lett till att det kommunala

⁹⁷ Andra vanliga skäl var att kommunen inte skiljer på elever som tagits emot i första eller andra hand utan lämnar stöd till alla som antagits i en annan kommun, eller att eleven tagits emot i andra hand till en lärlingsutbildning i en annan kommun.

⁹⁸ Cirkulär 11:22, SKL den 4 maj 2011. Se även cirkulär 19:36, SKL den 21 oktober 2019.

⁹⁹ Dessa kommuner sluter ett nytt samverkansavtal om NIU om kommunen inte redan kan erbjuda en NIU inom samma idrott och om det saknas ett riksidrottsgymnasium (RIG) inom samma idrott.

stödet numera även lämnas till helt andra grupper av elever. Det kommunala stödet lämnas i dag även till elever som har möjlighet att läsa samma program och inriktning på en skola på eller närmare hemorten.

5.3.3 Det statliga stödet till inackordering

Inackorderingstillägg, det statliga stödet till inackordering, regleras i studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655) och i CSN:s föreskrifter.¹⁰⁰ Inackorderingstillägg lämnas till studerande vid andra läroanstalter och utbildningar än sådana som ingår i skolväsendet och har en offentlig huvudman. Inackorderingstillägg får även lämnas till elever vid en fristående gymnasiesärskola. Staten ansvarar dessutom för stödet till inackordering för elever vars vårdnadshavare stadigvarande vistas utomlands och varav minst en är svensk medborgare (utlandssvenska elever). Inackorderingstillägg lämnas alltid till utlandssvenska elever som deltar i utbildning med offentlig huvudman i skolväsendet, i grundskoleutbildning i någon av årskurserna 7–9 eller i utbildning vid en gymnasiesärskola med offentlig huvudman. Statligt inackorderingstillägg lämnas slutligen till elever som deltar i en förberedande dansarutbildning i grundskolan. Stödet lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det år då eleven fyller 20 år.¹⁰¹

CSN får meddela närmare bestämmelser om vem som kan få inackorderingstillägg. Enligt myndighetens föreskrifter kan en elev få inackorderingstillägg om restiden mellan föräldrahemmet och skolan är minst två timmar per dag under minst fyra dagar per tvåveckorsperiod, och om den studerande inte kan bo kvar i föräldrahemmet och gå en motsvarande utbildning utan att få så lång restid. Med motsvarande utbildning avses enligt praxis en utbildning på samma program och inriktning. Hänsyn tas inte till om den utbildning eleven vill läsa skiljer sig från en utbildning på hemorten på grund av skillnader inom ramen för programfördjupning och individuellt val. Inte heller tas hänsyn till om den valda utbildningen, till skillnad från samma program och inriktning på hemorten, är en särskild variant eller NIU.

¹⁰⁰ Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp.

¹⁰¹ 2 kap. 3 § studiestödslagen och 2 kap. 2 § studiestödsförordningen.

Inackorderingstillägg kan i vissa fall lämnas även om motsvarande utbildning finns närmare hemorten. Det gäller bl.a. om eleven läser vid en folkhögskola och bor på internat på skolan, om den valda utbildningen är riksrekryterande eller om den valda utbildningen är skolförlagd, medan motsvarande utbildning på hemorten är en lärlingsutbildning. Inackorderingstillägg lämnas dessutom om eleven har sökt men inte blivit antagen till en motsvarande utbildning på sin hemort, om elevens föräldrar flyttar under studietiden och en motsvarande utbildning finns på föräldrarnas nya bostadsort, eller om det finns särskilda skäl. Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) är den instans som prövar överklaganden av CSN:s beslut om inackorderingstillägg. ÖKS har i olika vägledande avgöranden klargjort att särskilda skäl ska vara skäl som har sitt ursprung och sin lösning i skolsituationen. Exempelvis behov av utbildning på en annan skola än skolan på hemorten till följd av trakasserier eller kränkande behandling, på grund av medicinska behov eller på grund av att skolan på hemorten saknar resurser att möta elevens särskilda behov. ÖKS har även ansett att det finns särskilda skäl för studier på en annan ort, om utbildningen på hemorten har givits en särpräglad utformning som avviker från det normala. Särskilda skäl kan dessutom vara att CSN tidigare felaktigt har beviljat inackorderingstillägg och att eleven nu ansöker om fortsatt stöd för att kunna fullfölja sin utbildning.

CSN får slutligen meddela närmare bestämmelser om inackorderingstilläggets storlek. Inackorderingstillägg lämnas enligt myndighetens föreskrifter med ett belopp som beror på avståndet mellan föräldrarnas bostad och skolan.

Tabell 5.3 Inackorderingstillägg, avstånds- och beloppsklasser

Avstånd i kilometer	Kronor per månad
0–44	1 190
45–84	1 315
85–124	1 460
125–174	1 625
175–224	1 770
225–599	1 875
600–899	1 980
900–1 299	2 160
1 300–	2 350

Beloppen har varit oförändrade sedan 1995 då det lägsta beloppet (1 190 kronor) också motsvarade det belopp som, vid den tidpunkten, var det lägsta belopp som lämnades som kommunalt stöd till inackordering.

Statistik över det statliga stödet

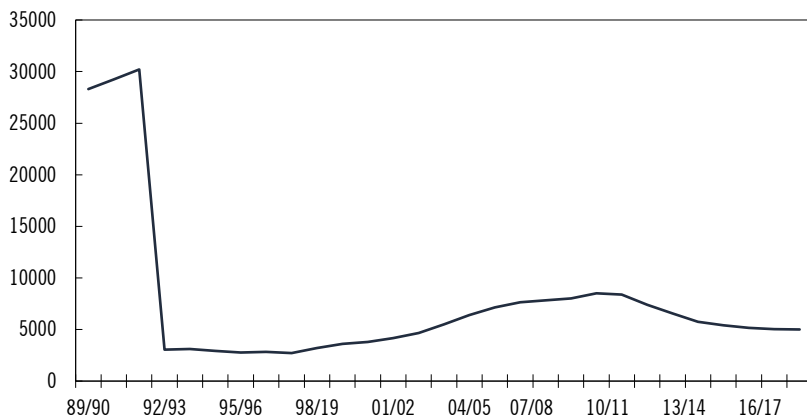
Under läsåret 2018/19 betalade CSN ut statligt inackorderingstillägg med sammanlagt 60,1 miljoner kronor till 4 700 elever. Av stödtagarna var 58 procent kvinnor och 42 procent män. Varje elev fick igenomsnitt 12 784 kronor under läsåret. Män fick stöd med ett högre genomsnittligt belopp än kvinnor. Män fick 12 935 kronor och kvinnor 12 675 kronor.¹⁰² Den 1 juli 1992 delades ansvaret för stödet till inackordering mellan staten och kommunerna. Lsåret 1991/92 lämnades statligt inackorderingstillägg till 30 200 elever. Nästföljande läsår, läsåret 1992/93, lämnades statligt inackorderingstillägg endast till 3 000 elever. Utflödet av statligt stöd sjönk samtidigt från 304 till 33 miljoner kronor per läsår.¹⁰³ Antalet elever med statligt inackorderingstillägg har därefter varierat över tid.

¹⁰² Att fler kvinnor får stöd beror på att kvinnor är överrepresenterade vid utbildningar som har många stödtagare. Män studerar generellt sett något närmre hemorten än kvinnor. Att män läsårsvis får högre belopp än kvinnor beror därför på att de har längre studieperioder som ger rätt till stöd.

¹⁰³ Källa CSN.

Figur 5.5 Statligt inackorderingstillägg under antal elever som beviljats stöd

Läsåren 1989/90–2018/19



Källa: CSN.

Efter bottennoteringen läsåret 1992/93 ökade antalet elever med statligt inackorderingstillägg fram till och med läsåret 2009/10 för att därefter minska. Som mest beviljades 8 500 elever statligt inackorderingstillägg läsåret 2009/10. Antalet har därefter minskat till cirka 5 000 elever läsåret 2018/19.¹⁰⁴ Utflödet av inackorderingstillägg har sjunkit från 111 till 60,1 miljoner kronor per läsår sedan läsåret 2009/10. Utvecklingen förklaras delvis av förändringar i antalet elever i fristående gymnasieskolor, men främst av olika förändringar i utbildningssystemet.

Inackorderingstillägg lämnas främst till elever i gymnasieskolor med enskilda huvudmän.¹⁰⁵ Antalet elever som kan ha rätt till inackorderingstillägg påverkas därför direkt av antalet fristående gymnasieskolor och antalet elever i sådana skolor. Under perioden 1996–2018 har antalet fristående gymnasieskolor ökat från 77 till 434. Som mest 2011 fanns 499 fristående gymnasieskolor. Antalet elever i sådana skolor har under perioden 1995–2018 ökat från 8 300 till 97 200.

¹⁰⁴ Tabellen visar antalet elever som beviljats statligt inackorderingstillägg. En del av dem som har beviljats stöd får av olika anledningar aldrig stödet utbetalt., t.ex. på grund av de aldrig påbörjar sina studier. Av de 5 000 elever som beviljades stöd under läsåret 2018/19, fick 4 700 också stödet utbetalt.

¹⁰⁵ Se tabell 5.4 nedan.

CSN lämnar statligt inackorderingstillägg om en motsvarande utbildning saknas på hemorten. Om stora avvikelser tillåts bland olika gymnasieutbildningar, kommer en viss utbildning mera sällan att ha en motsvarighet på elevens hemort. Ju enhetligare utbildningssystem, desto oftare kommer en motsvarande utbildning att finnas på elevens hemort. Ett mera enhetligt utbildningssystem innebär därför ett mindre utflöde av statligt inackorderingstillägg. Genom Gy11 minskade utrymmet att lokalt bestämma innehållet i en gymnasieutbildning och fristående skolor inordnades i samma regelverk som kommunala skolor.¹⁰⁶ Genom en fastare utbildningsstruktur begränsades antalet utbildningar som avviker från de nationella programmen och inriktningarna. Gy11 har resulterat i att antalet elever med statligt inackorderingstillägg, och utflödet av sådant stöd, nästan har halverats sedan 2010.

Vid vilka skolor och utbildningar läser elever som har statligt inackorderingstillägg

Det statliga inackorderingstillägget lämnas främst till elever vid fristående skolor och folkhögskolor.

¹⁰⁶ Prop. 2008/09:199.

Tabell 5.4 Vid vilka skolor studerade de elever som hade statligt inackorderingstillägg läsåret 2018/19

Antal elever och utflöde av inackorderingstillägg

Skola	Antal elever med inackorderings- tillägg	Andel av elever med inackorder- ingstillägg	Utflöde av inackorderings- tillägg, (tusentals kronor)	Andel av utflödet av inackorder- ingstillägg
Fristående gymnasieskola	3 399	72,3 %	42 538	70,8 %
Folkhögskola	860	18,3 %	11 209	18,7 %
Skola utomlands	131	2,8 %	2 004	3,3 %
Kommunal gymnasieskola ¹⁰⁷	114	2,4 %	2 049	3,4 %
Kombination ¹⁰⁸	77	1,6 %	684	1,1 %
Kompletterande utbildning	12	0,3 %	174	0,3 %
Grundskola	8	0,2 %	119	0,2 %
Fristående gymnasiesärskola	5	0,1 %	63	0,1 %
Universitet ¹⁰⁹	1	0,0 %	18	0,0 %
Komvux	1	0,0 %	2	0,0 %
Uppgift saknas	93	2,0 %	1 240	2,1 %
Summa	4 701	100 %	60 100	100 %

Källa: CSN.

Sammanlagt 4 259 elever, eller 90,6 procent av dem som fick statligt inackorderingstillägg under läsåret 2018/19 läste vid en fristående gymnasieskola eller en folkhögskola. Av dem som läste vid en fristående gymnasieskola med statligt inackorderingstillägg läste de allra flesta, 43,9 procent, vid ett naturbruksprogram.

¹⁰⁷ Statligt inackorderingstillägg kan lämnas till utlandssvenska elever i kommunala gymnasieskolor.

¹⁰⁸ Elever som har haft statligt inackorderingstillägg för att läsa vid två eller flera olika skolor under läsåret 2018/19.

¹⁰⁹ Behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor.

Tabell 5.5 Vid vilka utbildningar läste elever vid fristående gymnasieskolor som hade statligt inackorderingstillägg läsåret 2018/19

Andel av eleverna med inackorderingstillägg och andel av utflödet

Utbildningsprogram	Andel av elever med inackorderingstillägg	Andel av utflödet av inackorderingstillägg
Naturbruksprogrammet	43,9 %	43,7 %
Estetiska programmet	13,5 %	14,5 %
Teknikprogrammet	6,1 %	5,1 %
Ekonomiprogrammet	4,5 %	5,1 %
Samhällsvetenskapsprogrammet	4,3 %	4,4 %
Bygg och anläggningsprogrammet	3,3 %	3,3 %
Fordons- och transportprogrammet	3,3 %	3,5 %
Introduktionsprogram	3,2 %	2,9 %
Hantverksprogrammet	3,0 %	3,0 %
Naturvetenskapsprogrammet	3,0 %	3,5 %
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	2,4 %	1,6 %
Barn- och fritidsprogrammet	2,3 %	2,4 %
Kombination ¹¹⁰	1,3 %	0,8 %
El- och energiprogrammet	1,0 %	1,0 %
International Baccalaureate (IB)	1,0 %	1,5 %
Industri tekniska programmet	0,8 %	0,8 %
Hotell- och turismprogrammet	0,7 %	0,4 %
Vård- och omsorgsprogrammet	0,6 %	0,5 %
Humanistiska programmet	0,5 %	0,5 %
Handels- och administrationsprogrammet	0,4 %	0,4 %
Vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år	0,3 %	0,3 %
VVS- och fastighetsprogrammet	0,2 %	0,2 %
Övriga	0,4 %	0,5 %
Summa	100 %	100 %

Källa: CSN.

¹¹⁰ Elever som har haft statligt inackorderingstillägg för att läsa två eller flera olika program läsåret 2018/19.

Elever vid vissa program, exempelvis det estetiska programmet och naturvetenskapsprogrammet, får en något större andel av det statliga inackorderingstillägget som lämnas till elever vid fristående skolor, än som motsvararas av elevantalet på programmet. Det kan bero på en högre nyttjandegrad, dvs. färre avbrott och mindre skolk, än elever vid andra program. Det kan också bero på att elever vid dessa program studerar längre bort från föräldrahemmet, och därför får ett något högre bidrag än elever vid andra program.

Av vilka anledningar lämnas statligt inackorderingstillägg

De flesta av eleverna vid de fristående gymnasieskolorna får statligt inackorderingstillägg eftersom motsvarande utbildning saknas inom en timmes färdväg enkel resa från föräldrahemmet. Ett antal elever får samtidigt statligt inackorderingstillägg med stöd av olika undantagsbestämmelser i CSN:s föreskrifter.

Tabell 5.6 På vilka grunder fick elever i fristående gymnasieskolor statligt inackorderingstillägg under läsåret 2018/19

Andel av eleverna med statligt inackorderingstillägg

Orsak	Andel av eleverna
Motsvarande utbildning saknas på hemorten	88,7 %
APL eller praktik på annan ort	5,5 %
Föräldrar stadigvarande bosatta utomlands	2,1 %
Särskilda skäl	1,4 %
Ej antagen på hemorten	1,1 %
Fullföljer utbildning efter att föräldrar flyttat	0,7 %
Kombination ¹¹¹	0,5 %
Övrigt	0,1 %
Summa	100 %

Källa: CSN.

CSN:s olika undantagsregler medger också att stöd lämnas till elever vid riksrekryterande utbildningar, även om motsvarande utbildning finns på hemorten. Under läsåret 2018/19 fick 227 elever statligt inackorderingstillägg för studier vid ett riksrekryterande utbildningar. Det

¹¹¹ Mer än en typ av skäl angivna som orsak till beslut att lämna statligt inackorderingstillägg.

motsvarar 4,8 procent av dem som fick statligt inackorderingstillägg under läsåret.

Med vilka belopp lämnas statligt inackorderingstillägg

Statligt inackorderingstillägg lämnas med olika belopp, beroende på avståndet mellan föräldrahemmet och elevens skola. Under läsåret 2018/19 fick eleverna följande belopp.

Tabell 5.7 Med vilka belopp elever har statligt inackorderingstillägg lämnats under läsåret 2018/19

Antal och andel av eleverna som fått olika belopp

Avstånd	Inackorderingstillägg – kronor per månad	Antal elever	Andel av elever med inackorderingstillägg
0–44 km	1 190 kr	454	9,7 %
45–84 km	1 315 kr	993	21,1 %
85–124 km	1 460 kr	725	15,4 %
125–174 km	1 625 kr	468	10,0 %
175–224 km	1 770 kr	315	6,7 %
225–599 km	1 875 kr	904	19,2 %
600–899 km	1 980 kr	178	3,8 %
900–1 299 km	2 160 kr	95	2,0 %
1 300 km–	2 350 kr	486	10,3 %
Varierande ¹¹²	1 190–2 350 kr	83	1,8 %
Summa		4 701	100 %

Källa: CSN.

Under läsåret 2018/19 lämnades det kommunala stödet med som lägst 1 510 kronor per månad. Ungefär 2 170 elever, eller 46,2 procent av de elever som hade statligt inackorderingstillägg fick ett belopp som var lägre än så. I genomsnitt lämnades statligt inackorderingstillägg med 1 650 kronor per månad läsåret 2018/19.

¹¹² Elever som har fått olika belopp under olika delar av läsåret 2018/19, exempelvis på grund av att elevens föräldrar har flyttat eller att eleven har bytt skola.

5.3.4 Det kommunala och det statliga stödet i praktiken

Kommunalt stöd till inackordering regleras endast på en övergripande nivå i skollagen. Kommunerna har stor frihet att bestämma de närmare villkoren för stödet. Utredningen har under hösten 2018 genomfört en intervjuundersökning med 24 kommuner i landets samtliga 21 län. Undersökningen har omfattat olika kommuntyper, från mindre landsbygdskommuner till storstadskommuner. Syftet har varit att få en bild av hur den kommunala tillämpningen ser ut i praktiken.

Hur ansöker elever och vårdnadshavare om stöd

Ansökan om statligt inackorderingstillägg ska göras på den blankett CSN bestämmer och lämnas in senast den 30 juni för ett passerat läsår.¹¹³ Den sökande ska normalt styrka sitt boende utanför föräldrahemmet genom att bifoga en kopia på hyreskontrakt eller liknande. Skollagen innehåller inga närmare bestämmelser om ansökan om kommunalt inackorderingsstöd. Kommunerna har samtidigt haft ett reellt behov av att kunna systematisera sin handläggning. Samtliga 24 kommuner som intervjuades 2018 har tagit fram egna ansökningsblanketter. Många av de undersökta kommunerna har också utfärdat riktlinjer kring när en ansökan senast ska lämnas in och om möjligheter att betala ut stöd retroaktivt, för förfluten tid. Kamrarrätten i Göteborg har dock påpekat att skollagen inte innehåller några bestämmelser om hur en ansökan om kommunalt inackorderingsstöd ska gå till. Elever som uppfyller de övergripande villkoren i skollagen har rätt till stöd till inackordering. Det är därför inte möjligt att neka stöd till inackordering enbart med hänvisning till kommunala riktlinjer om att stöd inte betalas ut retroaktivt.¹¹⁴ I linje med rättens resonemang kan konstateras att det sannolikt heller inte är möjligt att avslå en ansökan om kommunalt inackorderingsstöd enbart på den grunden att ansökan inte har gjorts på den särskilda blankett eller lämnats in inom den tid som kommunen har bestämt.

¹¹³ 10 kap. CSNFS 2001:6.

¹¹⁴ Kamrarrätten i Göteborgs dom den 19 mars 2013, mål nr 5641-12.

Vem anses ha behov av stöd

Elever anses ha behov av statligt inackorderingstillägg om restiden mellan föräldrahemmet och skolan är minst två timmar per dag under minst fyra dagar under en tvåveckorsperiod.¹¹⁵ I skollagen anges att kommunen ska lämna stöd till elever som *behöver* inackordering till följd av skolgången.¹¹⁶ Närmare bestämmelser saknas. Olika kommuner definierar därför behov av inackordering på olika sätt. Kammarrätten i Jönköping har samtidigt konstaterat att kommunernas riktlinjer inte är bindande för domstolarna.¹¹⁷ Rättens prövning sker i stället i förhållande till lag, förarbeten och prejudicerande domar från förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarna har vid sina bedömningar utgått från det övergripande syftet att främja tillgängligheten till utbildning och tagit hänsyn till resvägen, restiderna och skoldagarnas längd.¹¹⁸ De kriterier som olika kommuner ställer upp skiljer sig dock åt och synes inte följa någon tydlig gemensam linje. Enligt en enkätundersökning med samtliga kommuner 2019 definierar 70 procent av de svarande kommunerna behov som en viss restid, och 76 procent som ett visst avstånd mellan skolan och föräldrahemmet.¹¹⁹ De flesta av de svarande kommunerna tillämpar ett krav om minst 40 kilometer eller två timmars restid per dag. Många kräver minst 50 kilometer alternativt minst tre timmars restid. Ett litet antal kommuner lämnar stöd till alla elever som skaffar ett eget boende, oavsett avstånd eller restid mellan skolan och föräldrahemmet.

Statligt inackorderingstillägg lämnas som utgångspunkt om motsvarande utbildning saknas på elevens hemort. Det vill säga om eleven inte kan läsa samma introduktionsprogram eller program och inriktning utan få en restid om minst två timmar per dag under minst fyra dagar under en period av två veckor.¹²⁰ Kommunalt inackorderingsstöd lämnas i stället till de elever som inte har tagits emot i andra hand till en utbildning. Till följd av olika samverkansavtal tas många elever emot i första hand till en utbildning, även om motsvarande utbildning finns på eller närmare hemorten.

Kommunerna är enligt skollagen inte skyldiga att lämna kommunalt stöd till inackordering till elever som tagits emot i andra hand till

¹¹⁵ 1 kap. 3 § CSNFS2001:6.

¹¹⁶ 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § skollagen.

¹¹⁷ Kammarrätten i Jönköpings dom den 11 februari 2013, mål nr 556-12.

¹¹⁸ För exempel se förvaltningsrätten i Stockholms dom den 1 mars 2018, mål nr. 29545-17.

¹¹⁹ Många kommuner har både ett avstånds- och ett restidskrav.

¹²⁰ 1 kap. 3 § CSNFS 2001:6.

utbildning, till elever som deltar Rh-anpassad utbildning eller till utlandssvenska elever som får studiehjälp i form av inackorderings-tillägg enligt studiestödslagen. Enligt den enkätundersökning som genomfördes 2019 lämnade 6,7 procent av de svarande kommunerna stöd till elever som tagits emot i andra hand till utbildning i en annan kommun under läsåret 2018/19. Det vill säga, trots att hemkommunen redan erbjuder samma utbildning. Anledningarna att lämna stöd till elever som tagits emot i andra hand varierar. Några av de 24 intervjuade kommunerna uppgav t.ex. att de alltid lämnade stöd om eleven gick på NIU. Enligt enkätundersökningen hade 5,7 procent av de svarande kommunerna dessutom lämnat stöd till elever vid Rh-anpassad utbildning, och 5,1 procent hade lämnat stöd till utlands-svenska elever.

Elever kan slutligen tas emot i första hand till en utbildning, om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara hemförhållanden, familjeproblem, psykiska besvär med mera.¹²¹ Elever som med hänvisning till särskilda skäl tas emot i första hand kan få kommunalt inackorderingsstöd. Även statligt inackorderingstillägg kan lämnas trots att motsvarande utbildning finns på hemorten, om det finns särskilda skäl. Bedömningen av särskilda skäl inom det statliga stödet är dock mera restriktiv än kommunernas bedömning av rätt till mot-tagande i första hand. Hänsyn tas i det statliga stödet inte till omständigheter i elevens hemförhållanden eller andra personliga förhållanden, eftersom sådana omständigheter i stället anses vara socialtjänstens ansvarsområde.¹²² Sammantaget innebär dessa skillnader att kommunalt inackorderingsstöd, till skillnad från statligt inackorderingstillägg, oftare lämnas även om motsvarande utbildning finns på elevens hemort.

Stödets storlek

Statligt inackorderingstillägg lämnas med mellan 1 190 och 2 350 kronor per månad, beroende på avståndet mellan föräldrahemmet och skolan.¹²³ I genomsnitt lämnades statligt stöd med 1 650 kronor per

¹²¹ Se t.ex. beslut från Skolväsendets överklagandenämnd den 23 april 1998, dnr A 55, den 11 juli 2002, dnr 02:462 och den 30 april 2015, dnr 2015:177.

¹²² Se t.ex. beslut av ÖKS den 12 november 2007, dnr 2007-04370.

¹²³ 1 kap. 6 § CSNFS 2001:6.

månad läsåret 2018/19. Kommunerna skulle enligt skollagen lämna inackorderingsstöd med lägst 1 510 kronor per månad under 2018, om stödet lämnades kontant.¹²⁴ Ingen av de 24 kommuner som intervjuades hösten 2018 lämnade stöd på annat sätt än genom kontant utbetalning till elever eller vårdnadshavare. Nio av de undersökta kommunerna lämnade enbart stöd med 1 510 kronor per månad, 15 av kommunerna lämnade i vissa fall även stöd med högre belopp. Som mest lämnades 2 840 kronor per månad. Enligt den enkätundersökning som genomförts under 2019 lämnade kommunerna i genomsnitt 1 730 kronor per månad i inackorderingsstöd under läsåret 2018/19.

Hur betalas stödet ut

Statligt inackorderingstillägg lämnas för nio månader under ett läsår och stödet betalas ut månadsvis i efterskott, den sista bankdagen i varje månad. Stödet betalas ut till föräldrar eller vårdnadshavare för omyndiga elever enligt samma grunder som tillämpas för utbetalning av allmänt barnbidrag, eller till myndiga elever.¹²⁵ Skollagen innehåller inga närmare bestämmelser om utbetalning av kommunalt inackorderingsstöd. Vid intervjuer med 24 kommuner under hösten 2018 framkom att 22 kommuner betalade ut stödet månadsvis, men vid olika tidpunkter i månaden. Två av kommunerna betalade i stället ut stödet för hela höst- respektive vårterminen vid ett tillfälle vid terminsstarten. Nästan alla de intervjuade kommunerna lämnade stöd för nio månader under ett läsår, men en kommun lämnade stöd för tio månader. Enligt en enkätundersökning bland landets samtliga kommuner som utredningen genomfört under 2019 betalade 8,2 procent av de svarande kommunerna ut stöd under tio månader per år, resterande under nio månader.¹²⁶ Kommunerna betalade enligt intervjuundersökningen ut stödet till myndiga elever eller till den vårdnadshavare som hade anmälts som mottagare.

¹²⁴ 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § skollagen.

¹²⁵ 2 kap. 6–6 a §§ och 32–33 §§ studiestödsförordningen samt 10 kap. CSNFS 2001:6.

¹²⁶ Av 182 kommuner som svarade på frågan betalade 15 ut stöd under tio månader under ett normalt läsår.

När stöd som betalats ut felaktigt krävs tillbaka

Statligt inackorderingstillägg och kommunalt inackorderingsstöd lämnas ibland felaktigt eller med för högt belopp. Exempelvis på grund av elevens förhållanden har ändrats på ett sådant sätt att han eller hon inte längre har rätt till stöd. Statligt inackorderingstillägg som har lämnats felaktigt eller med för högt belopp kan krävas tillbaka med stöd av särskilda bestämmelser om återkrav i 5 kap. 1 § studiestödslagen. För kommunalt inackorderingsstöd saknas sådana bestämmelser. Kommunalt stöd kan i vissa fall ändå krävas tillbaka med stöd av den civilrättsliga principen om *condictio indebiti*. *Condictio indebiti* innebär att den utbetalande parten i vissa fall har rätt att kräva tillbaka det som betalats felaktigt. Principen är dock inte absolut, utan innehåller en mängd undantag. Återkrav är t.ex. inte möjligt om mottagaren har varit i god tro och förbrukat det mottagna beloppet eller annars inrättat sig efter betalningen. Många av 24 intervjuade kommuner lämnar i ansökningsblanketter eller på sina hemsidor information om att elever och vårdnadshavare kan bli återbetalningsskyldiga. Huruvida kommunerna vid sådana krav på återbetalning lutar sig mot principen om *condictio indebiti* är oklart. Flera av de intervjuade kommunerna uppger samtidigt att man i praktiken återkräver inackorderingsstöd i liten utsträckning eller inte alls.

6 Förslag om planering och dimensionering

Utredningen har i uppdrag att utreda hur gymnasial utbildning bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov, bl.a. för att åstadkomma ett bättre resursutnyttjande. Utredningens uppdrag omfattar även att föreslå hur en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan utformas och hur den kan finansieras. I utredningens uppdrag ingår även att se över ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och andra aktörer samt vid behov föreslå förändringar.

De förslag som presenteras i detta kapitel vilar på en analys av hur planering och dimensionering går till i dag. Utredningen har analyserat hur ansvarsfördelningen ser ut och vilka principer som är styrande i dagens modell för planering och dimensionering. Utredningen har även analyserat vilka konsekvenser dagens modell får för elever, arbetsgivare och samhället i vidare bemärkelse. Utredningens informationsinsamling har bl.a. inkluderat litteraturstudier, en fallstudie i flera regioner, enkäter, intervjuer och ett stort antal möten med huvudmän och andra aktörer. Utredningen har även genomfört flera statistiska analyser av bl.a. genomströmning, etablering på arbetsmarknad och inkomstutveckling efter utbildning. Hur arbetet bedrivits beskrivs närmare i kapitel två och i betänkandets bilagor.

Sammantaget anser utredningen att dagens modell för dimensionering och planering av gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux) bör förändras för att uppnå utredningens syften. Utredningen anser att det behövs nya principer för planering och dimensionering. Vidare behöver det gemensamma ansvaret för utbildningen förstärkas, dels genom ett ökat statligt inflytande, dels genom ökat samarbete mellan huvudmän.

Under utredningens arbete har flera olika alternativa modeller för planering och dimensionering övervägts med olika grad av statligt inflytande, olika former för finansiering och olika former av samverkan mellan huvudmän. För att underlätta dialogen med berörda aktörer under utredningens arbete utformades olika typmodeller. Alla typmodeller hade det gemensamt att både staten och huvudmännen, precis som i dag, har inflytande över utbudet som erbjuds. De olika typmodellerna illustrerade att balansen i ansvarsfördelning mellan huvudmän och staten kan förskjutas i olika grad. Typmodellerna hade även det gemensamt att huvudmän, precis som i dag, måste förhålla sig till vad andra huvudmän erbjuder. Graden av samverkan mellan huvudmän varierade i de olika modellerna liksom graden av frivillighet när det gäller samverkan om utbudet. Utöver planering och dimensionering beskrevs även olika sätt att finansiera utbildning på gymnasial nivå. De olika typmodellerna för ansvarsfördelning, samverkan och finansiering diskuterades vid flera tillfällen med utredningens experter och med den parlamentariska referensgruppen. Modellerna diskuterades även vid ett stort antal möten med olika huvudmän.

Med utgångspunkt i genomförda analyser och diskussionerna med berörda aktörer, konstaterar utredningen att en ny modell för planering och dimensionering behöver balansera olika aktörers intressen på ett nytt sätt. För det första handlar det om balansen mellan enskilda individers intresse på kort och lång sikt, samt i vilken utsträckning utbudet ska ta hänsyn till samhällets och arbetsmarknadens behov. För det andra handlar det om att hitta en balans mellan statligt och kommunalt ansvar och inflytande över vilket utbud som ska erbjudas. För det tredje handlar det om att så långt möjligt skapa likvärdiga villkor för kommunala och enskilda huvudmän.

Utredningen kan konstatera att stora reformer tar tid, samtidigt bedömer utredningen att åtgärder snabbt bör vidtas för att förändra utbudet av utbildning på gymnasial nivå. Därför föreslår utredningen att förändringarna ska genomföras i två steg.

I det första steget föreslås bl.a. nya principer för vad som ska vara styrande vid planering och dimensionering av gymnasieskolans utbildningar. För att underlätta huvudmännens beslut om utbud föreslås bl.a. att Skolverket ska presentera regionala behovsanalyser som ska fungera som planeringsunderlag för både gymnasieskolan och för yrkesutbildning i komvux. Utredningen föreslår också nya krav

på samverkan mellan kommuner. För yrkesutbildning i komvux föreslås ändringar i regleringen av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning som innebär förtydliganden om samverkan och ökade möjligheter för enskilda individer att delta i yrkesutbildning i de samverkande kommunerna. Dessa förslag bedöms kunna börja tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2024 i gymnasieskolan respektive från och med den 1 januari 2022 i komvux.

I det andra steget, som ska tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2026 i gymnasieskolan respektive den 1 januari 2026 i komvux, föreslås bl.a. åtgärder som innebär att statens inflytande över utbudet ökar genom att Skolverket efter dialog med huvudmännen ska besluta om regionala ramar för utbudet. När det gäller yrkesutbildning i komvux föreslås vidare åtgärder som syftar till att öka tillgången till utbildning så att vuxna med behov av kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden också ges möjlighet att delta i sådan yrkesutbildning. Detta uppnås genom krav på samverkansavtal och en möjlighet för individer att fritt söka yrkesutbildning inom samverkansområdet. Genom förslaget om regionala ramar breddas utbudet och långsiktigheten ökar i planeringen av yrkesutbildningen för vuxna.

Sist i kapitlet presenteras bedömningar angående behovet av att ytterligare utreda andra typer av åtgärder som utredningen anser kan bidra till att nå de breda syften som angivits för utredningen.

Förslagskapitlet är så disponerat att vi först presenterar förslag som kan börja tillämpas på utbildning i gymnasieskolan som påbörjas hösten 2024. Ändringarna i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 (förslagen i avsnitt 6.1.1–6.4.1). Därefter presenterar vi förslag, som efter att Skolverket förberett förändringarna, kan börja tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2026 i gymnasieskolan respektive den 1 januari 2026 i fråga om yrkesutbildning i komvux (förslagen i avsnitt 6.6.6–6.8.3). Slutligen presenterar vi utredningens bedömningar angående behovet av fortsatta utredningar (bedömningarna i avsnitt 6.9.1–6.9.3). När det gäller de författningsförslag som tillhör förslagskapitlets andra del har utredningen valt att endast presentera sådana på lagnivå, till skillnad från de författningsförslag som tillhör förslagskapitlets första del som även omfattar förordningar. Detta då en kommande förordningsreglering till stor del är beroende av det uppdrag att förbereda reformen som Skolverket föreslås få. I det andra steget redovisas dock ett förslag till förord-

ning i fråga om den förenklade provningen som presenteras i avsnitt 6.6.7.

Vidare har utredningen valt att bygga förslagen i detta betänkande, i fråga om vuxenutbildning, på de förslag som regeringen redovisat i propositionen, *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*, (prop. 2019/20:105), där det bl.a. föreslås att särskild utbildning för vuxna (särvux) ska upphöra som egen skolform inom skolväsendet för att i stället ingå i skolformen komvux och benämnas ”kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning”. Särskild utbildning föreslås, som i dag, finnas som två nivåer, grundläggande och gymnasial. I detta betänkande kommer utredningen därför att använda begreppet särvux för att beskriva dagens utbildning och begreppet komvux som särskild utbildning för att beskriva förslag som berör den framtida föreslagna utbildningen.

6.1 Utbud och dimensionering av gymnasial utbildning

6.1.1 Det behövs nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan

Utredningens förslag: När huvudmän bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa ska betydande hänsyn tas till både ungdomarnas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov.

Utredningens bedömning: Regeringen bör uppdra åt Statens skolinspektion att redovisa en analys av hur myndigheten avser att utöva tillsyn över huvudmännens efterlevnad av de nya reglerna för planering och dimensionering.

Elevernas önskemål och huvudmännens konkurrens om elever formar dagens utbud

Kommunala huvudmän har ett tydligt uppdrag att erbjuda ett allsidigt utbud av utbildning till alla ungdomar i kommunen. Enskilda huvudmän har inget motsvarande uppdrag men kan ansöka om god-

kännande för att bedriva utbildning i gymnasieskolan. När det gäller planering och dimensionering skiljer sig också förutsättningarna för kommunala och enskilda huvudmän åt. Enskilda huvudmän kan ansöka om godkännande för en eller flera utbildningar medan kommunerna så långt det är möjligt, ska anpassa vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa efter elevernas önskemål.¹

Ungdomars önskemål är en naturlig och rimlig utgångspunkt då valet av utbildning är en del av individens eget livsprojekt. Valet av utbildning påverkas dock av det utbud som erbjuds, vilken information om utbildningarna som presenteras och hur utbildningarna marknadsförs. För ungdomar har även föräldrarnas uppfattningar betydelse och många ungdomar påverkas starkt av hur kamrater väljer. Många ungdomar är väl medvetna om arbetsmarknadsutsikter eller andra möjligheter efter gymnasieskolan och väljer ett program främst med utgångspunkt i det. Samtidigt förefaller ungdomar med lägre meritvärde, i högre utsträckning än elever med högre meritvärden, påverkas av marknadsföring och de lägger större vikt vid faktorer som egentligen inte är direkt kopplade till utbildningen, t.ex. att få en surfplatta, avstånd till skolan eller att få gå tillsammans med kompisar. Jämfört med andra elever lägger denna elevgrupp mindre vikt vid utbildningarnas faktiska innehåll.²

Under 2019 genomförde OECD en fördjupad analys av svensk yrkesutbildning.³ En central slutsats handlade om hur utbudet av utbildning formas i Sverige. OECD påpekade att utbudet formas av en kombination av ett starkt fokus på elevers önskemål, konkurrens om elever och av att skolors resurstilldelning följer med eleverna. OECD förordade bl.a. att mer hänsyn borde tas till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. OECD:s beskrivning av hur utbudet skapas stämmer väl med vad utredningen funnit i de fallstudier som utredningen genomfört. OECD:s granskning gällde yrkesprogrammen, men utredningens kan konstatera att utbudet av högskoleförberedande program också präglas av elevernas önskemål och huvudmännens konkurrens om elever.

Konkurrensen om elever kan bl.a. förklaras av att om det ska finnas reella möjligheter för elever att välja utbildning efter önskemål krävs att kommunerna kan erbjuda något fler platser än det totalt

¹ 15 kap. 30 § skollagen.

² Thelin (2019), *Valfrihetens geografi och rationella gymnasieval*.

³ OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

sett finns elever. Tomma platser är kostsamma och att skapa ett utbud som attraherar elever blir därför viktigt. Konkurrensen om elever öppnar för mer eller mindre offensiv marknadsföring riktad till elever. Marknadsföring behöver inte vara negativt, men utredningen ser exempel på hur gränsen mellan marknadsföring och information kan vara svår att urskilja. Vi ser även exempel på hur utbildningarnas innehåll utformas på ett sätt som snarare förefaller syfta till att fånga ungdomars intresse i valsituationen än att förbereda dem för högre utbildning eller för arbetslivet. Innehållet i de nationella programmen är visserligen nationellt beslutat men inom varje program finns ett poängutrymme som huvudmannen kan använda för lokala anpassningar. Vilka kurser som får erbjudas fastställs av Skolverket. Vi konstaterar att många huvudmän använder detta utrymme för att anpassa utbildningar efter arbetslivets krav eller för att göra det möjligt för elever att läsa kurser för grundläggande behörighet. Men vi har även sett flera exempel på hur huvudmän i sin marknadsföring beskriver att utrymmet för programfördjupning används på ett sätt som för tankarna till fritidsaktiviteter och som snarast verkar syfta till att gynna rekryteringen. Ett av flera exempel gäller förekomsten av e-sportprofil som erbjuds av förhållandevis många skolor inom inriktningen dator- och kommunikationsteknik på el- och energiprogrammet och estetiska programmet. På dessa utbildningar används alltså en del av programfördjupningen mot valbara kurser inriktade mot e-sport.⁴ Detta fenomen har fått en stor uppmärksamhet, både i skolors marknadsföring, men också i media.⁵ Utredningen ifrågasätter om det är önskvärt att utbildningar som estetiska programmet och dator- och kommunikationsteknik, som redan sedan tidigare är förknippad med låg grad av etablering på arbetsmarknaden och i det senare fallet också problem med anskaffning av APL-platser⁶, profileras på detta sätt. Det riskerar att locka fler elever, som primärt är intresserade av pro-

⁴ Exempel som utredningen tagit del av är att 200–400 poäng utformas med inriktning på datorspelande inom ämnena specialidrott, och träningslära. Någon typ av e-sportprofil finns på 50 skolor under 2020 enligt gymnasieannons-sajten gymnasium.se. som har samlat alla skolor med E-sportprofil www.gymnasium.se/sok/esport. Hämtat 2020-04-22. Skolorna drivs av såväl offentliga som enskilda huvudmän.

⁵ Svenska skolorna där du kan plugga e-sport. *Expressen* 22 sep 2019. E-sportprofil startar egna gymnasieutbildningar. *Dagens nyheter* 2017-03-14.

⁶ Se utredningens analyser av etablering på inriktningsnivå i bilaga 2 samt Skolverket (2020), *Uppföljning av gymnasieskolan 2020*, där myndigheten kommenterar att man erfarit problem med APL på inriktningen

filen snarare än programmens målyrken, till utbildningar som har en relativt svag arbetsmarknadskoppling.

Även den utredning som låg till grund för reformen 2011 uttryckte stark kritik mot hur utbildningarnas innehåll påverkades av konkurrensen om eleverna.⁷ Den utredningen konstaterade att utbildningarna profilerades i konkurrens om elever på ett sätt som inte avspeglade avnämarnas behov. Utredningen beskrev den dåvarande situationen vad gällde utbudet som att det förelåg en mycket stark producentstyrning i stället för att gymnasieskolan utförde ett uppdrag så som det formulerades på den statliga politiska nivån i början av 1990-talet. ”Den information som ges inför valet av gymnasieskola har många gånger mer karaktär av marknadsföring och ger inte alltid tydliga svar på vad en utbildning innehåller och vart den leder.” För att komma till rätta med denna problematik föreslog den utredningen en ökad statlig styrning av utbildningsutbudet. År 2011 genomfördes flera förändringar för att öka det nationella inflytandet över utbildningarnas innehåll. Utredningens bild är dock att huvudmännen fortfarande konkurrerar om elever. Det får konsekvenser för både utbildningars innehåll och för planering och dimensionering.

Det är i detta sammanhang angeläget att påpeka att i många fall är konkurrens något positivt. Det är angeläget att huvudmän anstränger sig för att genom hög kvalitet attrahera elever. Det finns många områden inom gymnasieskolan där konkurrens på ett positivt sätt kan bidra till att göra huvudmän mer lyhörda för elevers önskemål både när det gäller utbildningars upplägg, utformning av lokaler och inte minst lokalisering. Det finns t.ex. flera industrigymnasier där elever erbjuds möjlighet till sommarjobb. Detta kan ske genom att utbildningen bedrivs i nära samarbete med en större industriarbetsgivare. Att konkurrera om elever genom att erbjuda sommarjobb inom den sektor som utbildningen syftar till lockar inte bara elever. Det kan även antas höja kvaliteten på utbildningen. Men både OECD:s granskning av svensk yrkesutbildning och utredningens fallstudier talar för att gymnasieskolans utbud påverkas så starkt av huvudmännens strategier i konkurrens om elever att det allvarligt överskuggar möjligheterna att väga in konsekvenser för ungdomars etablering på arbetsmarknaden och därmed också för kompetensförsörjningen. Konkurrensen om elever riskerar att flytta fokus från elevernas behov av utbildning till huvudmännens behov av elever.

⁷ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

Utredningen menar att det är självklart att elever även fortsättningsvis ska välja utbildning efter sitt eget intresse och sina egna planer för framtiden. Det är också självklart att elevers efterfrågan ska tillmätas stor betydelse vid planering och dimensionering. Utredningen har också beaktat FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som sedan den 1 januari 2020 har ställning som svensk lag. I barnkonventionens artikel 12 föreskrivs barns rätt att bli hörda. Detta innefattar bl.a. barns rätt att bli hörda vid val av skolinriktning eftersom det ansetts vara ett beslut som i hög grad påverkar barnets bästa.

För att tillvarata både elevernas och samhällets långsiktiga nytta bör dock även flera hänsyn vägas in vid planering och dimensionering. För att kunna ta ställning till vilka andra hänsyn som bör vägas in vid planering och dimensionering behöver gymnasieskolans syfte och uppdrag beaktas.

Gymnasieskolan har ett brett uppdrag

Gymnasieskolan ska bl. a. ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsammans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper. Gymnasieskolan ska både utgöra en bas för den nationella kompetensförsörjningen och en rekryteringsbas för högre utbildning.⁸ De nationella programmen är uppdelade i två kategorier, högskoleförberedande program och yrkesprogram. Syftet med de högskoleförberedande programmen är att förbereda eleverna för högre studier, och yrkesprogrammen ska förbereda eleverna för arbetslivet. Båda programtyperna ger dock eleverna bredare möjligheter än de huvudsakliga syften som anges för programmen. Ungefär en tredjedel av utbildningsinnehållet på yrkesprogram är allmänteoretiska kurser, så kallade gymnasiegemensamma ämnen, exempelvis svenska, matematik och engelska. Sådana ämnen kan dels vara en förutsättning för anställning, dels ha ett bredare syfte som att förbereda eleverna för samhällslivet i stort. Elever på yrkesprogram har även möjlighet att välja till de kurser som krävs för grundläggande be-

⁸ 15 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

hörighet. På vissa program, t.ex. vård- och omsorgsprogrammet är det mycket vanligt att eleverna väljer att läsa de behörighetsgivande kurserna och det är inte ovanligt att dessa elever väljer att studera vidare inom högre utbildning.

Trots att de högskoleförberedande programmen är inriktade mot högre utbildning och inte innehåller några yrkesämnen väljer ungefär fyra av tio elever efter ett högskoleförberedande program att inte studera vidare. För majoriteten av dessa elever fungerar etableringen på arbetsmarknaden väl. Gymnasieskolan har flera olika syften och det är möjligt att få arbete efter ett högskoleförberedande program och att studera vidare efter ett yrkesprogram.

Bredden i gymnasieskolans utbildningar är en styrka som bidrar till att göra valet till gymnasieskolan mindre ödesmättat. Utredningen har även mött synpunkten att bredden i gymnasieskolans uppdrag innebär att det inte spelar så stor roll vilka utbildningar elever väljer och därmed skulle det inte heller spela någon roll vilket utbud som erbjuds.

Olika perspektiv för principerna för planering och dimensionering

Diskussionen om programvalets betydelse och hur stor tyngd elevernas önskemål ska tillmätas vid beslut om utbud är inte ny. År 2000, tio år efter kommunaliseringen och programgymnasiets införande presenterade Skolverket två rapporter som båda berörde frågor som rör utbudsstyrning. I de två rapporterna drogs dock olika slutsatser angående kopplingen mellan elevers val, skolornas utbud och behoven på arbetsmarknaden. I den ena rapporten, Skolan och den föränderliga ekonomin, betonades individens val.⁹ *"Snarare är det så att för att få en bättre passning mellan utvecklingen på arbetsmarknaden och dimensioneringen av gymnasieskolans program, borde individens val få ett större genomslag än vad som faktiskt är fallet."* Slutsatsen baserades på jämförelsen av andelen sökande och antagna till vissa program med antalet sysselsatta inom den sektor som programmet utbildade för. I rapporten beskrevs en samvariation mellan andelen sökande på vissa program och arbetsmarknadens utveckling inom näraliggande sektorer. Utöver samvariation så togs resonemanget ännu längre då det antogs att eleverna till och med förutsåg utvecklingen på arbetsmarknaden: *"Eleverna förutsäger utvecklingen inom bygg-*

⁹ Skolverket (2000), *Skolan och den föränderliga ekonomin*, rapport 179.

sektorn och anpassar sitt val efter detta.” Men rapportens empiriska material visar att förändringarna snarare kan förklaras som reaktiva efterfrågeförändringar som skedde efter att 1990-talskrisen var ett faktum. Det är alltså inte ett tecken på att blivande elever förutser arbetsmarknadsutvecklingen, utan att de reagerar på den. De slutsatser som drogs angående att elevernas val av utbildning borde ges större tyngd för att förbättra matchningen mot behoven på arbetsmarknaden motsägs av det faktum att under den period som analyseras i rapporten, så ökar både estetiska programmet och medieprogrammet kraftigt. Denna ökning kan knappast motiveras av stora behov på arbetsmarknaden. Medieprogrammet lades ned 2011 på grund av den svaga arbetsmarknadskopplingen.

Samma år presenterade Skolverket en sammanfattande analys av 1990-talets reformering av gymnasieskolan.¹⁰ I den analysen betonades i stället att myndigheten ansåg att det fanns skäl att ifrågasätta om inte kommunerna borde ha ett bredare beslutsunderlag än antalet förstahandssökande, dvs. elevernas efterfrågan, då beslut fattas om dimensioneringen av gymnasieskolans utbildningar. Skolverket ställde i den rapporten också frågan om inte fluktuationerna i elevernas val av gymnasieutbildning motverkade reformens ambition om att höja utbildningarnas kvalitet. Skolverket drog slutsatsen att anknytningen till arbetsmarknaden borde uppmärksammas i högre grad när en gymnasieskola dimensioneras. Skolverket menade vidare att utbudet borde beslutas utifrån en större enhet än den egna kommunen. De två rapporterna från Skolverket illustrerar två olika perspektiv som fortfarande är högst aktuella och som utredningen mött i samtal med huvudmän och andra aktörer.

Har programvalets betydelse för genomströmning och etablering underskattats?

Utredningens analyser visar att elevers val av program har betydelse för sannolikheten att de ska ta examen, etablera sig på arbetsmarknaden eller påbörja högre studier. Analyserna är utförda med hjälp av registerdata från SCB och innebär en undersökning av examensgrad, etablering på arbetsmarknaden och övergång till högre utbildning för två årskullar i gymnasieskolan. Analysen finns närmare pre-

¹⁰ Skolverket (2000), *Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys*, rapport 187.

senterad i bilaga 5. Skillnaderna mellan olika program i sannolikhet att ta examen är störst bland elever med låga till medelhöga betyg från grundskolan. Detta innebär att programvalet har större betydelse för dessa elever. För elever med höga betyg är skillnaderna obetydliga mellan olika program gällande sannolikheten för examen. Även när det gäller sannolikheten att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till högre studier visar analysen att valet av program har betydelse för elever med relativt låga betyg.

Det finns också en positiv effekt i de fall eleven går på det program och den skola som den valde i första hand, vilket en stor majoritet av eleverna i landet gör. Samtidigt är skillnaderna mellan program i många fall av jämförbar storlek som denna effekt, både gällande examen och gällande arbetsmarknadsetablering. Förstahandsvalet kan alltså inte antas vara en helt dominerande faktor som avgör sannolikheten för examen. Detta visar hur viktigt det är att analyser av gymnasieskolans program tar hänsyn till elevers bakgrundsförutsättningar, i synnerhet tidigare studieresultat från grundskolan. Att inte ta hänsyn till bakgrundsfaktorer, främst elevernas grundskoleresultat, ger exempelvis en underskattning av programvalets betydelse för elever med relativt låga grundskolebetyg och en överskattning av betydelsen av att få sitt förstahandsval tillgodosett.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att elevernas intresse för utbildningen har betydelse för sannolikheten att fullfölja utbildningen. För elever med lägre meritvärden har även valet av program betydelse för både sannolikheten att ta examen och sannolikheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Ett viktigt resultat av undersökningen är att det på empirisk grund går att dra slutsatsen att vid planering och dimensionering av gymnasieskolans utbud bör hänsyn tas till både elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Frågan är hur dessa olika hänsyn ska balanseras i förhållande till varandra och hur arbetsmarknadens behov betydelsefullt planering och dimensionering av högskoleförberedande program?

Stora skillnader mellan program i inkomst och arbetsmarknads-etablering för elever som går ut direkt på arbetsmarknaden

En stor del av gymnasieeleverna går från gymnasieskolan och ut på arbetsmarknaden utan att påbörja högskolestudier. Arbetsmarknadsutsikterna för denna grupp är olika beroende på vilket program eleven har läst. Mellan olika yrkesprogram varierar t.ex. inkomsterna och sannolikheten för etablering stort. De flesta av de traditionellt manligt dominerade yrkesprogrammen har betydligt högre inkomster i genomsnitt jämfört med de program som har en mer neutral eller kvinnodominerad könsfördelning. De fem yrkesprogram med bäst inkomstutveckling åren efter gymnasieskolan är dock förknippade med högst inkomster både bland kvinnor och män. Men enbart en knapp tiondel av eleverna på dessa program är kvinnor.

Ungefär en tredjedel av de som lämnar gymnasieskolan utan att övergå till högskolan kommer från de högskoleförberedande programmen. Detta är en stor grupp av elever, upp emot 20 000 elever per år, och det är viktigt att ta hänsyn till deras behov och deras förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan. Utredningen har undersökt inkomstutvecklingen för personer som efter gymnasieskolan inte har påbörjat högre utbildning.

Uppföljningen av gruppens inkomster och deras grad av sysselsättning sju år efter gymnasieskolan visar att deras inkomster fortfarande är relativt låga i relation till inkomsterna efter flera av yrkesprogrammen. I de yrkesgrupper där elever arbetar efter högskoleförberedande program är det också vanligare med visstidsanställningar.¹¹ Återigen ska det påpekas att det bland yrkesprogrammen finns flera program, och inriktningar inom program, med relativt sett svag koppling till arbetsmarknaden. Programmen bör därför analyseras var för sig, och inte genom att jämföra programtyperna. Planering och dimensionering av utbudet bör ta hänsyn till denna elevgrupps möjligheter till etablering och egen försörjning efter gymnasieskolan.

Gymnasieprogrammen ska ge ungdomar en trygg grund att stå på. Det är därför viktigt att inget av programmen utgör en återvändsgränd i den händelse att konjunkturläget plötsligt försämras. Det är av naturliga skäl mycket svårt att förutse hur olika branscher drabbas

¹¹ Se kapitel 3, avsnitt 3.2.2 samt bilaga 5 för ytterligare beskrivning av statistiken och fler resonemang och statistik över arbetsmarknadsutfallen direkt efter högskoleförberedande program.

i av en ekonomisk nedgång, men det är viktigt att program som förbereder för specifika yrken inte blir extra hårt drabbade i händelse av en ekonomisk kris. Under 00-talet och 2010-talet skedde konjunkturläget främsta snabba negativa förändring i samband med finanskrisen 2008. Denna kris fick konsekvenser med bland annat förhöjd arbetslöshet bland ungdomar under ett antal år. Krisen påverkade etableringsgraden efter gymnasieskolan kraftigt.¹² I utredningens analyser där etablering efter olika program har studerats med hänsyn taget till bakgrundsfaktorer såsom elevers tidigare grundskolebetyg ser vi dock ingen större skillnad i relationen mellan programmen efter finanskrisen 2008 jämfört med senare högkonjunktur under 2010-talet. De program som för avgångseleverna 2008 gav högst sannolikhet för arbetsmarknadsetablering eller vidaregång till högre studier, låg också i toppen bland de nationella programmen vid uppföljning av en årskull som lämnade gymnasieskolan under senare högkonjunktur. Utbildningarna inom vård, industri, bygg- och anläggning, VVS var de program som låg i topp gällande sannolikheten att antingen etablera sig eller studera vidare även då. Programmens relation till arbetsmarknaden har i detta avseende varit relativt stabila under dessa olika konjunkturer.

Hänsyn ska tas till elevers behov

Utredningen anser att analyser av behoven på arbetsmarknaden behöver göras ur både arbetsgivares perspektiv och ur elevens eller den arbetssökandes perspektiv. Genom att ställa direkta frågor till arbetsgivare kartlägger både Arbetsförmedlingen och Svenskt Näringsliv arbetsgivares behov. Denna typ av analys ger bilder av hur behoven på arbetsmarknaden varierar mellan olika sektorer. Utredningen har valt att även analysera etableringen på arbetsmarknaden ur ett elev/individperspektiv. Utredningens analys visar, som framgått ovan, att val av nationellt program har betydelse för etableringen på arbetsmarknaden. Att uteslutande analysera arbetsgivares behov skulle sannolikt göra det möjligt att peka ut vilka yrkesprogram som förbereder för de sektorer där den starkaste efterfrågan finns. Att analysera etableringen ur ett individperspektiv ger också värdefull kunskap om hur programvalet varierar för olika elevgrupper. Denna

¹² Skolverket (2014), *Vad gör ungdomar efter gymnasieskolan – en registerstudie*. Rapport 2016:411.

kunskap bör enligt utredningens bedömning också vägas in vid planering och dimensionering.

Programvalet har större betydelse för elever med relativt sett lägre meritvärden från grundskolan vad gäller att klara av studier och att etablera sig på arbetsmarknaden. Det visar på vikten av att utbudet och dimensioneringen av introduktionsprogram planeras utifrån elevernas behov. De individer som påverkas i högst grad är de som inte är behöriga till nationellt program och alltså har minst valmöjligheter. Dessa individer är de som har störst nytta av utbud som planerats och dimensionerats med hänsyn till behoven på arbetsmarknaden. Enligt Skolverket¹³ leder introduktionsprogram med tydlig yrkesinriktning med större sannolikhet till sysselsättning än t.ex. individuellt alternativ. Det är därför angeläget att stor hänsyn tas till att erbjuda programinriktat val och yrkesintroduktion inom områden med stark koppling mellan utbildning och arbetsmarknad, samt konkreta arbetsmarknadsbehov.

När det gäller elevers behov av utbildning som underlättar etablering på arbetsmarknaden finns det en nära koppling till behoven på arbetsmarknaden. Utredningen har därför övervägt om analysen av elevers behov ska exkluderas vid planering och dimensionering och att hänsyn endast ska tas till elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Ett argument för en sådan reglering är att elevers behov och arbetsmarknadens behov ofta överlappar varandra. Utredningen anser dock att det är angeläget att beslut om utbud inte bara ska utgå ifrån vad elever efterfrågar eller vad arbetsgivare efterfrågar. Beslut om utbud av utbildning och antalet platser på dessa bör även baseras på analyser av elevernas långsiktiga behov. Sannolikt finns det en stor överensstämmelse mellan behoven på arbetsmarknaden och elevernas behov av utbildning. Men perspektivet blir annorlunda och utredningen har vid flera tillfällen av både myndigheter och huvudmän uppmärksammat på vikten av att väga in elevernas perspektiv vid beslut om utbud. Även elevorganisationerna har betonat vikten av att väga in elevernas långsiktiga nytta av utbildning. Utredningen anser att analyser av elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov innebär en viktig triangulering inför beslut om utbud där betydande hänsyn bör tas till alla tre delar. Denna form av triangulering är även viktig för att blottlägga eventuella målkonflikter

¹³ Skolverket (2019), *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484

som kan behöva hanteras på andra sätt än genom planering och dimensionering, t.ex. genom riktade informationsinsatser, stöd eller förändringar av utbildningars innehåll. Ytterligare ett skäl till att väga in elevers behov är att dessa kan variera mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen, samtidigt som arbetsmarknadens behov i betydligt högre är lika gällande för båda skolformerna.

Ska utbudet formas proaktivt eller reaktivt?

Utredningens analyser har visat att många av inriktningarna inom yrkesprogrammen utgör en viktig skyddsfaktor för elever som inte är säkra på om de vill studera i högre utbildning. Det finns tecken på att de elever som går vidare från yrkesprogram till högskoleutbildningar har en något högre risk för att avbryta högskolestudierna och inte ta en examen. Samtidigt är det också tydligt att tidigare elever på vissa yrkesprogram har betydligt bättre inkomster än andra som endast gått en kortare tid i högskola.¹⁴

En konsekvens av gymnasiereformen 2011 var att fler elever med genomsnittliga betyg¹⁵ valde högskoleförberedande program för att hålla olika alternativ öppna. Utredningens analyser visar – precis som Skolverket inför de senaste gymnasievalen har informerat elever om¹⁶ – att vissa av yrkesprogrammen, med tillval av högskolebehörighet är ett underskattat alternativ gällande möjligheterna efter gymnasieskolan. Under utredningsarbetet har det framkommit flera exempel på att elevers sökandesiffror från föregående år utgör så gott som enda basen för planering och dimensionering. Utredningen menar att det på sikt kommer att vara kontraproduktivt att fortsätta på detta inslagna spår och på detta vis passivt invänta en efterfrågeförändring. Risken finns alltid att dagens utbud delvis inte motsvarar morgondagens efterfrågan, detta är naturligt. Men det finns också en risk att en välbehövlig efterfrågeförändring försenas när huvudmännen har starka incitament att påverka eleverna i att välja det som man har och erbjuder i nuläget. Utredningen menar att det behövs en ökad medvetenhet om att utbudet påverkar elevers efterfrågan och det kan enligt utredning användas mer proaktivt än i dag.

¹⁴ Se bilaga 5.

¹⁵ Se exempelvis SCB (2017), *Minskat intresse för yrkesprogram*. Medelbetyg avser här grundskolebetyg i de mittersta två kvartilerna av meritvärdesfördelningen.

¹⁶ Skolverket (2019), *Gymnasiemytologin*.

*Konkurrensen om jobb som inte kräver yrkesspecifik kvalifikation
– en onödig påfrestning för många ungdomar och vuxna?*

Att känna en viss osäkerhet inför inträdet på arbetsmarknaden är naturligt och kanske i någon mån ofrånkomligt. Men den struktur som råder på ungdomars arbetsmarknad innebär att stora grupper av unga konkurrerar om arbeten där arbetsgivare inte ställer några krav på specifik yrkeskompetens, detta beskrivs närmare i avsnitt 3.2.2. På den del av arbetsmarknaden där det inte är nödvändigt att ha en specifik utbildning för yrket ökar betydelsen av andra faktorer än individens yrkeskunnande. I stället för att bedöma yrkeskompetens bedöms andra kompetenser eller attityder, t.ex. att komma i tid, kommunikationsförmåga eller social kompetens. Den stora konkurrensen på den generella arbetsmarknaden kan innebära en onödig påfrestning på ungdomar och det finns flera indikationer på att barns och unga vuxnas psykiska ohälsa ökar. Socialstyrelsen bedömer att orsakerna rör ungas livsvillkor generellt, som skolperioden eller inträdet till arbetsmarknad och vuxenliv.¹⁷ Ökningen beskrivs som kraftig av både Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten, och myndigheterna pekar i ett gemensamt uttalande på att:

Det är troligt att brister i skolans funktion och en större medvetenhet om förändrade krav i arbetslivet har bidragit till ökningen av psykosomatiska besvär bland barn och unga.¹⁸

Utredningen konstaterar att en osäker övergång till arbetsmarknaden med perioder av arbetslöshet eller otrygga anställningsvillkor kan utgöra riskfaktorer för psykisk ohälsa – vilket aktuell svensk forskning visar på.¹⁹ Folkhälsomyndigheten har i en forskningsöversikt gjort bedömningen att arbetsmarknadens förändring har bidragit till ökad psykisk ohälsa bland unga.²⁰

Den ordning som gäller på ungdomarnas arbetsmarknad, med hög konkurrens om arbeten där inga eller låga krav ställs på yrkeskunnande, riskerar att drabba dem som inte klarar utbildningssystemets

¹⁷ Socialstyrelsen (2017), *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna – till och med 2016*.

¹⁸ Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten (2018), *Den psykiska ohälsan är fullständigt ohållbar*.

¹⁹ Canivet, Vancea & Utzet (2018), *How unemployment and precarious employment affect the health of young people: A scoping study on social determinants*.

²⁰ Folkhälsomyndigheten (2018), *Varför har den psykiska ohälsan ökat bland barn och unga i Sverige? Utvecklingen under perioden 1985–2014*.

krav hårdast. Svårigheterna att få en första koppling till arbetsmarknaden riskerar dessutom att öka då konkurrensen om jobb utan särskilda kvalifikationskrav tilltar.²¹ En stor grupp unga konkurrerar om jobb som inte kräver en specifik utbildning men där en fullständig gymnasieutbildning ändå utgör en viktig signal.

Som utredningen tidigare beskrivit utgår dagens dimensionering från elevernas önskemål. Utredningens förslag innebär att hänsyn också ska tas till elevernas behov och arbetsmarknadens behov. Utredningens analyser visar att inkomstutvecklingen är sämre för elever som gått högskoleförberedande program och som väljer att inte studera vidare, jämfört med elever som gått de yrkesprogram som har en god arbetsmarknad. Utredningen bedömer vidare att det finns indikationer på att konkurrens på den generella arbetsmarknaden kan innebära en onödig påfrestning som kan utgöra en riskfaktor för psykisk ohälsa. Här kan det alltså finnas en målkonflikt mellan å ena sidan elevers önskemål i årskurs nio att gå ett högskoleförberedande program och å andra sidan de behov eleverna har av kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden, efter gymnasieskolan. Utredningen menar att denna målkonflikt delvis kan hanteras genom informationsinsatser, något som också föreslås i avsnitt 6.3.4. Utredningen gör också bedömningen i avsnitt 6.9.2 att regeringen bör låta utreda om det finns anledning att utveckla utbildningsutbudet för att minimera risken för denna typ av målkonflikter. Utredningens förslag innebär dock att planering och dimensionering också ska ta konkret hänsyn till både elevers behov och arbetsmarknadens behov, inte bara vad elever efterfrågar i själva valsituationen. Utredningen ser exempel på både marknadsföring och beslut om utbud som i dag förefaller ta mer hänsyn till vad som kan locka elever till en skola eller en utbildning, än hur utbildningen tillgodoser elevernas behov av kompetenser efter utbildningen. Ett konkret exempel på detta är hur huvudmän väljer att erbjuda idrottsutbildningar. Antalet idrottsutbildningar har ökat kraftigt och utredningen erfar att flera huvudmän använder idrottsutbildningar för att motivera elever att komma till just deras skola. Totalt sett går drygt 9 000 elever på nationellt godkända idrottsutbildningar. Av dessa elever går drygt 8 av 10 på högskoleförberedande program. Utredningen har svårt att se att denna mycket stora obalans kan förklaras av att idrottsintresserade ungdomar i högre utsträckning vill

²¹ Arbetsförmedlingen (2019), *Var finns jobben?*

gå högskoleförberedande program. En rimligare tolkning är att de elever som vill gå på idrottsutbildningar inte har så mycket att välja på. Utredningens bild, efter kontakter med både större och mindre gymnasieskolor som erbjuder idrottsutbildning, är att anordnare upplever att det är svårt att kombinera idrottsutbildning med yrkesprogrammen, delvis på grund av kravet på arbetsplatsförlagt lärande (APL). Huvudmän som anordnar idrottsutbildningar har beskrivit att elever som är på APL under kanske flera veckor i streck inte samtidigt kan delta i den schemalagda idrottsutbildningen. Samtidigt har flera rektorer uttryckt att de önskat att de haft möjlighet att erbjuda idrottsutbildning på yrkesprogram för att öka genomströmningen. Utredningen menar att detta är ett bra exempel på att planering och dimensionering även ska utgå ifrån analyser av elevers behov för att minska risken att programmens dimensioner påverkas av andra drivkrafter.

Hänsyn ska tas till behoven på arbetsmarknaden

Vi har tidigare konstaterat att utbildningsvalet har betydelse för etableringen på arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden kan beskrivas ur många perspektiv men som utgångspunkt för ett resonemang om planering och dimensionering av utbildning på gymnasial nivå bedömer utredningen att det huvudsakligen är tre delar av arbetsmarknaden som behöver beaktas. Dels den arbetsmarknad där arbetsgivare ställer specifika krav på yrkeskompetens på gymnasial nivå. Exempel på sådana yrken är undersköterskor, frisörer, plåtslagare och elinstallatörer. Dels den generella arbetsmarknaden där arbetsgivare förväntar sig en gymnasial utbildning, men vilket program eleven har gått har ingen större betydelse. Dels den del av arbetsmarknaden där arbetsgivare ställer krav på högre utbildning inom yrkeshögskolan eller universitet och högskola. Hur behoven på dessa tre delar av arbetsmarknaden ser ut kan vi få en bild av genom att undersöka arbetsgivares efterfrågan och vi kan även följa upp elevers etablering på arbetsmarknaden efter olika utbildningar. Ur ett elev- och individperspektiv är det enligt utredningen viktigt att komplettera arbetsgivares beskrivningar av rekryteringsbehoven med analyser av elevernas möjlighet till etablering. För arbetsgivare i en specifik bransch är det inte ett problem om det finns många arbetssökande per plats.

Men för individen som söker en anställning efter sin utbildning är det ett betydligt större problem om det är stor konkurrens om jobben inom den del av arbetsmarknaden som hen är hänvisad till. Ur ett elev- och individperspektiv finns det därför starka skäl som talar för att det behövs en bättre matchning mellan utbudet av utbildning och behoven på arbetsmarknaden. Utredningen anser vidare att staten behöver stödja huvudmännen genom att ge vägledning för beslut om utbildningsutbud. Viktiga kanaler för att förmedla denna vägledning blir dels de planeringsunderlag som utredningen föreslår att staten ska utforma, dels de dialoger om underlagen som Skolverket föreslås genomföra. Dessa förslag beskrivs närmare i avsnitt 6.3.1. Att utbudet ska formas med hänsyn till behoven på arbetsmarknaden kommer enligt utredningens bedömning att bidra till att förbättra kompetensförsörjningen. Det ligger dock även fortsättningsvis ett stort ansvar på parterna inom olika sektorer att göra yrken inom respektive sektor attraktiva. Om presumtiva elever uppfattar löne- och arbetsvillkor inom en bransch som problematiska kan inte det lösas genom planering och dimensionering av utbildningsutbudet. Ett stort ansvar kommer även fortsättningsvis ligga på arbetsmarknadens parter att göra både yrken och arbetsvillkor attraktiva. Utredningen bedömer att det är angeläget att arbetsgivare prioriterar att arbeta mer aktivt för att attrahera elever till yrkesutbildning inom sina sektorer, t.ex. genom att erbjuda prao till elever i grundskolan och genom att erbjuda platser för arbetsplatsförlagt lärande av hög kvalitet.

Mindre konkurrens om jobben när arbetsgivare ställer specifika krav på yrkeskompetens

Utredningen har analyserat etableringen efter gymnasieskolan och sammanfattningsvis visar statistiken att det finns ett antal branscher där arbetsgivare ställer specifika krav på kompetens vid rekrytering till vissa yrken.²² I SCB:s yrkesregister finner vi yrkeskategorier där de anställda individerna enbart kommer från specifika utbildningar direkt efter gymnasieskolan. Exempel på sådana yrkeskategorier är undersköterskor och olika hantverksyrken, t.ex. svetsare, målare, snickare, murare och plåtslagare. Andra exempel på yrken är buss-

²² Se redogörelse i bilaga 5.

förare, maskinförare, anläggningsarbetare, kockar och kallskänkor. Arbetsgivare som anställer personer inom dessa yrkeskategorier är hänvisade till att rekrytera från de specifika program, inriktningar och i vissa fall även yrkesutgångar som förbereder för det specifika yrket. Arbetsgivare kan även rekrytera från komvux, arbetsmarknadsutbildning och genom utlandsrekrytering. Slutligen kan arbetsgivare rekrytera okvalificerad arbetskraft och erbjuda utbildning på arbetsplatsen. I tillverkningsindustrin rekryteras personer med bakgrund från olika gymnasieprogram trots att det finns ett program som är specifikt inriktat mot tillverkningsindustrin, det industritekniska programmet. Hur kan detta förstås? Ställer inte industriarbetsgivare några krav på specifik yrkeskompetens? Utredningen har ställt frågan till flera större industriarbetsgivare och fått olika förklaringar. En förklaring som anges är att industritekniska programmet under lång tid varit alldeles för litet för att tillgodose industrins kompetensbehov. Arbetsgivare har därför behövt rekrytera bredare för att i stället utbilda sin personal på arbetsplatsen. Andra industriarbetsgivare beskriver ett nära samarbete med komvux för att bredda rekryteringsbasen. Åter andra industriarbetsgivare beskriver hur de valt att stödja eller driva egna industrigymnasier i syfte att öka attraktionskraften och därmed underlätta rekryteringen. Flera industriarbetsgivare beskriver alltså att det krävs industritekniskt kunnande för många arbetsuppgifter, men när det saknas sökande med rätt kompetens krävs alternativa lösningar.

De flesta yrkeskategorier som rekryterar specifikt är traditionellt manligt förknippade. Undersköterskeyrket, vilket är det enskilt vanligaste yrket i landet, har dock en stark kvinnlig överrepresentation och är alltså även det ett yrke som i dag i stort sett kräver en specifik gymnasial yrkesutbildning.

I princip alla de specifikt rekryterande yrkeskategorierna är på fem års sikt de yrken där konkurrensen om jobben är lägst.²³ Det enda undantaget vid jämförelse med Arbetsförmedlingens utpekade bristyrken är frisörerna. Dessa utgör den större delen av yrkeskategorin *skönhets- och kroppsterapeuter*. Här väntas det råda balans mellan tillgång och efterfrågan på fem års sikt.

²³ Arbetsförmedlingen (2019), *Var finns jobben?*

Hänsyn behöver tas till arbetsmarknaden efter högre utbildning

Vid planering och dimensionering av gymnasieskolan är det nödvändigt att ta hänsyn till att på en stor del av arbetsmarknaden ställer arbetsgivaren krav på högre utbildning. Gymnasieskolan bidrar årligen till att ett stort antal personer får behörighet att söka till högskoleutbildningar.

Till skillnad från specifika yrkesutbildningar på gymnasial nivå är det av naturliga skäl svårt att göra en koppling mellan gymnasieskolans utbildningsvolym och specifika kompetensbehoven i olika yrken efter högskoleutbildning. Dels är det möjligt att få många olika behörigheter på vart och ett av de högskoleförberedande programmen, dels finns också en rekrytering från yrkesprogrammen där det går att få åtminstone grundläggande behörighet. Detta minskar dock inte betydelsen av att säkerställa en tillräcklig rekryteringsbas för högre utbildning. Därför ska dimensioneringen av gymnasieskolan säkerställa att det totala bidraget till rekryteringsbasen är stort nog för att täcka kommande utbildningsbehov i högskolan.

SCB bedömer att både tillgång och efterfrågan på arbetskraft växer kraftigt fram till 2035. Efterfrågan på personer med examen från en eftergymnasial utbildning beräknas öka mest. Då även tillgången på eftergymnasialt utbildade med examen beräknas öka kraftigt väntas tillgången totalt sett möta efterfrågan väl, även om arbetsmarknadsutsikterna ser olika ut för grupper med olika utbildningsinriktning.²⁴

I dag läser en majoritet av eleverna i gymnasieskolan på högskoleförberedande program, men fyra av tio av dessa studerar dock inte vidare. Utredningen bedömer att med dagens prognoser finns ingen risk för att högskolans totala rekryteringsbas skulle bli för liten även om vi skulle återgå till 2008 års proportioner mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram. Det finns dock kompetensförsörjningsbehov på 20 års sikt inom sektorerna vård och skola, där dagens proportioner mellan utbildningar inom högskolan kommer att resultera i stora underskott och överskott om de inte förändras.²⁵

²⁴ SCB (2017), *Trender och prognoser*.

²⁵ UKÄ (2019), *Framtidens behov av högskoleutbildade – Genomgång av 15 bristyrken inom offentlig sektor fram till 2035*. Rapport 2019:23. Skolverket (2019), *Lärarprognos 2019*. Prognosticerade lärar- och förskolläraryrkesbehov, sett som behov av ökat antal nybörjare per år vid Skolverkets senaste prognos är 4 700 och 8 100 i UKÄ:s prognos. Skillnaden beror till stor del i att förändrade antaganden om den framtida migrationen till Sverige leder till att färre barn i

Huvudparten av de prognosticerade underskotten i bristyrken enligt UKÄ:s prognoser, nästan 90 procent, finns inom förskolläro- och lärarutbildningarna. Med beaktande av den senaste lärarprognosen från Skolverket, samt den senaste rapporten *Trender och prognoser* från SCB ser vi att behovet är stort och det finns ett rekryteringsproblem och genomströmningsproblem till lärarutbildningarna, men de beror inte på att rekryteringsbasen sett till antalet som är behöriga att söka utbildningarna. Vidare bedömer utredningen att det inte är en framkomlig väg att lösa lärarbristen genom att upprätthålla eller öka överskott av utbildning på högskoleförberedande program. Under ett drygt decennium har rekryteringsbasen för många högskoleutbildningar ökat successivt genom att fler går högskoleförberedande program i gymnasieskolan. Detta har inte ett till någon ökning av andelen som faktiskt påbörjar högskoleutbildning.²⁶

Det är viktigt att gymnasieskolans studie- och yrkesvägledning bidrar till att eleverna får kunskap om dessa förhållanden. Det går inte att genom att dimensionera gymnasieskolans program direkt påverka balanserna i högskolan. Dock behöver ändå viss hänsyn tas till proportionerna mellan programmen. Andelen som läser på naturvetenskapsprogrammet eller teknikprogrammet behöver utgöra en tillräcklig rekryteringsbas för de utbildningar som kräver naturvetenskapliga behörigheter. Detta eftersom flera av behörigheterna inte går att få inom ramen för de andra programmen utan att eleverna senare utnyttjar sin rätt till behörighetsgivande utbildning i komvux eller går ett naturvetenskapligt basår på högskolan.

Hur ska olika hänsyn balanseras vid planering och dimensionering?

Val av utbildning är en del av individens livsprojekt och valet av utbildning ska självklart vara individens eget. Att inte få sitt första handsval av utbildning eller skola påverkar sannolikheten att ta examen negativt. Utredningens analys visar vidare att val av utbildning har betydelse, särskilt för elever med svaga meritvärden ökar sannolikheten både att ta examen och att få en snabb etablering om hen

skolåldern väntas. Behovsbilden har alltså förändrats förhållandevis mycket. Även om det fortfarande finns ett mycket stort rekryteringsbehov till bristyrkena varav lärarutbildningen fortfarande står för största behovet framöver.

²⁶ Se kapitel 3.

valt ett yrkesprogram där det finns en tydlig efterfrågan på arbetsmarknaden. Elever som efter ett högskoleförberedande program väljer att inte studera vidare möter en större konkurrens om jobben och inkomsterna är lägre. Sett ur arbetsgivarnas perspektiv beskriver Arbetsförmedlingen en brist på arbetskraft med gymnasial yrkesutbildning och den bristen väntas öka i framtiden. SCB beskriver ett minskande behov av arbetskraft med högst gymnasial högskoleförberedande utbildning.²⁷

Utredningen föreslår att dagens modell som huvudsakligen baseras på elevernas önskemål ska kompletteras med andra hänsyn. När kommunen bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa ska kommunen ta hänsyn till ungdomars efterfrågan och behov, och till arbetsmarknadens behov. Ungdomars efterfrågan ska även fortsättningsvis tillmätas betydande vikt vid planering och dimensionering. Betydande hänsyn ska även tas till elevernas långsiktiga behov av en utbildning som underlättar etableringen på arbetsmarknaden eller övergång till högre utbildning. Slutligen ska betydande hänsyn tas även till arbetsmarknadens behov. Med arbetsmarknadens behov avses dels den specifika arbetsmarknaden där krav ställs på gymnasial yrkeskompetens, dels den generella arbetsmarknaden där arbetsgivare rekryterar arbetskraft brett utan krav på yrkeskompetens, dels arbetsmarknadens behov av arbetskraft med högre utbildning.

Som framgått ovan föreslår utredningen att begreppet "önskemål" ersätts av "efterfrågan". Förändringen innebär att samma begrepp används i både komvux och gymnasieskola. Vidare anser utredningen att förändringen avspeglar den nya inriktning på planering och dimensionering som nu föreslås. Betydande hänsyn ska tas till bl.a. elevernas efterfrågan och då avser utredningen något bredare än önskemål i valsituationen. Med efterfrågan menar utredningen ett välinformerat beslut om utbildningsval där eleven har god kunskap om utbildningens innehåll, vad utbildningen förbereder för och vad tidigare elever faktiskt gör efter den aktuella utbildningen.

Flera huvudmän har för utredningen beskrivit olika svårigheter när det gäller att analysera elevers efterfrågan på annat sätt än att utgå från tidigare ungdomskullars val av utbildning. Att analysera elevers behov och arbetsmarknadens behov kan också vara komplexa uppgifter som kräver tillgång till både statistisk kompetens, data från

²⁷ SCB (2017), *Trender och prognoser*.

SCB och analyser från Arbetsförmedlingen som kan ligga till grund för analyserna. Flera huvudmän har uttryckt önskemål om regionala planeringsunderlag som skulle kunna ligga till grund för beslut om planering och dimensionering. I avsnitt 6.3.1 föreslår utredningen att Skolverket i ett första steg ska ges i uppdrag att ta fram sådana regionala planeringsunderlag. I avsnitt 6.6.2 föreslås att Skolverket i ett andra steg ska besluta om regionala ramar för utbildningsutbudet. Utredningen anser att Skolverkets planeringsunderlag och så småningom myndighetens regionala ramar, ska baseras dels på uppföljning av elevers genomströmning, övergång till högre utbildning och etablering på arbetsmarknaden, dels på arbetsmarknadsprognoser.

Utredningen kan konstatera att eftersom flera hänsyn ska tas kommer det inte att kunna finnas någon exakt proportionalitet mellan t.ex. efterfrågan på arbetsmarknaden och beslut om utbildningsvolym. Så långt möjligt ska besluten vara empiriskt underbyggda, men besluten kommer alltid att baseras på bedömningar och överväganden. Sådana bedömningar skulle kunna ses som alltför komplexa för att ligga till grund för beslut om utbud. Utredningen menar dock att dagens system är betydligt mer godtyckligt då huvudmän på olika sätt kan stimulera elevers efterfrågan av utbildningar och denna efterfrågan kan tas till intäkt för att expandera utbildningen, oavsett om genomströmningen är låg och utan hänsyn till om övergången till högre utbildning är låg och etablering på arbetsmarknaden är svag. Utredningen menar att det är fullt möjligt att med stöd av uppföljning av etablering och övergång till högre utbildning dra slutsatser om vilka utbildningar som bör dimensioneras upp och vilka som bör dimensioneras ned. I bilaga 4 till betänkandet presenteras ett exempel på hur utbudet skulle kunna balanseras för att bättre svara mot behoven på arbetsmarknaden. Utredningens analys visar att det för majoriteten av utbildningarna inte handlar om några omvälvande skillnader i volym. Men även små justeringar ackumuleras över tid och kan få stor betydelse för kompetensförsörjningen.

Att hitta den exakta nivån för en utbildning kan vara svårt och är kanske inte ens helt nödvändigt. Att peka ut riktningen för dimensioneringen bör dock vara betydligt enklare. Exempelvis krävs det ingen komplex analys för att komma fram till att yrkesprogram med en svag efterfrågan på arbetsmarknaden bör dimensioneras ned. Är övergången till målyrket mycket svag, men det trots allt finns en liten efterfrågan på arbetsmarknaden, kan det övervägas om utbild-

ningen helt bör tas bort som nationellt program och i stället erbjudas som riksrekryterande utbildning. Hanteringen av medieprogrammet är ett exempel på en liknande åtgärd. Utbildningen togs bort som nationellt program i samband med gymnasiereformen 2011. I stället inrättades en nationell inriktning mot media på samhällsvetenskapsprogrammet och en annan inom estetiska programmet. I betänkandet som låg till grund för reformen konstaterades att drygt hälften av eleverna arbetade tre år efter sin utbildning. Av dessa var andelen som fanns inom ett målyrke 15 procent för kvinnorna och 25 procent för männen.²⁸ Mot bakgrund av dessa nivåer fattade riksdagens alltså beslut om att lägga ned utbildningen som självständigt program.

En total överensstämmelse mellan behoven på arbetsmarknaden och volymerna i utbildningsutbudet är inte möjlig att uppnå. Men utredningen anser att det vilar ett stort ansvar på huvudmän att korrekt och sakligt informera potentiella elever om behoven på arbetsmarknaden efter de utbildningar som erbjuds. Utredningen menar också att det är fullt rimligt att elever som söker en yrkesutbildning kan förvänta sig att huvudmän så långt det är möjligt anpassar antalet platser efter behoven på arbetsmarknaden. Elever som väljer en yrkesutbildning ska känna sig trygga i att det finns förutsättningar att få jobb efter utbildningen. Utredningen menar att det kommer att bli en viktig uppgift för Skolverket att kontinuerligt följa upp elevers etablering på arbetsmarknaden efter utbildning.

Inte heller för högskoleförberedande program bör det vara svårt att identifiera riktningen på dimensioneringen. En svag övergång till högre utbildning efter högskoleförberedande program innebär att många individer i stället söker sig ut på den generella arbetsmarknaden. Som vi konstaterat tidigare går etableringen utmärkt för majoriteten och för många är några år på den generella arbetsmarknaden en viktig paus innan högre studier inleds. Men om uppföljningen visar att en stor andel aldrig påbörjar högre utbildning, har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och får en sämre inkomstutveckling så talar det för att utbildningen bör dimensioneras ned.

Att dimensionera utbudet kommer att vara en ständigt pågående process där effekterna av utbudet hela tiden följs upp och därmed blir konsekvenser av förändringar möjliga att analysera. Genom successiva förändringar som löpande följs upp och analyseras kan utvecklingen drivas mot ett alltmer ändamålsenligt utbud. I takt med

²⁸ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

att utbudet blir allt mer ändamålsenligt kommer behovet av justeringarna sannolikt att bli mindre.

Utbudet ska byggas för att minimera risken för mållkonflikter

Att dimensionera ned en utbildning kan leda till ett större inslag av betygsurval, vilket leder till att elever med lägre meritvärden antingen inte kommer in på önskad utbildning eller på önskad skola. Att inte komma in på sitt förstahandsval av utbildning eller skola påverkar sannolikheten att fullfölja utbildningen negativt. Här kan således finnas en mållkonflikt: om en analys visar att en viss utbildning har låg genomströmning, svag övergång till högre utbildning eller svag etablering, så talar det för att utbildningen borde dimensioneras ned för att fler elever ska gå en utbildning där sannolikheten för genomströmning och etablering är större. Den önskvärda effekten skulle kunna motverkas av att elever inte kommer in på sitt förstahandsval. Om den ena effekten tar ut den andra så skulle det kunna tala för att bara utgå ifrån elevernas önskemål och inte försöka ta hänsyn till elevernas eller samhällets långsiktiga nytta av utbildningen. När en sådan situation kan påvisas behöver utbildningssystemet, både staten och huvudmännen, förhålla sig till mållkonflikten. Det innebär att fokus inte ensidigt kan vara nuvarande elevers intressen och samtidigt kan inte fokus vara att så snabbt som möjligt ställa om utbudet till att så precist som möjligt anpassas efter utvecklingen på arbetsmarknaden.

Utredningen menar att utbudets utformning är viktigt för att på längre sikt mildra mållkonflikterna. Elevers val formas i dag av en rad olika faktorer, t.ex. vilket utbud som erbjuds, den information som skolor tillhandahåller, stöd från studie- och yrkesvägledare, marknadsföring, vänners val och föräldrars synpunkter. Om utbudet i framtiden justeras i en riktning som tar större hänsyn till arbetsmarknadens behov och elevers och samhällets nytta på längre sikt så kommer de beslut som ligger till grund för dimensioneringen lätt kunna göras tillgängliga för eleverna.

Utredningen kan konstatera att det är relativt lätt att hitta exempel på att saklig information om utbildningar blandas med vad som snarast kan beskrivas som marknadsföring. Detta kan göra det svårare för elever att få en realistisk bild av vad olika utbildningar leder

till. Utredningens bedömning är att elevers möjligheter att göra rationella val underlättas om information och vägledning i framtiden lägger ett större fokus vid vad utbildningar leder till och vilka möjligheter som faktiskt står till buds efter avslutad utbildning. Utredningen anser att sådan information kommer att få betydelse för hur både elever och deras föräldrar ser på gymnasievalet.

Att planera och dimensionera utbildningsutbudet i en mer ändamålsenlig riktning bör enligt utredningens bedömning kompletteras med åtgärder som syftar till att utveckla utbildningarnas innehåll för att ytterligare minimera risken för målkonflikter. Bedömningar rörande detta presenteras i avsnitt 6.9.2.

Förutsättningarna för kommunala och enskilda huvudmän är olika när det gäller att tillämpa de föreslagna reglerna

De nya principerna som utredningen föreslår innebär att huvudmän ska ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov vid planering och dimensionering. För kommunala huvudmän innebär de föreslagna reglerna att om behoven av utbildningsplatser ökar eller minskar, t.ex. på grund av demografiska förändringar, så ska de kommunala huvudmännen ta hänsyn till detta och erbjuda fler eller färre platser. Det följer både av kommunens skyldighet att alla ungdomar erbjuds utbildning och av de nya reglerna för planering och dimensionering. Utredningen föreslår att samma regler ska gälla även för enskilda huvudmän. Men tillämpningen kommer att bli annorlunda givet att de enskilda huvudmännen inte har samma ansvar för helheten som kommunerna gör. Det finns t.ex. inget krav på enskilda huvudmän att erbjuda alla ungdomar utbildning. Om behoven ökar, t.ex. på grund av demografiska förändringar finns ingen skyldighet för en enskild huvudman att erbjuda fler platser, även om det sannolikt ligger i flera enskilda huvudmäns intresse att ta emot fler elever. En enskild huvudmannen kan i dag självständigt bedöma om det ligger i huvudmannens intresse att expandera eller inte. Något sådant alternativ har alltså inte kommunerna. Däremot kan kommunerna själva, till skillnad från de enskilda huvudmännen, besluta om de vill starta en ny utbildning. En annan skillnad är att kommunerna ska erbjuda ett allsidigt utbud medan enskilda huvudmän kanske bara har godkännande för en eller ett litet fåtal utbildningar.

Mot bakgrund av dessa skillnader har utredningen övervägt att låta de nya bestämmelserna för planering och dimensionering endast gälla för kommunala huvudmännen. En viktig utgångspunkt för utredningens arbete är dock att lika villkor så långt det är möjligt ska gälla för de två huvudmannatyperna. Ytterligare ett skäl är att alla huvudmän inom samma pendlingsområde behöver ta hänsyn till samma faktorer vid planering och dimensionering, annars är risken stor för att effekterna uteblir. Ett exempel på en sådan situation är det faktum att utredningen konstaterat att det finns dyra yrkesutbildningar som är populära bland eleverna men vars anknytning till arbetsmarknaden är svag. De nya reglerna innebär att antalet platser på en sådan utbildning minskas för att matchningen mellan utbudet av utbildning och efterfrågan på arbetsmarknaden ska bli bättre. Om endast vissa huvudmän inom ett pendlingsområde drar ned på antalet platser så skulle det kunna innebära att eleverna i stället söker sig till de andra huvudmän. Därmed skulle det inte bli någon bättre matchning mellan utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden. Därför föreslår utredningen att både kommunala och enskilda huvudmän, trots sina olika roller i utbildningssystemet, ska planera och dimensionera utbudet med utgångspunkt i elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. I avsnitt 6.2.1 föreslås vidare hur Skolinspektionen vid prövningen av ansökningar om tillstånd ska utgå ifrån samma principer.

Stärkt tillsyn av planering och dimensionering krävs

För att underlätta för huvudmännen att planera och dimensionera med hänsyn till elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov föreslår utredningen att Skolverket i ett första steg ska utarbeta regionala planeringsunderlag (se avsnitt 6.3.1). I ett andra steg föreslår utredningen att det statliga inflytandet ska öka och Skolverket föreslås få i uppdrag att besluta regionala ramar för utbudet (se avsnitt 6.6.2). Utredningen har tidigare beskrivit den konkurrens om elever som ofta präglar huvudmännens agerande på den s.k. gymnasie marknaden. Utredningen har sett exempel på välfungerande samverkan där huvudmän agerar transparent och aktivt arbetar för att med gemensamma krafter erbjuda eleverna ett allsidigt utbud. Men utredningen har även sett flera exempel på mindre väl funge-

rande samarbete och flera huvudmän har för utredningen beskrivit att det finns stora svårigheter att enas om hur ett allsidigt utbud ska erbjudas på ett resurseffektivt sätt. Utredningen bedömer att Skolverkets planeringsunderlag kommer att underlätta dialogen huvudmännen emellan. Utredningen gör dock bedömningen att Skolinspektionen särskilt kommer att behöva granska regelefterlevnaden när det gäller planering och dimensionering. Denna granskning är särskilt viktig under de närmaste åren, innan statens inflytande ökar genom de nationellt beslutade ramarna för utbildningsutbudet. Utredningen föreslår därför att regeringen bör uppdra åt Skolinspektionen att redovisa en analys av hur myndigheten avser att utöva tillsyn över hur huvudmännen tar hänsyn till elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov vid planering och dimensionering. Utredningen bedömer vidare att regeringen bör låta utreda om Skolinspektionen behöver nya verktyg för att öka och nyttiggöra kunskapen om utbildningskvaliteten på skolenhetsnivå. Detta förslag beskrivs närmare i avsnitt 6.9.1.

I stället för ökad tillsyn av planering och dimensionering som utredningen beskrivit ovan har utredningen övervägt att föreslå att statens ökade inflytande genom nationellt beslutade ramar för utbudet skulle börja tillämpas snabbare. Om det finns anledning att tro att huvudmän kommer att ha svårt att samarbeta när det gäller planering och dimensionering skulle det kunna anföras som argument för att omedelbart låta Skolverket besluta om ramar. Utredningen menar dock att det finns goda skäl till att genomföra förändringarna stegvis och först låta huvudmännen själva tillämpa de nya principerna. Ett skäl för en sådan lösning är att det tar tid att bygga upp en infrastruktur för statliga beslut om ramar. Nya principer för planering och dimensionering kan dessutom börja tillämpas snabbare om ansvaret i ett första steg läggs på huvudmännen, som har det ansvaret i dag. En stegvis förändring ger också alla huvudmän möjlighet att gemensamt ta ansvar för en mer ändamålsenlig planering och dimensionering. Om det faller ut väl så behöver de statliga rambesluten inte innebära någon större ingrepp i huvudmännens planering. Staten kan då välja att endast kräva förändringar inom de regioner och vad gäller de utbildningar där det finns obalanser som bedöms problematiska. Utredningen anser att den stegvisa förändringen ger alla inblandade aktörer goda möjligheter att justera utbudet i en mer ändamålsenlig och resurseffektiv riktning.

6.1.2 Kommuner ska samverka för ett ändamålsenligt utbud

Utredningens förslag: När det gäller gymnasieskolan ska kommunen ingå ett samverkansavtal som omfattar ett geografiskt område med minst ett visst antal invånare som ingår i gymnasieskolans målgrupp och med minst två andra kommuner (primärt samverkansavtal). Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av nationella program samt programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever, inom gymnasieskolan. Samverkansavtalet ska utformas med hänsyn till ungdomars efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Avtalet ska även utformas med hänsyn till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser och kommunernas skyldighet att erbjuda ett allsidigt urval av utbildningar.

Kommunen får även träffa samverkansavtal med en eller flera regioner och andra kommuner (sekundära samverkansavtal).

De kommuner som har träffat ett primärt eller sekundärt samverkansavtal bildar ett primärt respektive ett sekundärt samverkansområde för utbildningen. Om en kommun ingår i ett kommunalförbund som är av samma omfattning och avser sådan utbildning som ett primärt samverkansavtal, behöver dessa kommuner inte träffa samverkansavtal. I sådana fall ska bestämmelserna som gäller samverkansavtal i stället gälla för kommunalförbundet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samverkansavtalens omfattning och innehåll och om undantag från kravet på samverkansavtal.

Statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) ska fortsatt villkoras med att minst tre kommuner samverkar och ansöker gemensamt. Villkoren ska dock förtydligas på så sätt att de samverkande kommunerna ska träffa ett samverkansavtal och att de samverkande kommunerna bildar ett samverkansområde.

Flera utredningar beskriver ett behov av ett regionalt perspektiv på planering och dimensionering

Ansvar att erbjuda ungdomar ett allsidigt urval av utbildning i gymnasieskolan ligger i dag på elevernas hemkommun. I fråga om komvux på gymnasial nivå har varje kommun enligt 20 kap. 16 § skollagen (2010:800) en skyldighet att erbjuda sådan utbildning. Hemkommunen har även ett ansvar för att de som enligt 20 kap. 19, 19 a eller 19 b § skollagen har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska därutöver sträva efter att erbjuda komvux på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan och behov.²⁹

Svårigheter för kommuner att erbjuda ett allsidigt urval av utbildning i gymnasieskolan har uppmärksammats av flera utredningar. Redan 2000 gjorde Skolverket en samlad analys av 1990-talsreformerna när skolan kommunaliserades och besluten om utbudet decentraliserades. Skolverket konstaterade att beslut om att starta eller avveckla utbildningar borde bygga på bredare beslutsunderlag än det som omfattar den egna kommunen. Skolverket menade vidare att kunskapen om programutbudets betydelse för regionala arbetsmarknader var bristfällig. Skolverket ansåg att anknytningen till arbetsmarknaden borde uppmärksammas i högre grad när gymnasieskolan dimensioneras och besluten borde bygga på större enheter än enskilda kommuner.³⁰

Ansvarskommittén gjorde 2007 bedömningen att gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning borde regionaliseras men kommittén saknade beredningsunderlag för ett skarpt förslag i frågan.³¹ I det betänkande som låg till grund för gymnasiereformen 2011 konstaterade utredaren att huvudmän i stor utsträckning formade sitt utbud för att konkurrera med varandra om elever.³² Utredaren ansåg att konkurrenstänkandet borde ersättas med en dialog med andra huvudmän om vilka utbildningar som har bäst förutsättningar att tillgodose de behov som finns och vilka utbildningar i en kommuns samverkansområde eller region som inte längre behövs. Utredaren menade vidare att i en sådan dialog behöver både kommunala och enskilda huvudmän delta.

²⁹ 20 kap. 16 § skollagen.

³⁰ Skolverket (2000), *Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys*, rapport 197.

³¹ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

³² SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

Yrkesprogramsutredningen konstaterade i sitt betänkande att många kommuner är för små för att själva kunna erbjuda ett brett utbud av kurser inom yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå. Utredningen föreslog därför högre krav på kommunal samverkan för att få statsbidrag.³³ Sedan 2017 finns en förordning om riktat statsbidrag för yrkesutbildning i komvux och särvux. I förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning framgår att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. När det gäller utbudet av yrkesutbildning inom komvux och särvux påverkas det i dag av de förutsättningar för statsbidrag som anges i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Trots uttryckliga krav på samverkan för statsbidrag har Skolverket i flera uppföljningar av regionalt yrkesvux beskrivit kommunal samverkan som ett utvecklingsområde. Bland annat i uppföljningen från 2017 konstaterar Skolverket att graden och strukturen för samverkan varierar. Det finns samverkande kommuner som har en etablerad organisation med anställda som hanterar ansökningar, administrerar antagningar och upprätthåller nätverk. Andra samverkande kommuner har en betydligt lägre grad av institutionaliserad samverkan.³⁴

I betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* beskrev utredaren att en kommun ibland är en alltför liten organisatorisk enhet för att hantera frågor om utbildningsutbud. Utredningen konstaterade vidare att för många kommuner är det inte möjligt att erbjuda merparten av de nationella programmen och inriktningarna.³⁵ Skolkommisionen föreslog i sitt slutbetänkande att den regionala planeringen av gymnasieskolan ska stärkas.³⁶

OECD presenterade 2016 en analys av matchningen mellan utbildning och arbetsmarknad.³⁷ OECD konstaterade att kommunerna ofta är för små för att göra de analyser som krävs för att anpassa utbudet efter behoven på arbetsmarknaden. Därför föreslog OECD ökad regionalisering för att skapa bättre förutsättningar för planering. Ett annat syfte med ökad regionalisering är enligt OECD att

³³ SOU 2015:97 *Välja yrke*.

³⁴ Skolverket (2017), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*, dnr 2017:294.

³⁵ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla*.

³⁶ SOU 2017:35 *Samling för skolan Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

³⁷ OECD (2016), *Getting Skills Right Sweden*.

minska konkurrensen om eleverna som enligt OECD leder till oönskade effekter på utbudet av utbildning. OECD rekommenderade även någon form av nationella överenskommelser mellan den nationella och regionala nivån i syfte att styra utbudet mot ökad ändamålsenlighet.

Regional samverkan mellan kommunala huvudmän är vanlig

Utredningen har bl.a. fått i uppdrag att analysera hur regional samverkan om planering och dimensionering av gymnasial utbildning fungerar i dag och vilka brister som finns. Utredningen ska även vid behov föreslå en regional planeringsmodell för gymnasial utbildning.

Huvudmän kan i dag på frivillig grund samverka om planering och dimensionering av gymnasieskolans utbildningar. En stor majoritet av alla kommuner samverkar också med andra kommuner om utbudet av utbildning. När det gäller gymnasieskolan så är det 240 kommuner som ingår i något samverkansområde med fritt sök på nationella program. Det betyder att 85 procent av eleverna bor i kommuner där samtliga elever har möjlighet att söka och konkurrera om plats på alla skolor inom samverkansområdet.³⁸ I gymnasieskolan är det vanligt att elever rör sig över kommungränsen för att ta del av utbildning. Endast 40 procent av eleverna i gymnasieskolan går i en skola som den egna hemkommunen är huvudman för. Som beskrivits ovan anges i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Vidare anges att de samverkande kommunerna ska åta sig att sammantaget finansiera ett antal årsstudieplatser utöver de årsstudieplatser som de beviljas statsbidrag för.³⁹ Utredningen noterar att av Sveriges 290 kommuner beviljades 289 kommuner statsbidrag för regionalt yrkesvux i ansökningsomgången 2019. Totalt har kommunerna ansökt i kluster om 48 kommuner, med 3–16 kommuner i varje kluster (med undantag för Gotland som av Skolverket beviljats undantag från kravet på samverkan).

³⁸ Uppgiften hämtad ur utredningens kartläggning av samverkansområden. Den återfinns närmare beskriven i kapitel 4.

³⁹ 20 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Krav på kommunal samverkan bör införas i gymnasieskolan för att förbättra utbudet

För att få kunskap om hur regional samverkan om och planering av gymnasial utbildning fungerar i dag har utredningen genomfört en fallstudie som omfattar åtta strategiskt utvalda fall av pendlingsområden med olika typer och historik av samverkan.⁴⁰ Utredningen kan konstatera att formerna för samverkan och vad kommunerna samverkar om varierar, både mellan olika samverkansområden och mellan de två skolformerna. Likaså är det stor skillnad i förutsättningar för samverkan mellan olika delar av landet. Det är också en stor spridning mellan olika samverkansområden i fråga om hur genomgripande och utvecklad samverkan är. Det finns stora kommuner som klarar att erbjuda ett allsidigt utbud på egen hand och det finns små kommuner där samarbete är en förutsättning för att erbjudandet ska bli tillräckligt brett. Utredningen bedömer att samverkan mellan kommuner kan bidra till ett bredare utbud och att samverkan är nödvändig eftersom alla kommuner inte har tillräckliga förutsättningar att erbjuda och upprätthålla ett allsidigt och ändamålsenligt utbud som också tar hänsyn till kompetensbehoven på arbetsmarknaden. Därför anser utredningen att dagens fullständiga frivillighet att i gymnasieskolan delta i sådan samverkan inte i tillräcklig grad garanterar att ett regionalt arbete mot dessa syften kommer till stånd. Vidare kan vi i vår fallstudie se att den samverkan mellan minst tre kommuner som regleras i förordningen om regional yrkesinriktad vuxenutbildning både till omfattning och djup skiljer sig åt mellan de olika samverkansområdena. Syftet att öka utbildningsutbudet för individen och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna uppfylls inte fullt ut.

Kommunerna väljer själva vilka de ska samverka med

Utredningen har analyserat befintliga samverkansområden och bedömer att det finns flera skäl att bevara ett friutrymme för kommunerna att själva genom avtal med andra kommuner forma grupperingarna för samverkan. Utredningen har övervägt alternativet att staten ska besluta om hur kommunernas samverkansområden ska

⁴⁰ Urval av regioner beskrivs närmare i bilaga 3 och resultatet av fallstudien beskrivs bl.a. i avsnitt 4.3

avgränsas men gör bedömningen att det skulle vara ett för stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen om staten skulle besluta om gränserna för samverkansområden. Ett starkt vägande skäl till detta är för att kunna bygga vidare på befintliga lösningar som många gånger har utvecklats under lång tid inom befintliga grupperingar. Modellen för planering och dimensionering behöver bygga vidare på gemensamma stödstrukturer som kommuner i många fall redan skapat mellan sig. Kommuners arbete med gemensam planering och dimensionering är en uppgift som bl.a. kommer att ställa krav på stödstrukturer för att dela information. Ibland måste stödstrukturer byggas upp, ändras och förstärkas, men i de fall som system, gemensamma finansieringsformer och andra strukturer har byggts upp anser vi att kommunerna bör kunna utgå ifrån att man ska kunna fortsätta bygga på dessa strukturer.

Ett annat skäl är att en del av landets kommuner inte har en entydig relation till ett visst regionalt centrum. Dessa kommuner bör få möjlighet att påverka vilka relationer och förbindelser man väljer att utveckla gentemot kringliggande funktionella regioner. Det medför också en möjlighet till omförhandling och en möjlighet för kommuner att byta primärt samverkansområde, vilket kan vara viktigt för mindre kommuner med långa avstånd till flera olika inpendlingsorter. Att inte ge dessa kommuner ett friutrymme att förhandla och utveckla samarbeten på det sätt som kommunen anser är bäst vore att begränsa dessa kommuner på ett oproportionerligt sätt.

Utredningens förslag innebär också att kommunerna ska kunna avtala om förstahandsmottagning med kommuner utanför det primära samverkansområdet genom att ingå sekundära samverkansavtal. Detta är viktigt för att inte begränsa möjligheterna till utbildning för elever som bor i gränstrakter mellan olika pendlingsregioner.

Förslaget innebär vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samverkansavtalens omfattning och innehåll och om undantag från kravet på sådana. Undantag kan behöva meddelas när de geografiska förhållandena gör det omöjligt att sluta samverkansavtal eller en kommun, trots seriösa försök, inte hittar andra kommuner att träffa samverkansavtal med. Undantagsmöjligheten bör dock tillämpas restriktivt.

Samverkan bör omfatta planering, dimensionering och erbjudande om utbildning

Utredningen har identifierat goda exempel på samverkansområden med väl fungerande regionala organisationer som har kommit en god bit på väg mot en samsyn vad gäller utbudet. De har skapat en bättre tydlighet i det gemensamma utbudet och har en mer transparent resursfördelning. I sådana regioner finns redan förutsättningar för en gemensam diskussion om utbudsplanering och dimensionering, även om man ännu inte nått fram till gemensamma beslut och överenskommelser – i synnerhet inte om dimensionering. Innehållet i samverkansavtalen varierar, men i gymnasieskolans samtliga regioner omfattar de överenskommelser om fritt sök mellan de skolor som ingår i samverkansområdet, vilket innebär rätt för eleverna att bli mottagna i första hand. Dessa överenskommelser innebär också att samverkansavtalen innehåller prislister för interkommunal ersättning.

Ett viktigt resultat av fallstudien är att utbildningsutbudet sällan är föremål för formaliserad gemensam planering. Vid sidan de kommuner som delegerat huvudmannaskapet till ett kommunalförbund har utredningen inte sett exempel på samverkan inom gymnasieskolan som innebär beslut om dimensionering av utbildningarna, dvs. volymer per program hos respektive utbildningsanordnare.

Regional samverkan ska bidra till bättre resurseffektivitet

För att uppnå en bättre resurseffektivitet och ett utbud som svarar mot elevers efterfrågan och behov och mot arbetsmarknadens behov krävs att kommunernas samverkansavtal omfattar planering, dimensionering och erbjudande om utbildning. Genom samverkan kan en högre grad av resurseffektivitet uppnås. Ett samarbete som bl.a. kan handla om lokalisering av utbildningarna, hur många kommuner som ska erbjuda de vanligaste utbildningarna och var utbildningar med färre platser strategiskt ska placeras. Det kan också handla om vilka kommuner som har kompetens att genomföra vissa typer av utbildningar. Utredningen bedömer att det även finns en viss potential i att öka samverkan mellan komvux och gymnasieskolan. Det kan t.ex. handla om att samutnyttja lärare, lokaler och utrustning.

Skolstorlekar och lokalisering av utbildningar i gymnasieskolan är frågor som utredningen menar bör ges särskild uppmärksamhet i

samverkan mellan kommuner. Utredningen har sett flera exempel på hur samma utbildning erbjuds på flera platser inom samma elevpendlingsområde, trots små elevvolymmer. Flera anordnare kan i och för sig bidra till både ökad valfrihet och kortare restider för individen men utredningen ser en påtaglig risk för att det driver upp kostnaderna. När OECD 2019 granskade svensk yrkesutbildning konstaterades att svenska skolor är mycket små jämfört med andra länder.⁴¹ Ibland är andra länders skolor så mycket som tio gånger större än svenska skolor. OECD jämförde bl.a. Sverige och Nederländerna. 2017 fanns det i Sverige närmare 800 gymnasieskolor som erbjöd yrkesutbildning. I Nederländerna, med ungefär den dubbla befolkningen, erbjöds yrkesutbildning på färre än 70 skolor. Danmark, Finland och Estland har arbetat systematiskt för att öka storleken på sina yrkesskolor. Exempelvis halverades antalet yrkesskolor i Finland under perioden 2005 till 2017, men antalet elever minskades bara med två procent. Antalet små yrkesskolor (färre än 300 elever), minskade från 60 till 28 skolor.

Även om hänsyn tas till att Sverige är ett glesbefolkat land och att internationella jämförelser försvåras av definitionen av skolenheter i Sverige⁴², så bör OECD:s slutsats tas på största allvar. Små skolor ökar kostnaderna och gör det svårare att upprätthålla kvalitet på utrustning och det är vidare olyckligt att sprida ut de redan ansträngda lärarresurserna på många små skolenheter. OECD betonade att det faktum att skolor konkurrerar med varandra om elever försvårar samarbete mellan skolor. Det i sin tur gör det svårare att slå samman skolor till större enheter. Mot denna bakgrund anser utredningen att kommunernas samverkansavtal ska utformas bl.a. med hänsyn till ett effektivt resursutnyttjande.

Området för samverkan i gymnasieskolan behöver ha ett tillräckligt upptagningsområde

För att samverkan om planering och dimensionering av utbudet ska gå att utföra krävs att upptagningsområdet där elever kan resa och söka till utbildningar inte är alltför snävt. Möjligheterna att i gymnasieskolan söka sig till fristående skolor i andra kommuner och att

⁴¹ OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

⁴² Utredningen har på egen hand undersökt storleken på skolor med yrkesprogram för att kontrollera uppgiften som OECD använt sig av. Se bilaga 3 för denna genomgång.

kunna mottas i första hand om utbildningen inte erbjuds av hemkommunen är bibehållen enligt utredningens förslag. Det gäller även möjligheten till att antas i andra hand via frisök. Detta innebär att områden knyts ihop funktionellt oavsett i vilken konstellation som kommunerna väljer att samverka. Dessa förutsättningar gör att strategisk planering av utbildningsutbudet behöver anpassas så bra som möjligt efter hur eleverna kan röra sig mellan olika orter där gymnasieskolor finns. Sammanfaller inte samverkansområdets storlek relativt väl med funktionella pendlingsmönster riskerar verksamheten att bli ineffektiv. Detta skapar en risk för att samverkansområdet begränsar eleverna till kommunala utbildningar i hemorten, eller att pendla till fristående skolor. Utredningens förslag innebär att kommunernas frihet att välja vilka andra kommuner man förhandlar och samverkar med bevaras. Men för att grupperingarna för att gemensamt planera och dimensionera utbudet inte ska blir för små anser utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få möjlighet att meddela föreskrifter om samverkansavtal, där föreskrifterna kan ange omfattningen, dvs. ett minsta antal invånare som ingår i gymnasieskolans målgrupp som krävs för att bilda ett primärt samverkansområde.

Utredningen har kartlagt befintliga samverkansområden. De områden som fungerat stabilt över längre tid är vanligen relativt stora och har sällan färre än 3 000 elever som är folkbokförda i området. Det dock finns flera samverkansområden som är mindre än så. Utbudet av utbildning i sådana mindre samverkansområden blir dock lätt alltför begränsat. Därför är det vanligt att elever pendlar till orter utanför samverkansområdet. För att det ska bli möjligt att rationellt planera och dimensionera utbudet måste antingen hänsyn tas till sådan utpendling eller så måste samverkansområdena vara större.

Det finns dock undantag som utredningen menar att regeringen behöver beakta i föreskriften om minsta elevunderlag. Områden från vilket utpendling på dagsbasis är omöjligt behöver kunna undantas från krav på minsta elevunderlag. Utredningen bedömer t.ex. att kommunerna inom Lapplands kommunalförbund skulle behöva vara ett sådant undantag.

En ny infrastruktur för regional samverkan

Utredningens fallstudier visar på en stor variation i hur kommunal samverkan fungerar. Det finns kommuner som länge samarbetat kring utbildningsfrågor och som uppnått en hög grad av transparens och resurseffektivitet. Utredningen har även sett exempel på kommunal samverkan som har eller är på väg att av olika skäl falla sönder. För att skapa goda förutsättningar för samverkan anser utredningen att flera åtgärder bör vidtas för att stärka det regionala perspektivet.

En återkommande signal från huvudmän som utredningen intervjuat om planering och dimensionering är att det är svårt att bedöma både elevers önskemål och behoven på arbetsmarknaden. Stöd i form av regionalt baserade planeringsunderlag är något som efterfrågats av flera huvudmän. I avsnitt 6.3.1 föreslår utredningen att Skolverket årligen ska utforma sådana underlag. För att öka arbetsmarknadsanknytningen föreslås i avsnitt 6.3.5 att regionala branschråd ska införas. När det gäller gymnasieskolan föreslår utredningen i avsnitt 6.4.1 att de samverkande kommunerna ska ha en gemensam antagningsorganisation. Utredningen konstaterar att vidare att Skolmyndighetsutredningen i sitt betänkande föreslog en statlig skolmyndighet med en regional organisation.⁴³ En sådan myndighetsorganisation skulle kunna bidra med att inhämta ett regionalt perspektiv och med regional förankring. En regional myndighetsorganisation skulle även kunna bistå de samverkande kommunerna med stöd och erfarenhetsutbyte mellan olika samverkansområden. Utredningen bedömer att om regeringen väljer att förstärka skolmyndigheternas regionala närvaro så bör en sådan förstärkning kunna bidra till att stödja och stärka en regional infrastruktur för samverkan angående planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning. Skolmyndighetens arbete med stöd kring planering och dimensionering behöver enligt utredningen riktas både till kommunala och enskilda huvudmän.

Krav på samverkan omfattar inte enskilda huvudmän

Ungefär en tredjedel av eleverna i gymnasieskolan går på skolor som drivs av enskilda huvudmän. Dessa huvudmän har därmed en stor betydelse för kompetensförsörjning och för högskolornas rekryter-

⁴³ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

ingsbas. I utredningens arbete har det framkommit att enskilda huvudmän inte ingår i befintliga samverkansavtal, de deltar bara i viss omfattning i regionala samtal om utbudsbehov och är inte alls inblandade i kommunernas gemensamma samverkansbeslut. En förklaring till detta är att kommunala och enskilda huvudmän har väldigt olika ansvar och förutsättningar för planering och dimensionering varierar stort mellan kommunala och enskilda huvudmän. Dessa skillnader påverkar förutsättningarna för regionalt samarbete. Kommunerna har ett övergripande ansvar för att alla ungdomar i kommunen erbjuds en gymnasieutbildning. Något motsvarande uppdrag har inte de enskilda huvudmännen. De syften som i skollagen anges för gymnasieskolan gäller för både kommunala och enskilda huvudmän, samtidigt styrs de i övrigt av olika lagstiftning. Många enskilda huvudmän drivs exempelvis som aktiebolag och omfattas därmed av aktiebolagslagen. De olika förutsättningarna påverkar såväl benägenheten som möjligheten att delta i regional samverkan.

Som framgått ovan föreslår utredningen ett krav på kommunala huvudmän att de måste samverka med andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. Utredningen menar att utbudet skulle kunna bli ännu mer ändamålsenligt om samarbetet fördjupades med enskilda huvudmän i gymnasieskolan. Utredningen har därför övervägt att även inkludera dem i kravet på samverkan. Den omständigheten att det är huvudmän med olika uppdrag och drivkrafter som i så fall skulle samverka kan dock medföra olika problem. Bland annat har kommuner ett övergripande ansvar för att alla ungdomar i kommunen erbjuds utbildning vilket inte de enskilda huvudmännen har. Många av de enskilda huvudmännen drivs i aktiebolagsform och det kan medföra svårigheter när det gäller vilka uppgifter de kan lämna till andra huvudmän, både kommunala och enskilda. De tvingande samverkansavtal som utredningen föreslår medför att ett omfattande informationsutbyte kommer att behövas mellan parterna. De krav som ställs i utredningens förslag om vad de primära samverkansavtalen ska omfatta och vilka utgångspunkter kommunerna ska ha när de träffar sådana avtal gör detta informationsutbyte helt nödvändigt. Det kan handla om t.ex. detaljerade uppgifter om på kort och lång sikt planerade utbildningar och investeringar. En enskild huvudman skulle i ett tvingande samarbete få inflytande över andra enskilda aktörers möjligheter att erbjuda utbildning eller omfattningen av den, vilket kan vara problematiskt

ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. Det kan också bli oklart vem som ska företräda den enskilda huvudmannen i de fall den är en koncern. Det vore inte heller lämpligt att tvinga de enskilda huvudmännen att delta i en så pass betungande uppgift med tanke på de enskilda huvudmännens olika storlek och möjligheter. Mot den bakgrunden har utredningen bedömt att det inte finns förutsättningar att ställa krav på enskilda huvudmän att ingå i en tvingande samverkan med kommunerna. Som framgått ovan bedömer utredningen dock att ett fördjupat samarbete mellan de olika huvudmannatyperna vore önskvärt. Utredningen vill därför peka på att det är möjligt att på frivillig grund ha en dialog mellan kommuner och de enskilda huvudmän som vill delta i en sådan.

Samverkanskravet inom regionalt yrkesvux bör förtydligas

Som beskrivits ovan kan utredningen genom exempel som framkommit i utredningens fallstudie⁴⁴ konstatera att den samverkan mellan minst tre kommuner som regleras i förordningen om regional yrkesinriktad vuxenutbildning, både till omfattning och djup, skiljer sig åt mellan de olika samverkansområdena. I en del samverkansområden handlar det enbart om en gemensam ansökan om statsbidrag, varefter medlen fördelas ut till varje enskild kommun. I andra samverkansområden innehåller samverkan många fler komponenter. Genom politiskt beslutade samverkansavtal finns flera exempel på olika typer av fördelningsprinciper för regional placering av utbildningar och samverksorgan med arbetslivet och Arbetsförmedlingen i syfte att anpassa utbudet efter behoven i arbetslivet. Typiskt är att kommuner med en längre tradition av samverkan har haft lättare att tillämpa och implementera det nu gällande villkoren om samverkan för statsbidraget. Skolverket har i flera uppföljningar av regionalt yrkesvux beskrivit kommunal samverkan som ett utvecklingsområde. Bland annat i en uppföljning från 2017⁴⁵ beskriver Skolverket att graden och strukturen för samverkan varierar. Skolverkets uppföljning visar även på att det finns samverkande kommuner som har en etablerad organisation med anställda som hanterar ansökningar, administrerar antagningar och upprätthåller nätverk medan andra

⁴⁴ Detta och ytterligare resultat från utredningens fallstudier beskrivs närmare i kapitel 4.

⁴⁵ Skolverket (2017), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*.

samverkande kommuner har en betydligt lägre grad av institutionaliserad samverkan.

Enligt utredningens bedömning leder den skiftande samverkan till att syftet med regionalt yrkesvux, att öka utbildningsutbudet för den enskilda individen och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna, inte har fått ett tillräckligt stort genomslag. Att regleringen ställer krav på samverkan är inte någon garant för att samverkan om utbildningsplanering hunnit utvecklas i någon djupare mening för samverkansområdena. Den nu gällande regleringen om samverkan, som ett villkor för att få statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, har heller inte i tillräcklig omfattning styrt kommunernas agerande mot en fördjupad samverkan när det gäller utbud av yrkesutbildning för hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna och ökad tillgänglighet till yrkesutbildning för de enskilda individerna hemmahörande i samverkansområdet.

Som ett första led i att fördjupa samverkan i fråga om yrkesutbildning och öka tillgången till sådan utbildning för vuxna föreslår utredningen att villkoren om samverkan i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ändras så att det tydliggörs att kommunerna ska träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Vidare föreslår utredningen att de samverkande kommunerna bildar ett samverkansområde. Dessa tydliggöranden är enligt utredningens bedömning en förutsättning för utredningens förslag om utökad möjligheten för vuxna att delta i yrkesutbildning inom samverkansområdet som föreslås i avsnitt 6.1.4.

När det gäller samverkan om regional yrkesinriktad vuxenutbildning är det enligt utredningens bedömning inte rimligt att ange en minsta nivå på elevvolymen relaterat till ett samverkansområdes storlek. Det är inte möjligt att på förhand beräkna hur många vuxna som kommer söka till yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå eller komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå från olika kommuner. Det finns för varje kommun och för varje samverkansområde inom dagens samverkan uppgifter om antal elever i utbildningarna men det går inte att prognosticera antalet sökande på samma sätt som för gymnasieskolan. Utredningen presenterar därför inte

förslag som omfattar utökade villkor i fråga om geografiskt område med villkor om ett visst antal invånare när det gäller samverkansavtal för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

I steg två av införandet av utredningens förslag återkommer utredningen med förslag om samverkan avseende planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå, se avsnitt 6.6.1.

Inget krav på samma samverkansområde för gymnasieskola och yrkesutbildningar i komvux

Utredningen har övervägt huruvida det ska regleras i lag att det primära samverkansområdet för gymnasieskolan och samverkansområdet för regionalt yrkesvux måste överensstämma geografiskt.⁴⁶ Utredningen har uppmärksammat att det förekommer viss samplanering mellan gymnasieskola och komvux. Utredningen menar att det finns möjlighet till ökad samordning och resursplanering mellan komvux och gymnasieskola i flera regioner och menar att samlade planeringsunderlag och regionala dialoger kan bidra till att öka möjligheterna att detta kommer till stånd. Samtidigt är inte alltid samverkansområdena överlappande och ibland finns utvecklade former av samverkan i båda skolformerna, men inte i samma konstellationer. Utredningen finner inte att det är kritiskt för planeringen av skolformerna att en exakt överlappning finns. Ett krav på samma gränsdragningar skulle kunna innebära komplicerade omförhandlingar av befintliga överenskommelser. Därför finner inte utredningen att det är motiverat med en sådan reglering.

Trots detta är det naturligtvis viktigt att nyttja samordningsvinster när sådana finns. Vid behovsanalys och bedömning av arbetsmarknadens behov är det därför naturligt och nödvändigt att båda skolformerna analyseras utifrån samma regionala kontext. Detta är också en utgångspunkt i utredningens förslag om regionala planeringsunderlag (se vidare avsnitt 6.3.1).

⁴⁶ Utbildning som bedrivs enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux).

6.1.3 Kommuners erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan

Utredningens förslag: De kommuner som tecknat ett primärt samverkansavtal om gymnasieskolans utbildningar ska erbjuda all utbildning som anordnas av kommunerna inom samverkansområdet när det gäller nationella program och programinriktat val samt yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever.

Som framgått ovan ska kommuner samverka om planering och dimensionering av både nationella program och programinriktat val samt yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. En naturlig följd av detta är att de samverkande kommunerna även ska erbjuda all sådan utbildning som anordnas av kommunerna inom samverkansområdet när det gäller nationella program och programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. Detta kommer enligt utredningen att bidra till att öka likvärdigheten och bredda det utbud av utbildning som eleverna har tillgång till. En konkret konsekvens av detta är att kommunerna genom ökad samordning lättare kan fördela utbildningar mellan sig för att effektivare använda resurser.

Behov av att stärka utbudet för ungdomar som inte är behöriga till nationella program

Utredningens har kartlagt samtliga samverkansområden som omfattar minst tre kommuner. I kartläggning framkom att samverkan om erbjudandet inte alltid inkluderar sökbara introduktionsprogram. Ofta är de behöriga elevernas utbud tryggt i betydligt större utsträckning och på ett sätt som gör att de inte är beroende av det utbud som hemkommunen har resurser till och väljer att bedriva. Det är angeläget att skapa bättre förutsättningar för de elever som ännu inte har behörighet till nationella program. Om utbudet av introduktionsprogram i för samverkansområdet inte görs tillgängligt för alla elever ökar risken för att elever hänvisas till utbildning i särskilda lösningar där introduktionsprogram anordnas på en småskalig verksamhet i elevens hemkommun. Därför anser utredningen att det behövs ett lagstadgat krav på att erbjudandet av program-

inriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever alltid ska omfatta alla elever i det primära samverkansområdet. Utredningen anser att det är viktigt att erbjudandet av nationella program och programinriktat val samt yrkesintroduktion görs samordnat, dels för att trygga ett likvärdigt utbud av utbildning för elever som inte är behöriga till nationella program, dels för att underlätta övergången från introduktionsprogram till nationella program.

6.1.4 Möjligheten att delta i yrkesutbildning i regionalt yrkesvux inom samverkansområdet ska öka

Utredningens förslag: Vuxnas möjlighet att delta i yrkesutbildning i regionalt yrkesvux inom samverkansområdet ska öka. Det ska förtydligas i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning att personer hemmahörande i ett samverkansområde fritt ska kunna söka till sådan utbildning som statsbidrag lämnas för och som erbjuds inom samverkansområdet.

Den kommun som anordnar utbildningen ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun i samverkansområdet om ansökan avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för.

Om alla behöriga sökande inte kan antas till utbildningen, ska företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden.

Många kommuner har inte möjlighet att erbjuda ett brett utbud av yrkesutbildning till följd av ett alltför litet elevunderlag och bristande ekonomiska resurser. En av de avgörande frågorna för likvärdigheten inom komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå är en mer lika tillgång till utbildning oavsett vilken kommun den vuxne bor i. Det får inte vara så att det får långtgående konsekvenser för vilken variation av yrkesutbildning som är sökbar enbart beroende på vilka kurser hemkommunen anordnar.

Utbildningsutbudet för den enskilda behöver förbättras

I 20 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) anges att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Regionalt yrkesvux syftar till att öka tillgängligheten och tillgången till yrkesutbildning för vuxna. Tillgängligheten ökas genom att kommuner i samverkan kan erbjuda ett större utbud av utbildningar vilket leder till att individens möjligheter till studier efter eget val ökar och eventuell inlåsning i den egna kommunens utbud av utbildningar minskar. Kommunerna ska således gemensamt om minst tre ansöka om statsbidraget och Skolverket beviljar sedan de samverkande kommunerna medel för yrkesutbildning i enlighet med den gemensamma ansökan. Enligt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) kommunenkät om regionalt yrkesvux uppger en tredjedel av kommunklustren, totalt 75 kommuner, att de praktiserar fritt sök för utbildningar inom regionalt yrkesvux. Samtidigt uppger de medverkande i enkäten att brist på sökande och för små elevvolymen i närområdet är hinder för ett brett utbud av yrkesutbildning.⁴⁷ Det betyder att många vuxna med behov av yrkesutbildning inte har tillgång till annan utbildning än den som finns i hemkommunen. Detta samtidigt som vissa utbildningar inte kommer till stånd på grund av för få sökande. En av de bärande tankarna med regionalt yrkesvux, att kommunerna ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda, har inte fått ett tillräckligt stort genomslag. SKR kommenterar resultatet av enkäten med att kommunernas svar pekar på att utvecklingen går mot mer samverkan. De menar samtidigt att en fördjupad samverkan är nödvändig.

Det finns behov av ett förtydligande i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

Förslagen i detta betänkande bygger sammantaget upp en struktur för samverkan mellan kommuner för en regional planering och dimensionering av yrkesutbildning på gymnasial nivå. Utredningen föreslår i avsnitt 6.1.2 att villkoret om samverkan i förordningen om

⁴⁷ Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux, kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018, SKL.

statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska ändras så att det tydliggörs att kommunerna ska träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner och att de samverkande kommunerna bildar ett samverkansområde. Kommuner i samverkan ges möjlighet att planera bl.a. i vilka kommuner utbildningarna ska placeras. Vissa utbildningar är så stora i sin dimensionering att de kan behöva placeras i flera av de samverkande kommunerna, medan andra kanske behöver finnas i något färre kommuner, och ytterligare andra i endast en av de samverkande kommunerna. Centrala syften i utredningens förslag är att skapa ett brett och varierat utbud av yrkesutbildning för medborgarna, förbättra kompetensförsörjningen till arbetslivet och skapa ett så resurseffektivt system som möjligt. Därför utgår förslagen från samverkan om planering och dimensionering mellan kommuner i ett samverkansområde. I ett sådant system är det en naturlig följd att medborgarna i de samverkande kommunerna ska ha möjlighet att söka till och delta i de utbildningar som genomförs inom samverkansområdet, oavsett vilken kommun som genomför utbildningen. Mot bakgrund av att uppföljningar, däribland SKR:s kommunenkät om regionalt yrkesvux⁴⁸, visar att medborgare i samverkande kommuner inte alltid ges möjlighet att delta i yrkesinriktad utbildning inom samverkansområden inom regionalt yrkesvux menar utredningen att det behöver förtydligas i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning att vuxna hemmahörande i ett samverkansområdet där kommunerna gemensamt planerar och genomför yrkesinriktad utbildning fritt ska få välja mellan sådan utbildning som statsbidrag lämnas för enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Utredningen föreslår därför att det ska göras ett förtydligande i statsbidragsförordningen om att en anordnande kommun ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun i samverkansområdet om ansökan avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för. Även om intentionen med statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning är att utöka utbildningsutbudet för vuxna och således möjliggöra för individer att söka till flera olika utbildningar inom de samverkande kommunerna framgår detta inte tydligt av de gällande bestämmelserna i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Av gällande bestämmelser framgår att minst tre kommuner ska samverka om planering och

⁴⁸ Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux, kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018, SKL.

genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Det är specifikt formuleringen om att öka utbildningsutbudet för den enskilda som behöver förtydligas mot bakgrund av att de samverkande kommunerna inom ramen för regionalt yrkesvux inte i tillräcklig utsträckning erbjuder de samverkande kommunernas samlade utbud av yrkesutbildning för sina medborgare. För sökande som är hemmahörande i andra kommuner utanför samverkansområdet eller i det fall ansökan inte avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning gäller således de generella bestämmelserna om mottagande i 20 kap. 22 § skollagen.

Som en konsekvens av utredningens förslag om förtydligandet av att alla behöriga sökande inom samverkansområdet ska tas emot till sådan utbildning som statsbidrag lämnas för enligt statsbidragsförordningen behöver 10 § i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ändras på så sätt att det framgår att om alla sökande inte kan *antas* till utbildningen ska företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden, till skillnad från den gällande lydelsen som innebär att om alla behöriga sökande inte kan *tas emot* till utbildningen, ska i stället företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden. Den föreslagna ändringen innebär att 10 §, i större utsträckning än i dag, harmonierar med bestämmelserna om mottagande, antagning och urval i 20 kap. 22 och 23 §§ skollagen och 3 kap. 7 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. För enskilda individer innebär de föreslagna förtydligandena att ett likvärdigt utbud av yrkesutbildning säkerställs inom samverkansområdet oberoende av kommuntillhörighet. För att kunna ta del av det utökade utbudet kan det skapa behov av ökad pendling för en del elever, men det menar utredningen uppvägs av både en ökad tillgång till utbildning och en förbättrad variation i utbudet av utbildningar. För att minska behoven av ökad pendling kan kommunerna överväga att tillhandahålla delar av utbildningsinnehållet som distansutbildning och för de delar som arbetsplatsförläggs överväga en arbetsplats i närheten av elevens boende.

När det gäller kommunerna är det helt centralt att de gemensamt planerar utbildningar strategiskt inom samverkansområdet. Vissa utbildningar finns det stora behov av i flertalet kommuner men vissa

utbildningar genererar för små elevvolymen för att det ska vara genomförbart att erbjuda dessa på flera platser. Att fritt söka utbildning inom ett samverkansområde skapar möjlighet att bygga upp tillräckligt stora elevvolymen för att starta utbildningar som annars inte skulle komma till stånd.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.6.2 att Skolverket, i det andra steget i genomförandet av utredningens förslag, ska ta fram regionala ramar för utbudet av utbildning och att de samverkande kommunerna ska ta hänsyn till dessa ramar i sin gemensamma planering och dimensionering av utbildningen i samverkansområdet. I detta första steg begränsas förslaget om att fritt söka yrkesutbildning inom samverkansområdet, till att gälla sådan utbildning som statsbidrag lämnas för enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, dvs. avseende sådan utbildning som finansieras genom det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux.

6.1.5 Skolverket ska i sin fördelning av statsbidrag för regionalt yrkesvux ta hänsyn till behoven på hela arbetsmarknaden

Utredningens förslag: Det ska förtydligas i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning att Skolverket vid sin fördelning av statsbidrag även ska beakta i vilken utsträckning utbudet av sådan utbildning som bidrag lämnas för tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

Vuxnas val av yrkesutbildning har en starkare koppling till efterfrågan på arbetsmarknaden än ungdomarnas gymnasieval. När det gäller yrkesutbildning för vuxna finns därför sällan någon motsättning mellan elevernas intresse och arbetsmarknadens kompetensbehov. Utbudet av yrkesutbildning för vuxna svarar dock endast mot delar av arbetsmarknaden. Utbildningar inriktade mot vård- och omsorg dominerar och utgör ungefär hälften av platserna. Utredningen ser inte att det behövs färre utbildningsplatser inom denna sektor. Däremot behöver utbudet av yrkesinriktad utbildning i komvux på gymnasial nivå breddas mot fler sektorer där det finns efterfrågan på arbetsmarknaden.

Utredningen har sett flera exempel på att huvudmännen inte startar utbildningar eller förändrar mixen av yrkesutbildningar trots att branscher uttrycker ett behov. I en utvärdering av kommunernas implementering av EU:s agenda för vuxnas lärande i Sverige återfinns beskrivningar som handlar om att vuxenutbildningen primärt, när det gäller yrkesutbildning, har fokus på vård- och omsorgsutbildning samt barnskötarutbildning trots att behoven av kompetens på de regionala arbetsmarknaderna är mycket mer differentierade.⁴⁹ I en av kommunerna beskrivs exempelvis att efterfrågan från industrin varit stor under en lång tid, men den aktuella huvudmannen har trots detta inte byggt upp en utbildning som svarar mot dessa behov. De yrkesområden som inte erbjuds eller har få sökande i komvux återfinns i de utbildningsinriktningar där arbetsmarknadsutbildningens volymer har varit som störst. Dessa är yrkesområden inom industriell tillverkning, hantverk, installation, teknik och it-service, respektive serviceyrken som restaurang, lokalvård, administration och säkerhet. Att många av yrkesinriktningarna inom komvux är små, och speciellt de mer traditionellt manliga, kan åtminstone till en del bero på att motsvarande utbildningar har erbjudits i Arbetsförmedlingens regi. Även i Skolverkets uppföljningar av regionalt yrkesvux framkommer en bristande matchning mellan utbildningsutbudet och arbetslivets behov.⁵⁰ Ett exempel på bristande matchning i utbudet som flera respondenter från Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvariga tar upp i Skolverkets uppföljning är den stora volymen utbildning inom vård- och omsorg jämfört med andra sektorer på arbetsmarknaden. Utbildningsutbudet inom t.ex. bygg och industri blir ofta för litet för att täcka de behov som finns inom regionen. Respondenterna i Skolverkets uppföljning upplever att utbildningsutbudet inte är i balans med hela den regionala arbetsmarknadens kompetensbehov. Många av de regionalt utvecklingsansvariga anser därför att kommunerna inte har ett regionalt perspektiv i utbudet av utbildningar utan snarast utbildar åt sig själva.

Utredningen menar att utbudet behöver planeras så att både individer och arbetsgivare ska kunna förlita sig på att komvux, med ett bredare utbud av yrkesutbildning än i dag, kommer finnas tillgängligt som en naturlig väg in på den del av arbetsmarknaden som ställer krav på specifik yrkeskompetens för anställning. Den för-

⁴⁹ WSP (2018), *Slutrapport, utvärdering av implementeringen av EU:s agenda 4*.

⁵⁰ Skolverket (2017), *Regionalt yrkesvux, uppföljning*. Dnr 2017:294.

ändring av medfinansieringskravet i statsbidragsförordningen för regionalt yrkesvux som regeringen har beslutat om, där kommunerna behöver medfinansiera en lägre andel än tidigare kan resultera i att staten kommer ta ett större ekonomiskt ansvar för yrkesutbildning än tidigare.⁵¹ Mot denna samlade bakgrund menar utredningen att det finns anledning att staten också tydligare tar ett ansvar för styrningen av utbudet av yrkesutbildning som bedrivs i enlighet med förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Utredningen föreslår därför att det ska förtydligas i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning att Skolverket vid sin fördelning av statsbidrag, utöver att ta hänsyn till behoven av kompetens på arbetsmarknaden och arbetslöshetens omfattning i de samverkande kommunerna, även ska beakta i vilken utsträckning utbudet av sådan utbildning som bidrag lämnas för tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Utredningen föreslår också i avsnitt 6.3.1 att Skolverket ska få i uppdrag att som stöd till kommunala och enskilda huvudmän, årligen ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av platser inom gymnasieutbildning och behovet av olika yrkesinriktningar i sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå. I avsnitt 6.3.2. presenterar utredningen även förslag om uppdrag till Skolverket om att myndigheten ska föra regionala dialoger med huvudmännen för komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå vad gäller yrkesinriktad utbildning och, där så är lämpligt, även utarbeta stöd för planering av sådan utbildning. När det gäller det föreslagna årliga regionala planeringsunderlaget om behovet av platser inom gymnasieutbildning och behovet av olika yrkesinriktningar i sammanhållna yrkesutbildningar i komvux, syftar det till att i form av analysrapporter på regional nivå skapa förutsättningar för mer välgrundade beslut om utbudet. Särskilt viktigt är det att huvudmännen får vägledning gällande arbetsmarknadens kompetensbehov och utbildningarnas koppling till arbetsmarknaden. Detta ska möjliggöra för huvudmän att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov vid planering och dimensionering av utbildningarna. Planeringsunderlagen ska också ge huvudmännen i olika delar av landet bättre och mer likvärdiga förutsättningar för välgrundade beslut med avseende

⁵¹ Regeringen har i slutet av mars 2020 aviserat satsningar inom utbildningsområdet för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av covid-19 utbrottet. Regeringen föreslår att kravet på att kommunerna finansierar lika många platser själva som staten finansierar tas bort för 2020 och staten finansierar samtliga platser i yrkesvux samt ytterligare 1 500 platser under 2020.

på elevers behov och efterfrågan och på ett effektivt användande av resurser. Skolverket kommer kunna använda dessa analysrapporter för att stämna av i vilken mån kommunernas ansökan om statsbidrag för utbud av sammanhållen yrkesutbildning tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

6.2 Enskilda huvudmäns roll stärks i den regionala infrastrukturen för utbildning

6.2.1 Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud

Utredningens förslag: Vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ska Skolinspektionen ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. För att godkännande ska lämnas ska också följderna beaktas för gymnasieskolor med offentliga och enskilda huvudmän som ligger inom det område där den fristående skolans elever huvudsakligen förväntas komma ifrån. Vid bedömningen av om ett godkännande ska beviljas ska det även beaktas att ett godkännande inte negativt påverkar ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser i området.

Ungefär en tredjedel av eleverna i gymnasieskolan går på en skola som drivs av en enskild huvudman. Enskilda huvudmän utgör således en viktig del av gymnasieskolans infrastruktur. En viktig utgångspunkt för utredningen är att kommunala och enskilda huvudmän så långt det är möjligt ska verka på lika villkor.

Som framgått ovan föreslår utredningen att utbudet av utbildning som erbjuds i gymnasieskolan ska bli mer ändamålsenligt och svara mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Motiven till förslaget utvecklas närmare i avsnitt 6.1.1. Dessa nya krav är något som kommunerna ska ta hänsyn till när de beslutar om vilka utbildningar och hur många platser som ska erbjudas. Eftersom enskilda utgör en så stor del av utbudet av utbildning i gymnasieskolan anser utredningen att även de utbildningar som enskilda huvudmän erbjuder ska svara mot elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Därför föreslår utredningen att Skol-

inspektionen ska ta hänsyn till dessa aspekter vid prövningen av ansökningar om nya tillstånd för enskilda huvudmän.

Som framgått ovan föreslår utredningen ett krav på att kommuner måste samverka med varandra när det gäller planering, dimensionering och erbjudande av utbildning (se avsnitt 6.1.2). Kommunernas samverkansavtal ska ta hänsyn till ett effektivt resursutnyttjande inom samverkansområdet. Det kan t.ex. handla om att inte erbjuda samma utbildning med halvtomma klasser i flera skolor inom ett och samma pendlingsområde. Utredningen anser att då kommunerna ska ta hänsyn till resurseffektiviteten i hela samverkansområdet så ska även Skolinspektionen vid tillståndsprövningen beakta att ett godkännande inte negativt påverkar ett effektivt resursutnyttjande i området. Som framgår av bilaga 3 ökade antalet skolor med yrkesutbildning kraftigt under perioden 2008 till 2017. Det beror främst på att ett stort antal små skolor som drivs av enskilda huvudmän beviljades tillstånd. Under samma period har andelen elever som väljer yrkesprogram minskat vilket innebär att det ökade antalet skolenheter med yrkesutbildning inte har bidragit till att öka yrkesutbildningens attraktionskraft. Enligt utredningens bedömning innebär dock den tilltagande småskaligheten ökade kostnader. Som framgår av kapitel 4 har flera länder, t.ex. Finland, under samma period, arbetat systematiskt för att minska antalet skolor.

Utredningen föreslår vidare att Skolverket i ett första steg ska utforma regionala planeringsunderlag som ska underlätta för kommuner att besluta om ett utbud som svarar mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Avsikten med dessa planeringsunderlag är dels att underlätta kommuners beslut om utbud, dels underlätta Skolinspektionens tillståndsprövning. Skolverket bör analysera om de befintliga utbildningsvolymerna vad gäller yrkesprogram svarar mot behoven på arbetsmarknaden. Av Skolverkets planeringsunderlag bör framgå om utbildningsvolymerna behöver öka eller minska för att svara mot behoven på arbetsmarknaden. Utredningen anser att planeringsunderlaget ska ge kommunerna en tydlig signal om utbud och efterfrågan är i balans eller om det krävs justeringar. På samma sätt bör underlaget ge Skolinspektionen en tydlig signal om det finns utrymme att bevilja fler tillstånd för att anordna utbildningen i fråga. Skolverkets analyser och planeringsunderlag kommer även att omfatta högskoleförberedande program. Myndigheten kommer att behöva analysera övergången till högre

utbildning och etableringen på arbetsmarknaden efter högskoleförberedande program. Om övergången till högre utbildning är svag och om volymen av elever som efter högskoleförberedande program väljer att inte studera vidare överstiger de behov som finns på den generella arbetsmarknaden, då bör det framgå av planeringsunderlagen. Detta blir då en signal till de samverkande kommunerna att erbjuda färre platser på högskoleförberedande program. På motsvarande sätt innebär planeringsunderlaget en signal till Skolinspektionen att iaktta restriktivitet vid prövningen av ansökningar om att godkännas för att ordna utbildning på högskoleförberedande program.

Hänsyn ska tas till effektiv användning av resurser i regionen

Som framgått ovan föreslår utredningen att Skolinspektionen vid prövningen av ansökningar från enskilda huvudmän ska beakta att utbildningar svarar mot ungdomars efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Detta motsvarar den skyldighet som utredningen föreslår ska gälla för kommuner som beslutar om utbud av utbildning. För kommunernas del föreslås även ett krav att de vid samverkan med andra kommuner tar hänsyn till ett effektivt användande av resurser. Syftet med det förslaget är att kommunerna gemensamt ska ta hänsyn till alla de samverkande kommunernas ekonomi. Utredningen har sett exempel på hur kommuner agerat på ett sätt som gynnar den egna kommunala ekonomin, men som totalt sett inte bidrar till ett effektivt utnyttjande av regionens samlade ekonomi. Det har t.ex. handlat om att erbjuda dyra utbildningar där elever huvudsakligen kommer från andra kommuner. Andra exempel som utredningen sett handlar om att flera kommuner inom ett gemensamt pendlingsområde erbjuder samma utbildning på flera skolenheter, trots att elevunderlaget är bristande och trots att småskaligheten riskerar att försvåra ett effektivt resursutnyttjande.

Utredningen kan konstatera att antalet gymnasieskolor har ökat från 619 skolor 2000 till 930 skolor 2018. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.4.3. Ökningen skedde fram till 2010 samtidigt som elevantalet ökade. Därefter har antalet skolor minskat något. Den genomsnittliga skolstorleken minskade under perioden, från 489 elever per skola 2000 till 379 elever per skola 2018, vilket motsvarar en minsk-

ning på mer än 20 procent.⁵² Det är inte självklart att små skolor är mindre resurseffektiva än stora och flera skolor kan bidra till ökad närhet för eleverna och en ökad valfrihet. Utredningen har dock sett flera exempel på att samma utbildning erbjuds av flera huvudmän inom samma pendlingsområde i en utsträckning som bedöms svår att försvara sett till hur samhällets resurser bäst används på ett effektivt sätt. Det gäller inte minst yrkesutbildningar där det kan handla om dyra lokaler och dyr utrustning som kräver god beläggning för att sänka kostnaderna. Bristen på yrkeslärare är också stor och lärarförsörjningen riskerar att bli svårare om elevantalet sjunker på de olika skolenheterna. Utredningen föreslår att de samverkande kommunerna ska ta hänsyn till ett effektivt resursutnyttjande och utredningen anser därför att det är lämpligt att Skolinspektionen vid tillståndsprövning ska ta hänsyn till om ett effektivt resursutnyttjande riskerar att påverkas negativt om fler huvudmän beviljas tillstånd att bedriva utbildning.

Tillstånd ska prövas i förhållande till befintlig utbildning

Som nämnts är det utredningens uppfattning att enskilda huvudmän har stor betydelse för kompetensförsörjning och för högskolornas rekryteringsbas. De enskilda huvudmännen står för en betydande andel av det totala utbudet av gymnasieutbildning och är en etablerad del av dagens gymnasieskola. En förändring av utbudet genom nya eller utökade tillstånd till enskilda huvudmän kan få följder för de gymnasieskolor som redan finns, oavsett under vilket huvudmannaskap som skolorna bedrivs. I dag gäller att tillstånd inte ska beviljas om utbildningen innebär påtagligt negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Utredningen menar att denna konsekvensanalys även ska omfatta befintliga enskilda huvudmän i det samverkansområde där den nya utbildningen kan förväntas ha sitt huvudsakliga upptagningsområde.

⁵² Elevkullarna ökade mellan år 2000 och 2008, minskade sedan fram till och 2014, och har därefter åter ökat.

6.2.2 Enskilda huvudmän är en del av det regionala utbudet

Utredningens förslag: Vid bedömningen av om ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar erbjuds i kommunen får kommunen även ta hänsyn till de utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter som ligger inom det primära samverkansområdet.

Enligt skollagen är varje kommun ansvarig för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet⁵³. Av dagens reglering i skollagen framgår också att hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar erbjuds ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar.⁵⁴ Kommunen kan då erbjuda utbildning som den själv anordnar eller som anordnas av en annan kommun eller region som hemkommunen har samverkansavtal med.⁵⁵ I många kommuner finns samma utbildning hos både kommunala och enskilda huvudmän. Det kan bidra till en ökad valfrihet för eleverna. Det kan också bidra till att ökade kostnader om både kommunala och enskilda huvudmän driver samma utbildning med halvtomma klasser. OECD har i granskning av svensk yrkesutbildning påtalat att Sverige med internationella mått mätt har väldigt små skolor med bl.a. ökade kostnader som följd.⁵⁶ Mot den bakgrunden föreslår utredningen dels ett krav på samverkan mellan kommuner och att kommunerna ska ta hänsyn till resurseffektivitet, vilket framgår ovan. Utredningen föreslår också att kommuners skyldighet att erbjuda ungdomar ett allsidigt utbud av utbildning inte betyder att all utbildning måste bedrivas i egen regi. Förslaget innebär att kommunen vid bedömningen av om den erbjuder ett allsidigt urval får räkna in de utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän i samverkansområdet. Någon ändring när det gäller kommunens ansvar för att ungdomarna i kommunen ska erbjudas utbildning föreslås dock inte. Om den enskilda huvudmannen lägger ner sin verksamhet är det fortfarande kommunens ansvar att se till att ungdomarna i kommunen erbjuds ett allsidigt urval av utbildning.

⁵³ 15 kap. 30 § skollagen.

⁵⁴ 16 kap. 42 § skollagen.

⁵⁵ 15 kap. 30 § skollagen.

⁵⁶ OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

6.3 Bedömning av behov av gymnasial utbildning

6.3.1 Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning

Utredningens förslag: Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt ta fram regionala planeringsunderlag för utbudet av utbildning. Underlagen ska fungera som stöd till huvudmännen för gymnasieskolan och komvux i deras arbete med planering och dimensionering av nationella program samt programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever och av sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå.

Vidare ska Skolverket stödja huvudmännen genom analyser av elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov och av hur planeringen av utbudet kan främja effektiv användning av samhällets resurser. Flera myndigheter med befintliga uppdrag om analys och prognoser om arbetsmarknaden ska få i uppdrag att förse Skolverket med analyser av arbetsmarknadsbehoven på regional nivå som ska användas i planeringsunderlagen. Uppdraget ska även inkludera att Skolverket ska föra regionala dialoger med de huvudmän som ingår i området för planeringsunderlaget, både gällande gymnasieskolans utbud och utbudet av sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå.

Detta ska delvis regleras i förordning.

Utredningens bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att föreslå en möjlig utformning av statistikinsamling om sökande, mottagna och antagna till sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå. Uppgifterna ska möjliggöra bedömning av efterfrågan från målgruppen och det planerade utbudets kapacitet i relation till denna. En del av uppdraget skulle också kunna vara att göra en initial stickprovsundersökning i några regioner för att ge en lägesbild av kapaciteten inom och efterfrågan av yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå.

Underlag för välgrundade beslut om utbud

Ett planeringsunderlag i form av analysrapporter på regional nivå skapar förutsättningar för mer välgrundade beslut om utbudet. Särskilt viktigt är det att huvudmännen får vägledning gällande arbetsmarknadens kompetensbehov och utbildningarnas koppling till arbetsmarknaden. Detta ska möjliggöra för huvudmän, både de huvudmän med många elever och många skolor, och de mindre huvudmännen, att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov vid planering och dimensionering av utbildningarna.

Planeringsunderlagen ska också ge huvudmännen i olika delar av landet bättre och mer likvärdiga förutsättningar för välgrundade beslut med avseende elevers behov och efterfrågan och för ett effektivt användande av resurser. Detta ska bidra till bättre användande av resurser i fråga om sådant som exempelvis lokalisering av utbildning.

Underlaget ska även utgöra en grund för Skolinspektionens bedömning om arbetsmarknadsbehovet vid tillståndsprövning (se avsnitt 6.2.1). Även för de regionala branschråden (se avsnitt 6.3.5) blir de regionala rapporterna ett viktigt underlag för arbetet.

Skolverket är förvaltningsmyndighet och statistikansvarig myndighet för skolväsendet. I Skolverkets instruktion⁵⁷ anges att myndigheten ska bidra till och redovisa sitt arbete med att trygga den nationella kompetensförsörjningen och underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska också följa upp och analysera kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier efter avslutad utbildning. Myndigheten ska vidare stödja utvecklingen vad gäller samverkan mellan skola och arbetsliv. Många av de uppgifter som ska hanteras enligt utredningens förslag kommer alltså att bygga på redan befintliga arbetsprocesser inom Skolverket. Det gör denna typer av analyser till ett naturligt ansvar för Skolverket. Förslaget ställer dock större och delvis andra krav på omfattningen av analyserna.

⁵⁷ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Den geografiska avgränsningen för planeringsunderlagen bör följa länens avgränsningar som huvudregel

Utredningens bedömning är att länens inledning är en ändamålsenlig huvudregel för planeringsunderlagens geografiska avgränsning. Utredningens egna analyser av gymnasieelevers rörelser tyder på att det ofta finns pendlingsströmmar som motiverar analys av utbudet i något större områden än den minsta nivån av pendlingskluster. En stor fördel med länen som huvudsaklig analysregion är att SCB bedömer denna nivå som lämplig för utbildningsprognoser. Utredningen ser också i sina analyser av dagens samverkansområden i gymnasieskola att dessa många gånger stämmer relativt väl överens med länsgränserna. Kartläggningen vi gjort visar att samverkan inte alltid sammanfaller med länsgränserna och befintliga samverkansområden inom gymnasiala utbildningen. Det är dock sällan som länsgränser skär igenom ett samverkansområde. Avgränsningarna av underlagsrapporterna kommer dock att behöva anpassas för att ta hänsyn till de situationer då en kommun sett till utbildningspendlingen har starkare koppling till en annan än det egna länet.⁵⁸

Ibland finns också relevanta skillnader inom länen där både utbildningspendlingen och arbetsmarknaden gör det rimligt att antingen göra en avgränsning i flera olika underlagsrapporter inom ett län, eller synliggöra dessa förhållanden inom en underlagsrapport. Till exempel bör man samverka med regionala och kommunala företrädare när Skolverket beslutar hur Västra Götalands län ska behandlas. Detta eftersom länet på grund av sin omfattning i många sammanhang analyseras delregionalt i fyra delar. Detta kan också vara en fråga för Stockholms län och Skåne län.

Utredningen ser alltså att länen, efter viss anpassning med hänsyn till befintliga samverkansområden och elevers pendling ger goda förutsättningar för att geografiskt avgränsa planeringsunderlagens områden. Skolverket bör besluta om avgränsningar av planeringsunderlagen. Skolverket bör också inom ramen för uppdraget samråda med SCB, Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket för att den geografiska nivån på bästa möjliga sätt överensstämmer med myndigheternas analyser av kompetensförsörjning på regional nivå.

⁵⁸ Vi använder begreppet län när vi syftar på den geografiska avgränsningen.

Regionalt utbud, demografi och arbetsmarknadsanalys

Planeringsunderlaget ska innehålla en helhetsbild av utbudet i gymnasieskola och i sammanhållna yrkesutbildningar⁵⁹ inom komvux på gymnasial nivå inom underlagets område. Redogörelsen och prognoserna ska i möjligaste mån också innefatta arbetsmarknadsutbildningar.⁶⁰ Uppgifterna ska baseras på Skolverkets sammanställning av huvudmännens planerade utbud, antalet sökande och antagna och andelen som fullföljt utbildningen (Se avsnitt 6.3.1 för förslag om ansvaret för uppgifter om det planerade utbudet). Det är viktigt att underlaget för gymnasieskolan också visar utbudet av platser för gruppbaserat programinriktat val och gruppbaserade yrkesintroduktion då dessa utbildningar har ett stort värde samhälleligt och för individer. Här ser utredningen brister i dagens regionala planeringsunderlag. För att Skolverket ska kunna ge stöd i tillräckligt god tid till huvudmännen kan det krävas att den nationella insamlingen av elevers ansökningar till gymnasieskolan åter samlas in i en preliminär version såsom skedde före 2018, detta eftersom det annars blir svårt att göra ett tillräckligt aktuellt planeringsunderlag för de planeringsprocesser som sker hos huvudmännen under läsårets gång.

Underlaget ska också innehålla analys av hur utbildningarna bidrar till kompetensförsörjningen för arbetsliv och högre utbildning. Detta innebär bl.a. att det ska klargöras vilka utbildningar som fyller ett specifikt kompetensförsörjningsändamål och där utbildningen ger fördel på arbetsmarknaden jämfört med att ha läst en annan utbildning. Detta bör analyseras genom statistik om yrkesstrukturen och matchningen för unga vuxna efter utbildningarna, tillsammans med uppgifter arbetsmarknadsetablering och övergång till högskolestudier.

Den utbildningsprognosmodell som SCB har utvecklat för utbildningsprognoser över löpande 20-årsperioder ska användas och erfarenheterna från Tillväxtverkets och SCB:s arbete med regionala matchningsindikatorer ska tas tillvara. Arbetsförmedlingens regionala analyser ska också användas. Underlaget ska vidare innehålla en demografisk prognos för ett längre tidsperspektiv.

⁵⁹ Med sammanhållen yrkesutbildning avses i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde.

⁶⁰ SCB:s prognoser innefattar redan i dag individer som fått sin utbildning genom arbetsmarknadsutbildning.

Framtidsyrken bör ges särskild uppmärksamhet

Arbetsmarknaden är inte statisk. Yrken försvinner och nya tillkommer. Utredningen kan konstatera att det inom gymnasieskolan finns flera specialiserade utbildningar som i information och marknadsföring ibland beskrivs som inriktade mot framtidsyrken eller nya nischer av arbetsmarknaden. Flera huvudmän och branscher har uttryckt en oro för att arbetsmarknadsprognoser föreslås utgöra underlag för planering och dimensionering. Skälet till oron anges vara att vissa utbildningar är inriktade mot yrken och branscher som är så unga att de ännu inte hunnit få egna yrkeskoder och att det därför finns risk för att deras arbetsmarknadsanknytning framstår som svagare än vad den i verkligheten är. Andra skäl som uppgivits är att eleverna efter utbildningen startar egna företag och av det skälet framstår som att utbildningens anknytning till arbetsmarknaden är svag.⁶¹ Mot denna bakgrund anser utredningen att det är angeläget att SCB, Skolverket, utbildningsanordnare och berörda branscher samarbetar för att följa upp etableringen på arbetsmarknaden efter sådana utbildningar. Syftet med denna uppföljning är att skapa förutsättningar för dimensionering så att antalet platser på nya och innovativa utbildningar svarar mot en faktisk efterfrågan på arbetsmarknaden. Sådan uppföljning kan också ligga till grund för saklig information till elever om arbetsmarknadsutsikterna. Det kan t.ex. gälla utbildningar inom e-sport, djurpark, stylist, dataspelsutveckling, äventyrsguidning, hundtränare och sportfiskeguide.

Myndigheter ska få i uppdrag att producera regionala analyser av arbetsmarknadens kompetensbehov

OECD presenterade 2016 en rapport som syftade till att ge råd angående hur Sverige skulle kunna använda kvalitativa och kvantitativa data om kompetensbehov till åtgärder för att förbättra kompetensförsörjningen.⁶² OECD konstaterade bl.a. att Sverige har ett välutbyggt och robust system för att samla in statistisk information inom både arbetsmarknad och utbildning. Men OECD noterade att Sveriges kommuner, som bär ett stort ansvar för att utforma utbild-

⁶¹ SCB visar dock att mycket få unga är egenföretagare. Enligt SCB var enbart cirka 0,5 procent av åldersgruppen 16–24 egna företagare under 2016. Statistiken går också att få nedbruten på olika näringsgrenar vilket gör det möjligt att kontrollera hur pass vanligt förekommande det är.

⁶² OECD (2016), *Getting Skills Right Sweden*.

ningsutbudet, ofta saknar den kompetens som krävs för att analysera statistiken i syfte att förstå kompetensbehoven. Enligt OECD får det som konsekvens att den nivå som beslutar om utbudet inte har kapacitet att vare sig göra relevanta analyser eller vidta nödvändiga åtgärder för att få en god matchning mellan utbildningsutbud och behoven på arbetsmarknaden. OECD lämnade flera rekommendationer till Sverige för att uppnå en bättre matchning mellan behoven på arbetsmarknaden och arbetskraftens kompetens. Bland annat föreslogs en ökad regional samverkan om utbildningsutbudet och ett närmare samarbete mellan den nationella och regionala/lokala nivån för att bättre sprida analyser av behoven på arbetsmarknaden. OECD:s analys av huvudmännens förutsättningar för att analysera den nationella statistiken angående arbetsmarknad och utbildning stämmer väl överens med den bild som utredningen fått i sina kontakter med huvudmän angående vad som ligger till grund för huvudmännens beslut om utbud.

Utredningen föreslår att Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån (SCB) får i uppdrag att bistå Skolverket med regionala analyser av kompetensförsörjningsbehov. Analysen ska vara tydligt kopplad till utbildningsvolymerna inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Tillväxtverket ska inom uppdraget samråda med de regionalt utvecklingsansvariga. Genom detta får de regionalt utvecklingsansvariga en möjlighet att bidra med analyser av regionala behov i ett sammanhang som är konkret riktat till huvudmännen i gymnasieskola och komvux. Arbetsförmedlingens uppdrag ska innefatta att, utöver att bidra med arbetsmarknadsanalyser, på ett ändamålsenligt sätt förse Skolverket med underlag om planerade och genomförda arbetsmarknadsutbildningar. En del av detta är att anpassa kategoriseringen av arbetsmarknadsutbildning för att så långt som det är möjligt skapa jämförbarhet med det reguljära utbildningssystemets kategorisering av yrkesområden.

Regeringen har markerat att aktörer med regionalt utvecklingsansvar har en viktig uppgift i att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning i hela landet (genom uppdrag till regionalt utvecklingsansvariga och Tillväxtverket 18 resp. 21 december 2018). De regionalt utvecklingsansvariga ska organisera och fastställa målsättningar för regionalt kompetensförsörjningsarbete i samverkan med bl.a. kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer och statliga myndigheter. De ska även tillhandahålla analyser och prognoser av behovet

av kompetens i privat och offentlig sektor på kort och lång sikt (regeringsuppdrag 18 december 2018). De regionalt utvecklingsansvarigas har redan i dag också ett uppdrag om att medverka i planeringen av utbud och inriktning för utbildning som finansieras via statsbidraget för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning.

Utredningen bedömer att det uppdrag som regionalt utvecklingsansvariga hittills har fått att vara samrådspart i förhållande till utbildningssystemet skulle bli tydligare kanaliserat samt få en större effekt genom att deras regionala kunskap används i planeringsunderlaget.

Utredningen bedömer också att SCB:s prognosmodell för utbildningsprognoser kommer utgöra en viktig del i det underlaget. Utredningen har i dialog med SCB erfarit att planerad utveckling av regionala prognoser täcker de behov som utredningen ser som nödvändiga för att stödja utbildningsystemet med prognosunderlag. Denna modell skulle kunna vara en utgångspunkt för återkommande regionala prognoser över utbildning och arbetsmarknad. Detta innefattar två viktiga utvecklingsområden som behövs för att öka utbildningsväsendets förmåga att använda prognoserna. För det första behöver prognosmodellen regelbundet publiceras på länsnivå. För det andra behöver prognosmodellernas utbudsberäkningar presenteras på ett sådant sätt så att huvudmän och andra intressenter förstår hur förändringar i utbildningsvolymerna skulle påverka. Vi ser ett behov av att Skolverket samverkar med SCB kring hur uppgifterna från de regionala prognoserna ska presenteras för att vara så användbara och lättförståeliga som möjligt för utbildningssystemets aktörer vid bedömningarna av arbetsmarknadsbehoven.

Arbetsförmedlingen kommer även fortsättningsvis att göra regionala yrkesprognoser och dessa är också ett underlag som ska vara en del av analyserna om kompetensförsörjningsbehovet. Yrkesprognoserna på kort sikt kan ge viktig information om yrken som är för små för att prognosticeras som utbildningsgrupp i rapporten *Trender och prognoser*, exempelvis frisörer eller olika yrken inom naturbruksnäringarna. Myndigheten har under 2020 uppdrag att kartlägga behov av kompetensbehov på nationell och regional nivå. I uppdraget ingår att Arbetsförmedlingen ska analysera och redogöra för hur myndigheten kan utveckla analyser av utbud och efterfrågan, analyser som ska skapa grund för bra utbildningsdimensioneringar.

Arbetsförmedlingen bör även få i uppdrag att regelbundet förse Skolverket med information om planerade arbetsmarknadsutbild-

ningar. Planerade arbetsmarknadsutbildningar ska också framgå som en del av det totala utbudet av yrkesutbildningar i underlaget.

Även Myndigheten för yrkeshögskola (MYH) gör regionala behovsanalyser inom yrkeshögskolans område. Skolverket bör också ta tillvara MYH:s erfarenheter av behovsanalyser.

Huvudmän ska ha likvärdig tillgång till planeringsunderlag

Det är en resurskrävande analysuppgift att sätta kompetensförsörjningens behov i relation till behoven av gymnasial utbildning. Tillgången till regional analys av utbildningsutbud och gymnasieskolans kompetensförsörjningsbidrag varierar över landet. Förslaget skulle leda till att ge fler kommuner i samverkan bättre tillgång till planeringsunderlag, något som i dag enbart ett fåtal samverkansområden har skapat.

Dagens ordning innebär att SCB tar fram data på uppdrag från vissa regionala aktörer. Det har dock inte skett på regelbunden basis och har inte gällt hela landet. Vi bedömer detta som en ineffektiv lösning på behovet av planeringsunderlag. Skolverket, Arbetsförmedlingen och SCB är de nationella myndigheterna med ansvar för statistik och prognoser på utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. Eftersom myndigheterna i detta arbete delvis hanterar sekretessbelagda personuppgifter som krävs för vissa av analyserna är det helt nödvändigt att myndigheterna bidrar med framtagningen av statistik till den regionala analysen. Både offentliga och enskilda huvudmän ska kunna dra nytta av underlaget och därmed få lika möjligheter att ta del av en samlad analys av regionala utbudet.

Många huvudmän skulle med det regionala planeringsunderlaget få bättre förutsättningar än de har i dagsläget. I dag är det enbart i ett fåtal fall som regionala planeringsunderlag tas fram. För att få ändamålsenliga underlag behövs i många fall medverkan från centrala statistikansvariga myndigheter. Så är fallet redan i dag men då sker detta på ad-hoc basis och utan kontinuitet eller tydlig koppling till huvudmännens utbud. Utredningens bedömning är att ett statligt ansvar för produktionen av planeringsunderlaget ger bättre förutsättningar för huvudmännens planering och innebär ett mer effektivt resursutnyttjande jämfört med att ålägga huvudmännen i samverkan ett större ansvar för detta. Det är en resurskrävande uppgift för

Skolverket att ta fram underlaget då det blir ett relativt omfattande material, men planeringsunderlaget behöver inte nödvändigtvis tas fram i sin helhet varje år. Skolverket bör avgöra vilken periodicitet som är ändamålsenlig.

Skolverket bör stödja huvudmännen genom analyser av elevers efterfrågan och behov samt resurseffektiv planering

Utredningen bedömer även att Skolverket bör stödja både kommunala och enskilda huvudmän genom återkommande analyser av elevers efterfrågan av utbildning i gymnasieskolan. Vi bedömer att det finns behov av kontinuerlig analys av ungdomars intressen och önskemål på kort och lång sikt. Vi anser att detta behövs då ungdomarnas intresse är och även fortsättningsvis ska vara en viktig faktor vid utvecklingen av gymnasieskolans utbud. Utöver statistisk uppföljning av elevers val menar utredningen att det är angeläget att Skolverket hittar former för att fånga upp elevers intressen, förväntningar på utbildningen och planer för hur de ska försörja sig efter utbildningen. Det kan enligt utredningen ske på flera sätt, t.ex. genom enkäter, fokusgrupper och djupintervjuer. Sådana fördjupade analyser bör enligt utredningens uppfattning riktas mot utbildningar där det övergången till arbetsmarknaden eller högre utbildning är svag samtidigt som det finns ett starkt elevintresse. Att närmare utreda hur sådana utbildningar marknadsförs, vilka förhoppningar eleverna har när de väljer dessa och vad de gör efter utbildningarna, kan ge värdefull kunskap som kan användas både vid planering och dimensionering. Utredningen menar att en bättre matchning mellan utbildningars innehåll, elevers val och behoven på arbetsmarknaden inte bara handlar om planering och dimensionering. En bättre matchning kräver också utveckling av utbildningarnas innehåll och utformning. Även i detta arbete är det viktigt att involvera elever och inte bara företrädare för arbetsliv och högre utbildning. I avsnitt 6.9.2 beskrivs utredningens bedömningar vad gäller behovet av att fortsätta utveckla gymnasieskolans utbildningar.

Ett brett kunskapsunderlag om vad som påverkar elevers val av utbildning finns i forskning och myndighetsrapporter. Det är komplexa samband och drivkrafterna bakom valet är mycket olika i olika elevgrupper. Skolverket skulle kunna bidra till kunskapen genom att göra studier som inriktar sig på målkonflikter som är föremål för

bedömningar vid utbudsplaneringen. Det kan röra sig om potentiella konflikter mellan elevers kortsiktiga och långsiktiga intressen och behov. Det kan också gälla efterfrågan på program med höga kostnader där resurseffektiviteten ska vägas mot efterfrågan eller kompetensbehoven på arbetsmarknaden. Utredningens kontakter med skolor som erbjuder idrottsutbildningar indikerar att dessa utbildningar bör ges särskild uppmärksamhet av Skolverket när det resurseffektivitet, genomströmning och etablering. I dag går cirka 9 000 elever på en nationell idrottsutbildning. Drygt åtta av tio elever dessa går på högskoleförberedande program. Utredningen har av flera rektorer uppmärksammats på att den mycket stora övervikten av elever på högskoleförberedande program har lett till utmaningar när det gäller genomströmning och möjligheten att erbjuda idrottsutbildning på yrkesprogram har efterfrågats. Utredningen anser att det är angeläget att Skolverket i sina planeringsunderlag beaktar det faktum att dagens utbud ofta är så utformat att elever som vill ha en idrottsutbildning ofta bara har högskoleförberedande program att välja på. Om en sådan situation föreligger kan myndighet ge rekommendationer till huvudmännen om hur utbudet av idrottsutbildningar bör utvecklas för att inte påverka elevernas programval på grund av deras idrottsliga preferenser.

Sådana analyser kan komma att vara ett viktigt stöd för huvudmännen genom att ge vägledning för avvägningar mellan elevers efterfrågan på utbildning och strävan efter effektiv resursanvändning eller kompetensförsörjningsbehoven på arbetsmarknaden. Ett annat skäl är att analyserna vore värdefull information till studie- och yrkesvägledare. Utredningen menar att elevernas intressen inför gymnasievalet noggrant följs av huvudmännen genom elevernas val i årskurs 9. Vi menar att det också är viktigt att analysera hur dessa intressen påverkas under gymnasietiden och hur eleverna ser på valet efter utbildningen.

Ytterligare ett skäl är att bygga kunskap om elevers val och preferenser är att underlätta utvecklingen av gymnasieskolans innehåll och organisation (se även utredningens bedömning i avsnitt 6.9.2). Genom regionala planeringsunderlag och regionala dialoger får Skolverket tydliga kanaler att förmedla resultat från sina analyser som är garanterade att nå huvudmännen via kommunpolitiker, kommunala tjänstemän och enskilda huvudmän.

En annan typ av analyser som Skolverket kan bistå samverkansområdena med är att ge rekommendationer om hur planeringen kan ske mer resurseffektivt. Till exempel skulle Skolverket kunna ge rekommendationer till huvudmännen i samverkan om Skolverket skulle identifiera situationer då skolors storlek eller lokaliseringen leder till att resurserna inte nyttjas på ett effektivt sätt.

Regionala dialoger ska ingå i uppdraget till Skolverket

Skolverket ska på regional nivå sprida information om planeringsunderlagen och deras innehåll. Detta kan t.ex. göras genom regionala konferenser. Huvudmän ska även ha möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på planeringsunderlagen vilket utredningen menar är viktigt för kvaliteten. I sådana skriftliga underlag kan det finnas anledning för huvudmännen att redogöra för centrala slutsatser från de regionala branschråden. Dialogen kan också ge Skolverket en bättre bild av vilket stöd som huvudmännen behöver i sin planering. Att utföra dialogerna ska även stärka den regionala arenan för dialog om planering och dimensionering och bidra till att föra samman huvudmän som kanske inte samarbetat tidigare. Ett viktigt syfte med både utvecklande av planeringsunderlagen och påbörjad dialog mellan Skolverket och huvudmännen är att förbereda för reformens andra steg, då staten i dialog med huvudmännen föreslås ska ta ett större ansvar för planering och dimensionering (se avsnitt 6.6.2).

Den regionala dialogen bör omfatta alla huvudmän som verkar inom respektive region. Med anledning av förslagen från Skolmyndighetsutredningen vill utredningen påpeka att en regionalt organiserad skolmyndighet skulle ha mycket goda förutsättningar att ge bästa möjliga planeringsunderlag, samt kapacitet att hålla regionala dialoger med regional närvaro.

I vissa delar kräver arbetet med planeringsunderlag centraliserade processer för att fungera, det gäller exempelvis statistikproduktion. Det finns dock många möjligheter till ett växelspel mellan regional och central organisation. Den regionala organisationen skulle ge starkare regional förankring och goda möjligheter till kontinuerlig dialog. Samtidigt skulle det gå att behålla central hantering av informationsflöden, statistikproduktion och analyser.

Möjligheten för både staten och huvudmännen att följa efterfrågan och utbudskapacitet på yrkesutbildningar behöver stärkas. Utredningen bedömer att utbudet av sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå även fortsättningsvis riskerar att vara svåra att få information om och utvärdera för såväl staten och kommunerna som aktörer utanför skolväsendet såsom exempelvis arbetsförmedlare. Utredningen delar Skolverkets bedömning⁶³ att statistik om sökande till all kommunala vuxenutbildning skulle bidra till en mycket komplex och kostsam uppgiftsinsamling. De sammanhållna yrkesutbildningarna utgör dock en begränsad del av den kommunala vuxenutbildningen och uppföljning av efterfrågan på dessa skulle inte generera ett lika komplext material som en uppföljning av hela det kursbaserade utbudet i skolformen.

Utredningens bedömer därför att Skolverket bör få i uppdrag att föreslå ett sätt att utveckla statistik eller annan uppföljningsmetod som ger kunskap om ansökande, mottagna och antagna individer för sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå. Uppgifterna ska möjliggöra bedömning av efterfrågan från målgruppen.

6.3.2 Stöd till huvudmän som anordnar utbildning inom gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning

Utredningens förslag: Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt ta fram regionala planeringsunderlag för utbudet av utbildning i gymnasiesärskolan. Underlagen ska fungera som stöd för huvudmännen i deras arbete med planering och dimensionering av nationella program. Vidare ska Skolverket stödja huvudmännen genom analyser av elevers efterfrågan och behov, etableringen på arbetsmarknaden samt hur planeringen av utbudet kan främja en effektiv användning av samhällets resurser. Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt följa upp elevernas sysselsättning efter gymnasiesärskolan och efter yrkesinriktad utbildning i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Uppdraget ska även inkludera att Skolverket ska föra regionala dialoger med de huvudmän som ingår i området för planeringsunderlaget avseende gymnasiesärskolans utbud. Skolverket ska dessutom ges i uppdrag att

⁶³ Skolverket (2018), *Yttrande över En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* (SOU 2018:71). Dnr 4.2.1-2018:1565.

föra regionala dialoger med huvudmännen för komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå vad gäller yrkesinriktad utbildning, i syfte att stimulera erfarenhetsutbyte inom särskild utbildning och där så är lämpligt, även utarbeta stöd för planering av sådan utbildning.

Detta ska delvis regleras i förordning.

Underlag för välgrundade beslut om utbud

Jämfört med gymnasieskolan och komvux, bedömer utredningen, att planering och dimensionering av utbildning inom gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå i större utsträckning kräver lösningar som kan anpassas efter behoven hos varje enskild elev. Målgruppen för gymnasiesärskolan och särskild utbildning möter ofta stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Av dem som får arbete efter gymnasiesärskolan har 9 av 10 anställts med någon form av subvention.

Utredningen har analyserat genomströmning och etablering på arbetsmarknaden för elever i gymnasieskolan. Någon motsvarande analys av genomströmning och etablering för elever i gymnasiesärskolan har utredningen inte kunnat göra. Men utredningen anser att vissa slutsatser i någon mening är överförbara. En sådan slutsats är att inträdet på arbetsmarknaden underlättas om elever väljer en yrkesutbildning med en stark anknytning till arbetsmarknaden. Utredningens analys visar att det är särskilt tydligt för elever med svaga meritvärden från grundskolan. Enligt utredningens är det angeläget att följa upp och analysera inträdet på arbetsmarknaden efter utbildning i gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Analysen av arbetsmarknadsinträdet försvåras dock av att det handlar om små elevvolym. Dessutom handlar det för de allra flesta individer om subventionerade anställningar. Båda dessa faktorer gör det svårare att analysera eventuella samband mellan utbildning, behoven på arbetsmarknaden och etableringen efter genomförd utbildning. Det faktum att det oftast krävs subventioner för att en anställning ska bli av, gör det svårt att särskilja om det är efterfrågan på arbetsmarknaden som gör att individer anställs eller om det handlar om att det finns arbetsgivare som har vilja och erfarenhet av att anställa med hjälp av subventioner. Sedan 2019 har dock möj-

ligheterna att följa upp etableringen på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning förbättrats avsevärt genom att Skolverket numera tillåts använda uppgifter på individnivå i gymnasiesärskolan och sär-vux. Trots de utmaningar som nämnts ovan anser utredningen att Skolverket bör ges i uppdrag att regelbundet följa upp elevernas etablering på arbetsmarknaden.

I gymnasiesärskolan finns det nationella program. Sådana finns inte i sär-vux. Utbildningarna i sär-vux är ännu mer individualiserade vilket påverkar förutsättningarna för planering och dimensionering. Utredningen anser att Skolverket bör ges i uppdrag att utveckla underlag till stöd för huvudmännens planering och dimensionering av utbudet av nationella program i gymnasiesärskolan. Mot bakgrund av den starka individualiseringen i sär-vux bedömer utredningen att uppdraget att utforma planeringsunderlag inte bör omfatta komvux som särskild utbildning.

Av underlagen bör det t.ex. framgå vilka utbildningar som erbjuds, var utbildningarna anordnas, elevernas pendlingsmönster samt etableringen på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av att det är betydligt mindre elevgrupper i gymnasiesärskolan, jämfört med gymnasieskolan, kan det vara svårt att analysera etableringen för varje enskild region. Utredningen bedömer dock att Skolverket på nationell nivå bör kunna analysera etableringen efter olika utbildningar och inom olika yrkesområden. Sådana aggregerade analyser bör, enligt utredningen, kunna utgöra underlag för dialog om det utbildningsutbud som erbjuds lokalt och regionalt. Utredningen bedömer att planeringsunderlagen kommer att ge huvudmännen i olika delar av landet bättre och mer likvärdiga förutsättningar för välgrundade beslut om utbudet.

Utredningen föreslår inte något ytterligare krav på kommunal samverkan rörande gymnasiesärskolan eller komvux som särskild utbildning men utredningen bedömer att planeringsstödet för gymnasiesärskolan kan ha samma geografiska utsträckning som för gymnasieskolan. Utredningen föreslår att Skolverket även ska ges i uppdrag att genomföra regionala dialoger om planeringsunderlagen för gymnasiesärskolan. Den höga graden av individualisering av utbildningarna i särskild utbildning gör det svårt att nationellt utforma något generellt stöd för planering men utredningen föreslår att Skolverket även ska föra regionala dialoger med huvudmännen för komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå vad gäller yrkesinriktad

utbildning, i syfte att stimulera erfarenhetsutbyte inom särskild utbildning. Vidare föreslår utredningen att Skolverket ska, där så är lämpligt, utarbeta stöd för planering av sådan utbildning.

6.3.3 Skolhuvudmännen ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket

Utredningens förslag: Varje huvudman för gymnasieskola ska rapportera planerade studievägar och planerat antal platser på respektive studieväg. Huvudmän för komvux ska lämna uppgifter om planerade starter av sammanhållna yrkesutbildningar samt antalet platser på sådana utbildningar. Denna utvidgade uppgiftsskyldighet ska regleras genom en ändring av förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Utredningens bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att även fortsättningsvis upprätthålla en publik databas med uppgifter om samtliga aktuella utbildningserbjudanden hos huvudmän med gymnasieskola eller sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå. Insatser bör göras för att Skolverkets publika databas tydligt ska signalera att den är statens informationskanal och tydligt särskiljas gentemot de flertaliga annonsdrivna informationssajter som finns i dag.

Heltäckande data om planerat utbud ska samlas in av Skolverket

Dagens information om det samlade utbudet av gymnasial utbildning är inte tillräckligt heltäckande för att en regional och nationell bedömning av utbudets ändamålsenlighet ska kunna göras. I dag är det relativt sällsynt med samlad information om utbudet och kapaciteten av yrkesutbildningar på regional nivå. Detta har negativa konsekvenser både för att kunna rekrytera elever men också för att huvudmännen ska kunna planera sitt utbud av sammanhållna yrkesutbildningar⁶⁴ med kunskap om vad andra huvudmän planerar. Ett syfte med insamlingen är att heltäckande data behövs som underlag

⁶⁴ Med sammanhållna yrkesutbildning avses i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde.

för huvudmännens planering av utbudet. Ett andra syfte är att ge Skolverket och Skolinspektionen grund för bedömningar av utbildningsutbudets utveckling och ändamålsenlighet. Utredningen bedömer det som särskilt viktigt att utbudet av programinriktade introduktionsprogram i gymnasieskolans synliggörs då detta är en brist i dagens regionala planeringsunderlag.

Uppgiftsskyldighet för huvudmännen

Förslaget innebär en skyldighet för huvudmän inom gymnasieskola att lämna uppgifter om sitt planerade utbud. Även fortsättningsvis ska Skolverket få meddela föreskrifter om formerna för de uppgifter som huvudmännen ska lämna enligt förordningen. Tidpunkterna för när och hur uppgifter ska lämnas ska liksom i dag vara upp till Skolverket att meddela föreskrifter om. Det är eftersträfvansvärt att huvudmän för gymnasieskolor lämnar uppgifterna via gemensamma antagningskanslier, vilket i hög grad sker redan i dag.

Förslaget innebär också en skyldighet för huvudmän för komvux att i fråga om kombination av nationella kurser i komvux på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde tillhandahålla information om planerat utbildningsutbud och antalet platser på sådan utbildning. Utredningen har övervägt om utbudsrapporteringen ska omfatta enbart sammanhållna yrkesutbildningar eller om uppgifter om samtliga kursstarter ska samlas in. Det skulle kunna finnas vinster i att samla hela utbudet av enstaka kurser. Rapporteringen skulle dock bli mycket mer omfattande och därmed mer komplex och kostsam att implementera samtidigt som nyttan inte är lika tydlig då kommunerna har en skyldighet att alltid kunna erbjuda rättighetsbaserad utbildning. Det finns alltså inte tydliga behov av att samla in sådana uppgifter, varken för statlig planering eller för att synliggöra det utbud som finns. Därför anser utredningen att svårigheterna överväger den potentiella nyttan.

Flera liknande uppgifter som huvudmännen i skolväsendet är skyldiga att lämna anges i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Redan i dag anges i denna förordning att planerade studievägar ska vara en del av det nationella informationssystemet om gymnasieskolan. Utredningen föreslår att denna förordningen utvidgas till att även gälla uppgifter om plane-

rade studievägarnas platsantal i gymnasieskolan samt planerade sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå och deras elevplatser för respektive utbildningsstart.

Förberedelser för insamling har delvis redan skett

Att systematiskt samla in erbjudanden om utbildning kommer att medföra en viss ökning av bördan för kommuner att tillgängliggöra data externt, vilket ökar förvaltningskostnaderna. Inom gymnasieskolan tillhandahålls redan uppgifterna till gemensamma antagningskanslier vilket innebär att uppgifterna redan i dag sammanställs.

En fördel är att delar av utvecklingsarbetet redan har utförts. Skolverket har tillsammans med andra aktörer utvecklat datastandarder och gjort förstudier om datahämtning från antagningskanslier. Det finns en befintlig struktur som Skolverket har utvecklat. I dagsläget är den automatiska rapporteringen från antagningskanslierna dock inte heltäckande då en majoritet av antagningskanslierna inte är anslutna till uppgiftslämnandet.

Ett motiv till förslaget är att uppgiften att informera om tillgängliga utbildningserbjudanden görs bäst i samband med central uppgiftsinsamling där heltäckande data garanteras. Intressenter som bedriver främjande arbete för kompetensförsörjning, exempelvis branschorganisationer, har i dag mycket begränsade möjligheter att förmedla information om var de relevanta utbildningarna finns.

Förbättrad tillgång till saklig och objektiv information om utbudet till blivande elever och andra intressenter

Individer som söker utbildningar och andra intressenter såsom branschrådsrepresentanter som är engagerade i kompetensförsörjningsarbete behöver i högre utsträckning än i dag kunna få objektivt presenterad samlad kunskap om utbudet. Vår bedömning är att det finns stora brister i den allmänna tillgängligheten till sådan information i dag. Till viss del kommer planeringsunderlaget att kunna täcka delar av dessa behov, men individer som letar efter utbildningsinformation kommer inte att vara den primära målgruppen för planeringsunderlaget. För ändamålsenlig information krävs en annan kanal.

Utredningen konstaterar att det i dag saknas en regionalt nedbrytbar informationsplattform för information om utbildningsutbudet, som dessutom är objektiv och saklig i sin framställning av informationen. Därför gör utredningen en bedömning att Skolverket ska vidareutveckla sin informationsplattform för att förmedla erbjudanden om utbildning nationellt.

I dagsläget kan huvudmän tillgängliggöra information på frivillig basis och i marknadsföringssyfte till kommersiella plattformar. Skolverket har också genom fria programmeringsgränssnitt gett möjlighet för kommersiella intressen att skapa utbildningsdatabaser med öppna utbildningsdata⁶⁵ över planerade program och inriktningar i gymnasieskolan. Detta sker för att myndigheten ska uppfylla kraven i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Denna lag reglerar myndigheters skyldighet att tillgängliggöra data som skapas inom den offentliga förvaltningen. Även om Skolverket inte utvecklar den egna informationskanalen så kommer informationen alltså att spridas publikt genom de kommersiella söktjänsternas webbsidor.

Utredningen har dock funnit ett flertal tecken på att tillgången till saklig objektiv information brister i de plattformar som använder och sprider informationen i dagsläget. Även om det kan finnas vissa positiva aspekter för blivande elever att dessa kommersiella tjänster finns så anser utredningen att det finns negativa aspekter att beakta. Dels innebär de en press på huvudmän att ta kostnader för att annonsera, dels innebär de att innehållets utformning präglas av att det är annonseringstjänster. Idealiskt sett så skulle Skolverkets egen webbsida för utbildningsinformation vara den första sajten i relevanta internetökningar och den självklara sidan som studie- och yrkesvägledare förmedlade till sina elever. Att åstadkomma detta är sannolikt kostnadsdrivande då det innebär att konkurrera med fria marknadsaktörer. Utredningen bedömer dock att Skolverket bör verka för att plattformen får en tydlig profil som en officiell statlig kanal och som en oberoende och fullständig information om utbudet av utbildning i gymnasieskolan och för sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå.

⁶⁵ Öppna data avser data som är tillgängliggjorda på ett sätt som gör att man med enkelhet kan få automatiserad åtkomst och hämtning av data genom programmeringsgränssnitt.

6.3.4 Huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras

Utredningens förslag: När en huvudman informerar ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildning ska huvudmannen tydligt ange vilket nationellt program och eventuell nationell inriktning utbildningen utgörs av. Om introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion anordnas för en grupp elever ska huvudmannen tydligt ange vilket nationellt program eller vilket yrkesområde som utbildningsplanen är inriktad mot. Informationen ska också innehålla uppgifter om utbildningens arbetsmarknadsutfall om utbildningen är ett yrkesprogram. Om det är ett högskoleförberedande program ska det även framgå hur stor andel av tidigare elever som studerat vidare och inom vilka sektorer av högre utbildning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om informationen.

Eleverna ska få bättre stöd att göra välgrundade utbildningsval

Blivande gymnasieelever gör själva sitt val av utbildning. Detta är en grundval inom svensk gymnasieskola. Med detta följer ett ansvar för det offentliga att ge elever goda möjligheter att fatta välinformerade beslut. Det är ett delat ansvar mellan staten och huvudmännen att se till att alla elever får bästa möjliga förutsättningar att välja utbildning och att förbereda sig för livet efter gymnasieskolan. Vi menar att både grund- och gymnasieskolan har ett ansvar för att eleverna får studie- och yrkesvägledning och saklig information om den utbildning som erbjuds inom gymnasieskolan.

Utredningen anser att huvudmännens programinformation till elever obligatoriskt ska innehålla information om både arbetsmarknadsutfall och övergången till högre utbildning. Det ska även framgå vilka behörigheter som kan uppnås på högskoleförberedande program samt på vilket sätt elever på yrkesprogram ges möjlighet att läsa behörighetsgivande kurser.

Utredningen bedömer att det är en alltför stor börda för varje huvudman att själva ta fram information om arbetsmarknadsutfall och övergången till eftergymnasiala studier. Därför menar vi att

staten bör ansvara för att tillgängliggöra informationen och huvudmännen ska ha ansvaret att förmedla den. Detta innebär att Skolverket bestämmer innehållet och formen för de uppgifter som ska förmedlas samt tillgängliggör uppgifterna till huvudmännen. Uppgifterna bör presenteras på en framträdande plats i den information som huvudmännen förmedlar via sina hemsidor och de trycksaker som utformas för att informera blivande elever och vårdnadshavare om huvudmannens utbildningar.

Tillgången till informationen är en likvärdighetsfråga

Elevers personliga motiv då de gör sina gymnasieval är mycket olika. Om detta finns ett omfattande empiriskt grundat material från forskning, myndighetsrapporter och enkätundersökningar (se avsnitt 3.1). Familjebakgrund och socioekonomiska resurser spelar roll för hur individen agerar i valsituationen och kunskaperna om arbetsmarknaden är sannolikt mycket olika mellan olika niondeklassare. Skolors information och marknadsföring har visat sig vara extra viktig för elever med relativt svaga studiemeriter. Därför är det ur ett likvärdighetsperspektiv viktigt att denna information är oberoende, saklig och av god kvalitet för att ge alla elever likvärdiga möjligheter att värdera framtidsutsikterna efter olika utbildningar.

Brister i informationen har varit en återkommande problematik som lyfts från flera håll. Utredningen *Framtidsvägen* som låg till grund för Gy11 menade att informationen till elever ofta hade

karaktär av marknadsföring och inte ger tydliga svar på vad en utbildning innehåller och vart den leder.

I dag finns det dock ingen reglering på nationell nivå om informationskrav och vi menar att den problematik som utredaren beskrev i betänkandet *Framtidsvägen* har fortlevt.⁶⁶ Frågan behandlades även av långtidsutredningen 2011. I det betänkandet menade utredarna att arbetsmarknadsutfall bör användas i hög grad som information inför elevernas val.⁶⁷

⁶⁶ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

⁶⁷ SOU 2011:11 *Långtidsutredningen 2011 – huvudbetänkande*.

Informationen ska bl.a. visa elevernas sysselsättning efter utbildningen

En vanligt förekommande typ av information från huvudmännen är vilka sorters jobb man kan få efter utbildningen. Vår uppfattning är att denna information bör finnas men att den även måste spegla hur vanligt det är med ett visst yrke efter utbildningen. Detta bör exempelvis utgöras av andelen examinerade regionalt eller nationellt som jobbat inom de tänkta yrkena 1–3 år efter utbildningen. Vi har uppmärksammat att huvudmän ibland använder förhållandevis ovanliga yrkesutfall i informationen för att marknadsföra sina utbildningar till elever. Detta skulle med vårt förslag nyanseras och eleverna skulle få en information som i högre utsträckning hjälper dem i sitt val.

För högskoleförberedande program bör informationen innehålla information om hur stor andel av eleverna som läser vidare och deras fördelning mellan olika utbildningssektorer.

Även om utredningen bedömer att det i mycket stor utsträckning kommer att vara omöjligt att presentera uppgifterna på skolnivå är det viktigt att uppgifterna är på lägsta möjliga geografiska nivå. Om det är möjligt att presentera uppgifter på länsnivå exempelvis, då är denna nivå önskvärd. För vissa mindre inriktningar kommer det dock sannolikt behöva presenteras nationella siffror.

En annan information som tydligt bör framgå för eleverna är vilka högskolebehörigheter som de kan uppnå inom den utbildning som huvudmannen erbjuder.

Både vägledning och information är viktiga för eleverna

Information från huvudmännen kan inte ersätta den fortsatta utvecklingen av studie- och yrkesvägledning. Skolverket har bedömt studie och yrkesvägledning som ett verktyg för att skapa en bättre balans mellan individers och samhällets kompetensförsörjningsbehov.⁶⁸ Förutsättningarna för att göra väl underbyggda val skulle vidare kunna förbättras avsevärt om studie- och yrkesvägledningen i grundskolan stärktes. I betänkandet Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle föreslås en rad åtgärder för att stärka studie- och yrkes-

⁶⁸ Skolverket (2019), *Slutredovisning av uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen*. Dnr 7.5.2-2019:219

vägledningen i grundskolan.⁶⁹ Bland annat föreslås att ett nytt inslag med tilldelad tid, benämnt framtidsval, ska införas i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. Utredningen gör bedömningen att förbättrad studie- och yrkesvägledning är ett mycket viktigt komplement till de förslag som rör planering och dimensionering.

Utredningen menar att informationsplikten från huvudmännen utgör ett viktigt komplement till vägledning. Särskilt viktigt blir det då studie- och yrkesvägledningen i dag är en verksamhet med knappa resurser. I genomsnitt finns en studie- och yrkesvägledare per 484 elever i årskurserna 7–9 i grundskolan. Att uppgifterna förmedlas av huvudmännen i sin information kommer också att underlätta för studie- och yrkesvägledare i grundskolan exempelvis under vägledningssamtal.

Informationen ska kunna anpassas för att göra den lättillgänglig

Ett potentiellt problem med statistiken om yrkesutfall är att yrkeskategorier och begrepp som används inom officiell statistik i vissa fall kan vara svårtolkade för ungdomar. I de fall det kan vara svårt att förstå innebörden av en yrkeskategori menar vi att Skolverket ska ha ett friutrymme att avgöra vilka begrepp som huvudmännen bör använda i sådana fall. Vi har också övervägt huruvida informationskravet ska gälla också huvudmän för komvux i fråga om sammanhållna yrkesutbildningar. Här anser vi dock inte att behovet är lika stort då det är sällsynt att utbildningar med låg arbetsmarknadsrelevans erbjuds eller efterfrågas i stor utsträckning inom komvux. Dessutom finns ett större friutrymme gällande utformningen av sammanhållna yrkesutbildningar i komvux än det gör för gymnasieskolans program och inriktningar.

⁶⁹ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

6.3.5 Regionala branschråd för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska bidra med information om arbetsmarknadens kompetensbehov

Utredningens förslag: Det ska finnas regionala branschråd för gymnasieskolans och gymnasiesärskolans yrkesutbildning som kommunen ska ansvara för. De ska bidra med att bedöma arbetsmarknadens behov i varje primärt samverkansområde. Samverkansavtalen för primära samverkansområden ska innehålla reglering av hur branschråden ska organiseras.

De regionala branschråden får omfatta ett eller flera primära samverkansområden. Branschråden ska regelbundet behandla frågor om nationella yrkesprogram, programinriktat val som är inriktade mot ett yrkesprogram, yrkesintroduktion och nationella program inom gymnasiesärskolan, som erbjuds i samverkansområdet. Samtliga samverkande kommuner, enskilda huvudmän som bedriver utbildning på yrkesprogram och programinriktat val inriktat mot yrkesprogram och yrkesintroduktion och på gymnasiesärskola inom samverkansområdet, regional utvecklingsansvarig aktör, Arbetsförmedlingen och representanter för branschområdet ska erbjudas att delta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om branschråden.

Utredningens förslag syftar bl.a. till att utbudet av gymnasial utbildning bättre ska svara mot behoven på arbetsmarknaden. För att stärka den regionala dimensionen av planering och dimensionering av utbildningsutbudet föreslår utredningen att regionala branschråd ska inrättas.

Det finns flera skäl till att hänsyn ska tas till arbetsmarknadens behov vid planering och dimensionering. Bland annat gynnas elevers möjlighet att etablera sig vilket underlättar arbetsgivares kompetensförsörjning. En bättre matchning mellan elevers val, utbildningsutbud och arbetsmarknadens behov gynnar även samhället i vid bemärkelse då snabbare etablering minskar behov av stödinsatser från samhällets sida. I Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät 2018 angav 72 procent av företagen att det varit svårt att hitta rätt kompetens. Det är en ökning med 19 procentenheter jämfört med undersökningen fyra år tidigare. I enkäten 2018 svarade vart tredje företag att

rekryteringssvårigheter hindrat en planerad expansion. Av företagen angav 40 procent att de fått minskad försäljning eller tvingats tacka nej till order eller uppdrag till följd av svårigheter att rekrytera medarbetare. Detta är inte bara en förlust för det enskilda företaget. För samhället kan minskad produktion leda till minskad internationell konkurrenskraft och lägre skatteintäkter.

För att utbudet ska kunna anpassas efter arbetsmarknadens behov krävs kunskap om hur behoven ser ut. Som framgått ovan föreslår utredningen att Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen, SCB och regionalt utvecklingsansvariga bör få i uppdrag att bistå Skolverket med regionala analyser av kompetensförsörjningsbehov. Den informationen, i kombination med analyser av uppföljning av genomströmning, etablering på arbetsmarknaden och övergång till högre utbildning, ska ligga till grund för Skolverkets regionala planeringsunderlag. För att ytterligare kvalificera innehållet i planeringsunderlagen anser utredningen att matchningen mellan elevers val av utbildning, utbildningsutbud och behoven på arbetsmarknaden, behöver diskuteras med företrädare för branscher och arbetsmarknadens parter. Skolverket har redan nationella programråd som delvis kan fylla denna funktion. Utredningen kan dock konstatera att planeringsunderlagen ska fungera i en regional kontext och därför behöver de förankras regionalt. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att planeringsunderlagen ska vara föremål för dialog mellan Skolverket och huvudmännen i varje primärt samverkansområde. För att ytterligare kvalificera dialogen mellan Skolverket och de samverkande kommunerna inklusive enskilda huvudmän föreslår utredningen att alla samverkande kommuner ska inrätta regionala branschråd. Via de regionala branschråden kan företrädare för det regionala arbetslivet och företrädare för branscher ges möjlighet att komplettera planeringsunderlagen med ett regionalt arbetsmarknadsperspektiv. Utredningen anser vidare att de regionala branschråden även kan vara lämpliga forum för att diskutera frågor som rör arbetsgivares roll för att bidra till yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Frågor som rör tillgång till arbetsplatsförlagt lärande bör också kunna avhandlas inom de regionala branschråden.

Arbetsplatsförlagt lärande och praktik är viktiga inslag i utbildningen i flera skolformer, något som behöver beaktas och samordnas vid planering och dimensionering. Regional dialog om arbetslivets kapacitet att ta emot elever på arbetsplatsförlagt lärande bör enligt

utredningen underlätta planeringen. Utredningen bedömer därför att regionala branschråd även ska omfatta både gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Regionala branschråd kommer enligt utredningens uppfattning att komplettera Skolverkets nationella programråd och huvudmännens lokala programråd i gymnasieskolan. För att få statsbidrag för utbildningar inom regionalt yrkesvux krävs att det finns ett eller flera yrkesråd för samråd mellan företrädare för utbildningen och arbetslivet. Av förordningen framgår att yrkesrådet får vara gemensamt med motsvarande funktion inom gymnasieskolan⁷⁰. Det betyder att kommunerna kan välja att samorganisera vuxenutbildningens yrkesråd med de regionala branschråden i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, något som utredningen bedömer kan spara resurser för både skola och arbetsliv. I steg två kommer de regionala branschråden att ersätta yrkesråden, se avsnitt 6.9.3.

Utredningen har övervägt om de lokala programråden i gymnasieskolan också ska ersättas med de nya regionala branschråden. Ett argument för att avveckla de lokala programråden är att det framkommit kritik mot deras funktionalitet. I en kvalitetsgranskning från 2016 konstaterar Skolinspektionen att myndigheten inte funnit något exempel där programrådet fullt ut fungerar som ett aktivt samverkansforum.⁷¹ OECD, som granskat svensk yrkesutbildning både 2007 och 2019 beskriver att det lokala samarbetet mellan skola och arbetsliv har brister i Sverige.⁷² OECD noterar bristerna i hur de lokala programråden fungerar och rekommenderar att det lokala samarbetet behöver stärkas, t.ex. genom att bygga på erfarenheterna från Teknikcollege och Vård- och omsorgscollege där samverkan sker på lokal, regional och nationell nivå. Utredningen anser också att de lokala programråden har en viktig funktion att fylla, t.ex. för att höja kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet. Utredningens slutsats är att samverkan mellan skola och arbetsliv behöver stärkas lokalt, regionalt och nationellt och att samverkansfora på alla tre nivåer kan bidra till att stärka samrådet på varje nivå. Därför anser utredningen att de lokala programråden ska finnas kvar.

⁷⁰ 17 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁷¹ Skolinspektionen (2016), *Samverkan för bättre arbetslivsanknytning*.

⁷² OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

Utredningen konstaterar att 2017 års skolmyndighetsutredning i sitt betänkande bl.a. föreslår en regionaliserad skolmyndighetsstruktur.⁷³ Om regeringen väljer en regionaliserad myndighetsstruktur bör en viktig uppgift bli att stödja arbete i de regionala branschråden.

Regionala branschråd i förhållande till de formella regionerna och Arbetsförmedlingen

Det regionala utvecklingsansvaret innebär att arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet och samordna insatser för att genomföra denna. Regionerna ska också besluta om hur regionala tillväxtmedel ska användas och följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av tillväxtarbetet för regeringen. Vidare ska de utföra uppgifter med koppling till EU:s strukturfondsprogram och upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastruktur. Utöver dessa nya uppgifter ska regionerna också ansvara för de frågor som landstingen tidigare hade hand om. Regionerna kan också ta egna initiativ.⁷⁴

Enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska utbudet av yrkesutbildning planeras efter samråd med den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar för länet eller länen enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar och Arbetsförmedlingen.

Utredningen har intervjuat representanter för såväl de formella regionerna som för Arbetsförmedlingen om deras roller i ett regionalt kompetensförsörjningsperspektiv. Utredningen har också träffat regiondirektörerna vid möten anordnade av SKR (då SKL). Mer om detta återfinns i avsnitt 4.3.3.

Intervjuunderlaget pekar på att regionala branschråd med koppling till nationella branscher kan ha stor nytta av regionala prognoser av kompetensbehov som bryts ner på delregional nivå, liksom av utbildsbilder som speglar den regionala tillgången av utbildning inom gymnasieskola och vuxenutbildning. Underlaget visar vidare att det i många fall krävs en viss närhet mellan gymnasial utbildning och lokalt, delregionalt eller regionalt arbetsliv. Representanter med regionalt utvecklingsansvar och Arbetsförmedlingen kommer att ha en viktig roll i de regionala branschråden utifrån sina respektive uppdrag. Rollerna mellan kommunförbund, kommunalförbund och regio-

⁷³ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁷⁴ SKL (2019), *Det regionala utvecklingsansvaret*. Webbartikel.

ner behöver tydliggöras, men intervjuerna visar också, att om formerna för samverkan utvecklas, kan det innebära att resurser används effektivt genom gemensamma insatser från flera inblandade parter.

Utredningen har övervägt om regionalt utvecklingsansvarig aktör regionalt utvecklingsansvariga aktörer (RUA) bör ansvara för branschråden men har bedömt att det är angeläget att branschråden knyts till de primära samverkansområdena för att på så sätt bidra till ett fördjupat samarbete dels mellan de samverkande kommunerna, dels mellan kommunerna och de enskilda huvudmännen.⁷⁵

6.3.6 Det nationella uppföljningssystemets insamlade uppgifter måste kunna offentliggöras på skol- och huvudmannanivå

Utredningens bedömning: Regeringen bör skyndsamt tillsätta en utredning för att föreslå en förändrad lagstiftning för sekretessbestämmelser som rör uppgifter i skolor med enskild huvudman.

Osäkerhet kring uppgifter om enskilda huvudmän

Enligt en dom från Kamrarrätten i Göteborg i december 2019⁷⁶ får uppgifter om elevsammansättningen och resultat hos fristående skolor som samlats in inom ramen för det nationella uppföljningssystemet i fristående gymnasieskolan inte lämnas ut. Högsta förvaltningsdomstolen har i mars 2020 beslutat att inte meddela prövnings-tillstånd i målet⁷⁷. Utfallet av den rättsliga prövningen visar att många uppgifter i regionala planeringsunderlag och andra delar av utredningens förslag påverkas och möjligen omöjliggörs.

Utredningens förslag förutsätter en möjlighet att använda och redovisa uppgifterna som samlas in som statistik vid SCB med skolenhetsnivå som nedbrytningsnivå. Utredningens utgångspunkt har varit den praxis som myndigheterna har arbetat enligt under mycket lång tid gällande uppgifter om enskilda huvudmän i skolväsendet. Utredningen kan konstatera att utfallet av den rättsliga prövningen har stora konsekvenser för möjligheten att utforma planeringsunder-

⁷⁵ I varje län har en aktör ansvar för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. De kallas regionalt utvecklingsansvarig aktör.

⁷⁶ Kamrarrätten i Göteborgs dom den 16 december 2019 i mål nr 6267-19.

⁷⁷ Högsta förvaltningsdomstolens beslut i mål nr 6970-19.

lag och andra uppgifter där statistik från skolväsendet används på en regional eller lokal nivå. Därför föreslår utredningen att regeringen skyndsamt låter utreda en förändring av lagstiftningen för att möjliggöra att uppgifter som samlats in inom ramen för det nationella uppföljningssystemet kan lämnas ut och offentliggöras på det sätt som myndigheternas praxis varit under många år.

Utfallet av prövningen har kommit sent under utredningens process. Utredningens förslag utgår därför ifrån den praxis som varit rådande under lång tid. Det är dock nödvändigt att understryka att en anpassning av lagstiftningen är helt nödvändig.

6.4 En gemensam antagningsorganisation ska införas

6.4.1 Alla skolhuvudmän i gymnasieskolan ska ingå i en gemensam antagningsorganisation

Utredningens förslag: Antagningsorganisationen ska vara gemensam för gymnasieskolan anordnad av kommuner, regioner och enskilda huvudmän. Den ska omfatta alla skolenheter inom minst ett primärt samverkansområde. Om undantag från kravet på samverkansavtal har föreskrivits får antagningsorganisationen i stället vara gemensam i den aktuella kommunen.

År 2019 fanns ungefär 60 verksamma antagningskanslier i Sverige. Av dessa var 34 ansvariga för delar av antagningsprocessen för fler än en kommun. Antagningskanslier och samverkansområden överlappar bara till viss del i dagsläget. Av cirka 25 samverkansområden med multilateralt fritt sök hade något fler än hälften (16 stycken) en fullständig överlappning avseende de kommuner som ingick i antagningskansliet. Ibland är de multilaterala samverkansområdena betydligt större än antagningskansliernas områden. Så är fallet i Skåne. Ibland ansvarar antagningskanslierna för flera olika samverkansområdets hantering. Detta sker t.ex. i Dalarna där ett kommunförbund sköter antagningskansliet för samtliga kommuner i hela tre län. I de samverkansområden som har mest fördjupad samverkan såsom Göteborgsregionen, Skaraborg, Kalmarunds gymnasieför-

bund, Jämtlands gymnasium och Lapplands gymnasium överlappar antagningskansliet samverkansområdet helt och hållet.

Varje huvudman fattar i dag beslut om antagning till sina egna utbildningar, vilket de också ska göra i fortsättningen. Utredningen föreslår därför inga förändringar när det gäller regelverket för mottagande och antagning. Antagning är en central process vid planering och dimensionering av utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Eftersom elever kan söka till och antas till många olika utbildningar samtidigt, är det utredningens mening att varje huvudmans planering och dimensionering försvåras utan gemensam överblick. Det kan dröja länge innan huvudmannen vet vilka elever som faktiskt ska börja på en skolenhet, vilket påverkar bl.a. tjänstefördelning och lokaltillgång. Utredningen bedömer därför att antagningsprocessen blir mer transparent om samtliga huvudmän använder sig av ett gemensamt kansli för hanteringen inför sina egna antagningsbeslut.

Bedömningen är också att det gemensamma antagningskansliet kommer att underlätta gemensam planering och dimensionering av platserna. Om huvudmännen rapporterar in sina planerade platser vid samma tidpunkt och följer de regler som kansliet har upprättat för antagningsprocessen när det gäller preliminärantagning, slutantagning och reservantagning har samtliga ingående huvudmän samma fakta vid samma tillfällen. De kan på ett smidigt sätt följa hur andra huvudmän agerar t.ex. när det gäller neddragning och utökning av platser, vilket kan komma att påverka samtliga. När alla huvudmän har fattat beslut om sin antagning och registrerat eleverna finns gemensam information om hur väl organisationen är fylld och om den motsvarar en resurseffektiv regional organisation i samverkansområdet.

En gemensam antagningsorganisation bidrar till överblick, likabehandling och resurseffektivitet

Utredningen har träffat företrädare för gemensamma antagningsorganisationer för huvudmän i ett antal samverkansområden. De har vittnat om att kommunala och enskilda huvudmän understöds i sin planering och dimensionering när gemensamma verktyg används. De som har digitala antagningsverktyg gav exempel på att dessa kan generera stora mängder data om elevers preferenser, meritvärden,

pendlingsmönster och val till inriktning. Flera samverkansområden har gått vidare och utvecklat dessa verktyg så att de också utgör basen för ett regionalt elevregister med underlag för interkommunal ersättning, bidrag till fristående gymnasieskolor samt för elevuppföljning vid avbrott från gymnasieskolan. Företrädarna för antagningskanslierna menade också att samordningen genererar en mer resurseffektiv användning av tillgängliga platser. På ett och samma ställe syns elevers val under en kontinuerlig period. Så fort en plats blir ledig kan den utnyttjas. Samtliga huvudmän har tillgång till samma information. En annan synpunkt var att regelverket kring Data-skyddsförordningen⁷⁸ (GDPR) också har påverkat hanteringen av ansökningshandlingar. Det förekommer fortfarande att ansökningshandlingar skickas manuellt per post eller fax mellan kommuner med den osäkerhet kring sekretess som det innebär. Utredningen bedömer därför att hantering av information och ansökningar som sker både manuellt och digitalt förbättras med färre kanslier som hanterar samtliga ansökningar.

I en kommun med få skolor kan antagning vara en ren rutinuppgift. I en större region sker så många regionala rörelser att det är svårt att se att varje huvudman fortsättningsvis skulle motta och anta elever endast via sin egen antagningsorganisation. Kommuner får redan i dag inrätta en gemensam antagningsorganisation. Enskilda huvudmän fattar beslut om antagning till sina skolor, men får anlita samma antagningsorganisation som kommunala huvudmännen. Av de skäl som utredningen angivit ska samtliga huvudmän vara skyldiga att ingå i samma antagningsorganisation i samverkansområdet för planering och dimensionering. De fattar dock själva beslut om antagning utifrån det gemensamma underlaget.

Det finns olika sätt att hantera antagning över en större geografisk yta. I stockholmsregionen hanteras ansökningarna av ett gemensamt kansli, men kommunerna och de enskilda huvudmännen beslutar därefter var och en om antagningen. I Göteborgsregionen (GR) har kommunerna överlämnat antagningen till ett kommunalförbund. Det innebär att myndighetsutövningen kring antagningen hanteras av kommunalförbundet. Samtliga enskilda huvudmän inom lägeskommuner i GR har valt att frivilligt ansluta sig till antagningskan-

⁷⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

sliets digitala verktyg för att få samma överblick som kommunerna över planerat utbud och dimensionering samt över elevernas samlade val. Eftersom verktyget också utgörs av ett elevinformationssystem får samtliga användare information om avbrott direkt när det sker. Fördelarna sägs vara att kommunerna kan utföra sitt kommunala uppföljningsansvar på ett betydligt enklare sätt än tidigare. Dessutom debiteras ersättning för utförd utbildning endast för den tid eleven varit inskriven på en skola, vilket sägs öka transparensen och resurseffektiviteten mellan olika huvudmän.

6.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens första steg

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2022. Ändringarna som gäller gymnasieskolan ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2024. Äldre bestämmelser ska tillämpas för utbildning som påbörjas dessförinnan när det gäller gymnasieskolan.

Om en kommun vid ikraftträdandet redan är bunden av ett samverkansavtal med en annan kommun inträder skyldigheten att träffa primära samverkansavtal först när detta avtal upphört, dock senast den 1 augusti 2024. Äldre bestämmelser om samverkansavtal ska då fortsätta att gälla.

Ändringarna i gymnasieförordningen, förordningen med instruktion för Statens skolverk och förordningen om informationssystem ska träda i kraft den 1 juli 2022. Ändringen i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Ikraftträdande

De föreslagna författningsändringarna i reformens första steg bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt föreslås förändringar i kommuners planering och dimensionering av utbildning och godkännande av enskilda huvudmän. Detta är processer som sträcker sig över lång tid. Mot denna bakgrund och med hänsyn till tidsplanen för den fortsatta beredningsprocessen är det tidigaste tänkbara datu-

met den 1 juli 2022 för de ändringar som rör gymnasieskolan och den skolformens utbud. När det gäller ändringarna som avser den kommunala vuxenutbildningen görs merparten av ändringarna i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Eftersom det är ändringar i en statsbidragsförordning bör dessa förslag träda i kraft när ett nytt budgetår inleds, alltså den 1 januari 2022.

Skälen för tidpunkten för ikraftträdande av ändringarna i skollagen som beror på ändringarna i fråga om studiestöd redogörs för i kapitel 7.

Övergångsbestämmelser

Förslagen innebär bl.a. att nya bestämmelser om samverkansavtal mellan kommuner föreslås. Många kommuner har redan i dag samverkansavtal med andra kommuner som kan vara konstruerade på olika sätt och ha olika omfattning. I de fall befintliga avtal inte uppfyller kraven i den nya lagstiftningen kommer dessa behöva omförhandlas eller sägas upp och ersättas av nya avtal. Detta kommer att innebära att en övergångstid behövs. Därför föreslås att skyldigheten att träffa samverkansavtal ska inträda först när tidigare avtal har upphört, dock senast den 1 augusti 2024. Under övergångstiden ska äldre bestämmelser om samverkansavtal fortsätta att gälla.

6.6 Ökat statligt inflytande – reformens andra steg

I förslagskapitlets första del har utredningen presenterat förslag som bl.a. handlar om nya principer för vad som ska vara styrande vid planering och dimensionering. För att bredda utbudet och öka resurseffektiviteten har utredningen även presenterat förslag angående ökade krav på samverkan mellan kommuner och att staten ska bistå huvudmän med regionalt baserade planeringsunderlag. För att underlätta huvudmännens beslut om utbud föreslås att Skolverket ska presentera regionala behovsanalyser som ska fungera som planeringsunderlag. Vi föreslår också åtgärder för bättre förutsättningar för samverkan mellan huvudmän. Förslagen bedöms kunna börja tillämpas på utbildning som påbörjas 2024.

I ett andra steg av reformer föreslås åtgärder som handlar om att statens inflytande över utbudet behöver öka, bl.a. för att bredda utbudet av utbildning för elever på introduktionsprogram samt för att reducera de negativa effekterna av konkurrensen om elever i gymnasieskolan. När det gäller yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå föreslås åtgärder för att bredda utbudet och öka långsiktigheten i planeringen av yrkesutbildningen. Att öka statens inflytande över planering och dimensionering kommer att kräva omfattande förberedelser och utvecklingsarbete av Skolverket. Därför föreslås att myndigheten ska ges ett sådant utvecklingsuppdrag och först när det är genomfört införs de föreslagna förändringarna i skollagen som ger staten ett ökat inflytande över planering och dimensionering. Bestämmelser om detta bedöms kunna tillämpas på utbildning som påbörjas 2026.

Utredningen föreslår vidare i förslagskapitlets andra del att huvudparten av regleringarna i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska upphöra att gälla. Kommunerna kommer i stället för riktade statsbidrag att kompenseras i det generella statsbidraget för ett permanentande av statens utökade ambitioner för yrkesinriktad vuxenutbildning. Vissa bestämmelser eller delar av bestämmelser som i dag regleras i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning föreslås i stället införas i skollagen. Det finns dock delar som fortsatt föreslås hanteras genom statsbidrag, se avsnitt 6.8.1.

När det gäller författningsförslagen tillhörande förslagskapitlets andra del har utredningen valt att endast presentera sådana på lagnivå, till skillnad från författningsförslagen tillhörande förslagskapitlets första del som även omfattar förordningar. Detta då en kommande förordningsreglering till stor del är beroende av det uppdrag att förbereda reformen som Skolverket föreslås få. I det andra steget redovisas dock ett förslag till förordning i fråga om den förenklade prövningen som presenteras i avsnitt 6.6.7. Vidare har utredningen valt att bygga förslagen i detta betänkande, i fråga om vuxenutbildning, på de förslag som regeringen redovisat i propositionen, Komvux för stärkt kompetensförsörjning, (prop. 2019/20:105), där det bl.a. föreslås att särvux ska upphöra som egen skolform i skolväsendet för att i stället ingå i skolformen komvux och benämnas "kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning". Särskild utbildning föreslås, som i dag, finnas som två nivåer, grundläggande och

gymnasial. I detta betänkande kommer utredningen därför att använda begreppet särvox för att beskriva dagens utbildning och begreppet komvux som särskild utbildning för att beskriva förslag som berör den framtida föreslagna utbildningen.

6.6.1 Samverkansavtal ska omfatta all sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå

Utredningens förslag: I skollagen ska det införas bestämmelser om att kommunerna, i fråga om komvux på gymnasial nivå, ska träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner (primärt samverkansavtal). Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser.

Kommunen får även träffa samverkansavtal med en eller flera regioner och andra kommuner (sekundära samverkansavtal).

De kommuner som har träffat ett primärt eller sekundärt samverkansavtal bildar ett primärt respektive ett sekundärt samverkansområde för utbildningen. Om en kommun ingår i ett kommunalförbund som är av samma omfattning och avser sådan utbildning som ett primärt samverkansavtal, behöver dessa kommuner inte träffa samverkansavtal. I sådana fall ska bestämmelserna som gäller samverkansavtal i stället gälla för kommunalförbundet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samverkansavtalens omfattning och innehåll samt om undantag från kravet på samverkansavtal.

Utredningen föreslår i steg ett att kommunerna i fråga om utbildning som det lämnas statsbidrag för enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) ska ingå samverkansavtal med minst två andra kommuner. Förslaget i steg ett, som innebär ett förtydligande om att kommunerna ska träffa samverkansavtal om planering och genomförande av utbildningen, syftar till att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Utredningen föreslår i steg två att huvudparten av regleringarna i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad

vuxenutbildning ska upphöra att gälla och att vissa bestämmelser eller delar av bestämmelser som i dag regleras i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning i stället förs in i skollagen. Förslagen innebär således att kommunerna i stället för riktade statsbidrag kommer att kompenseras i det generella statsbidraget. Det gör att all yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå kommer finansieras med kommunala medel. Dessa förändringar föranleder ytterligare utveckling av förslagen i steg två.

Samverkan för att förbättra planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning

Gruppen vuxna med behov av yrkesutbildning är stor, och i gruppen finns mycket skiftande förutsättningar och behov av studier för att etablera sig i arbetslivet, antingen för första gången eller för att byta yrkesbana. Förvisso ser vuxna en tydlig koppling mellan val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden, men behoven på arbetsmarknaden för personer med yrkesutbildning på gymnasial nivå är både brett och varierat. Det leder till att det behöver finnas en stor variation av yrkesutbildningar att välja mellan. Årligen återkommande statistik från Skolverket visar tydligt att så inte är fallet. Detta gäller såväl utbildning som finansieras med statsbidrag som egenfinansierad. Det samlas stora volymer av utbildningsinsatser inom någon eller några få utbildningsinriktningar som vi visat tidigare i betänkandet. Det finns således behov av att tydliggöra kommunernas ansvar för att tillhandahålla ett brett och varierat utbildningsutbud. Utredningen bedömer att samverkan mellan kommuner kan bidra till ett bredare utbud och att samverkan är nödvändig eftersom alla kommuner inte har tillräckliga förutsättningar att erbjuda den utbildning som enligt beslut om ram minst ska erbjudas.

Skolverket har i flera uppföljningar av regionalt yrkesvux beskrivit kommunal samverkan som ett utvecklingsområde. Bland annat i uppföljningen från 2017 skriver Skolverket att graden och strukturen för samverkan varierar. Det finns samverkande kommuner som har en etablerad organisation med anställda som hanterar ansökningar, administrerar antagningar och upprätthåller nätverk. Andra samverkande kommuner har en betydligt lägre grad av institutio-

naliserad samverkan.⁷⁹ Mot bakgrund av ovan nämnda skäl föreslår utredningen att kravet på samverkan och skyldigheten att ingå samverkansavtal i skollagen ska utökas till att, utöver gymnasieskolan, omfatta komvux. Utredningen föreslår vidare att kommunerna även när det gäller komvux ska ingå samverkansavtal med minsta två andra kommuner (primärt samverkansavtal). För att uppnå en bättre resurseffektivitet och ett utbud som svarar mot elevers efterfrågan och behov och mot arbetsmarknadens behov ska samverkansavtalet avse planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå.

De kommuner som har ingått ett samverkansavtal bildar ett primärt samverkansområde för utbildningen. I likhet med de förslag om samverkan och samverkansavtal som utredningen i avsnitt 6.1.2 presenterat för gymnasieskolan ska kommunen i fråga om komvux även fortsättningsvis få träffa andra samverkansavtal med en eller flera regioner och andra kommuner (sekundära samverkansavtal). Vidare föreslås att de kommuner som har träffat ett sekundärt samverkansavtal bildar ett sekundärt samverkansområde för utbildningen. Om en kommun ingår i ett kommunalförbund som är av samma omfattning, dvs. minst tre kommuner när det gäller komvux, och avser sådan utbildning som ett primärt samverkansavtal ska omfatta, behöver dessa kommuner inte träffa samverkansavtal. I sådana fall ska bestämmelserna som gäller samverkansavtal i stället gälla för kommunalförbundet. Det ska även vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om samverkansavtalens omfattning och innehåll samt om undantag från kravet på samverkansavtal.

De samverkansavtal som tidigare gällt som villkor för statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning kommer därför här i steg två att behöva upphöra att gälla och nya ingås för all sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå. Detta beroende på att förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning i sin nuvarande form kommer att förändras i och med att sådan utbildning därefter föreslås finansieras med kommunala medel. Dock föreslår utredningen i avsnitt 6.10 övergångsbestämmelser som innebär att kommuner inte ska behöva träffa samverkansavtal om sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser i kom-

⁷⁹ Skolverket, *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*, dnr 2017:294.

vux på gymnasial nivå förrän redan gällande samverkansavtal som har träffats med stöd av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, har upphört.

Även om kravet på samverkan och samverkansavtal, som föreslås införas i skollagen, endast gäller komvux på gymnasial nivå finns det inget som hindrar att kombinationer av nationella kurser i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå som är relevanta för yrkesområden inkluderas i samverkansavtalen.

Kommunernas samverkansområden kan omfatta både gymnasieskola och yrkesutbildning i komvux

Även om utredningen inte föreslår en reglering som innebär att samverkansområden behöver vara samma för gymnasieskola och komvux anser utredningen att framför allt yrkesutbildning inom bägge skolformer av flera skäl med fördel kan samplaneras. För att spara resurser och möjliggöra utbildning inom små yrkesområden kan det t.ex. finnas anledning att samutnyttja både lokaler och lärare. Det finns i dag flera olika sätt att hantera gymnasieskola och vuxenutbildning i kommunernas organisationer. Många gånger ligger de i samma förvaltning men det är också vanligt att organisera gymnasieskolan i en skol- eller gymnasieförvaltning och vuxenutbildningen i en arbetsmarknadsförvaltning. Oavsett organisation finns det möjlighet att utnyttja varandras tillgångar och resurser på olika sätt. I och med utredningens förslag om samverkan i fråga om planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå ges förutsättningar för att både gymnasieskolans utbildningar och sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå kan erbjudas i samma samverkansområde. Det finns redan i dag samverkansområden som överensstämmer för gymnasieskolan och komvux och det är sannolikt att detta kommer fortsätta även under den första delen av införandet av våra förslag. Utredningen bedömer även med förslagen i steg två att det finns skäl att bevara ett friutrymme för kommunerna att själva genom avtal med andra kommuner forma grupperingarna för samverkan. Mot den bakgrunden lägger utredningen inte heller i steg två något förslag som reglerar gemensamma samverkansområden för gymnasieskola och komvux utan nöjer sig

med att konstatera att en sådan samverkan kan bidra till att underlätta planering och dimensionering inom båda skolformerna.

6.6.2 Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå

Utredningens förslag: Skolverket ska regelbundet besluta om regionala ramar för gymnasieskolan och komvux för en viss tid. Ramarna ska omfatta ett primärt samverkansområde eller en kommun om undantag har föreskrivits. Ramarna ska innefatta utbildningar som tillsammans ger ett brett utbud. Besluten ska omfatta delar av gymnasieskolan och komvux hos samtliga huvudmän.

För gymnasieskolan ska ramarna ange antalet platser som ska erbjudas inom samverkansområdet på de nationella programmen, och på introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion, som är utformade för en grupp elever, och avse en eller flera antagningsomgångar. Vid behov ska även ramar för de nationella inriktningarna anges. För programinriktat val och yrkesintroduktion ska det anges vilket nationellt program respektive yrkesområde utbildningen är inriktad mot.

För komvux på gymnasial nivå ska ramarna ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas och avse ett eller flera kalenderår. Vid behov ska ramarna även ange omfattningen av yrkesområden och vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas. Det ska också vara möjligt för Skolverket att i samband med ramarna besluta om riksrekrytering för specifika sammanhållna yrkesutbildningar av nationellt intresse och för regeringen att meddela föreskrifter om villkor för att en viss sammanhållen yrkesutbildning ska kunna bli riksrekryterande.

Ramarna ska göras utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Betydande hänsyn ska tas till både elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Undantagsvis får en regional ram gälla för en enskild kommun.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur ramen ska utformas och uppföljning av ramarna.

Utbudet i gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå behöver i större utsträckning utformas med hänsyn till elevers efterfrågan och behov samt till behoven på arbetsmarknaden. Motiven till detta utvecklas närmare i avsnitt 6.1.1. För att åstadkomma ett mer ändamålsenligt utbud ska Skolverket regelbundet utarbeta regionala planeringsunderlag. Utredningen föreslår att dessa planeringsunderlag i ett första steg ska vara stöd för kommunernas beslut om utbud (avsnitt 6.3.1) och Skolinspektionens beslut om tillstånd för enskilda huvudmän (avsnitt 6.2.1). Utredningen har övervägt om detta skulle vara tillräckligt för att åstadkomma ett utbud som både svarar mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Utredningens slutsats är att det krävs ett ökat statligt inflytande över planering och dimensionering för att uppnå ett mer ändamålsenligt utbud och en ökad resurseffektivitet.

Rekommendationer räcker inte, därför krävs att Skolverket beslutar om utbud

Att Skolverket beslutar om ramar för utbildningsutbudet påverkar både kommuners och enskilda huvudmäns förutsättningar för att erbjuda utbildning. Utredningen har övervägt alternativet att stanna vid steg ett, dvs. att Skolverket endast ska tillhandahålla regionalt baserade planeringsunderlag och att huvudmännen, precis som i dag, själva beslutar om dimensioneringen. En sådan ordning skulle ligga närmare dagens ansvarsfördelning mellan stat och kommun och innebära ett betydligt mindre ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det skulle inte heller påverka de enskilda huvudmännens förutsättningar att bedriva utbildning lika mycket, även om de enskilda huvudmännen i dag inte alls har något uppdrag att ta hänsyn till helheten i det utbud som erbjuds eleverna.

Det finns flera skäl till att utredningen anser att det krävs ett ökat statligt inflytande. För det första finns det en påtaglig konkurrens om elever som präglar huvudmännens beslut inom gymnasieskolan. Ett ökat statligt inflytande minskar inte konkurrensen i sig men kan enligt utredningens bedömning bidra till att minska en negativ påverkan på utbudet och istället kanalisera konkurrensen till ett ökat fokus på elevers och samhällets långsiktiga nytta av utbildning. För det andra kan både kommunala och enskilda huvudmän i vissa situa-

tioner ha ekonomiska incitament att erbjuda utbildningar i gymnasieskolan och upprätthålla ett småskaligt utbud som inte bidrar till ett effektivt resursutnyttjande sett ur ett bredare perspektiv.⁸⁰ För det tredje har få kommuner tillräckligt stort elevunderlag för att upprätthålla ett allsidigt utbud, detta är giltigt för både för gymnasieskolan och komvux. (Se t.ex. avsnitt 3.1.1). För det fjärde behövs ett bredare utbud av yrkesutbildning i komvux än vad kommunerna själva har förmått åstadkomma. När det gäller utbildningar som det lämnas statsbidrag för enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning finns det krav på kommunerna att både Arbetsförmedlingen, det regionala arbetslivet och den regionala utvecklingsansvariga aktören ska medverka i planeringen av utbildningsutbudet. Detta i syfte att de planerade utbildningarna ska möta det faktiska behovet av kompetens som finns på den regionala arbetsmarknaden. Utredningen gör dock bedömningen att genomslaget från dessa organisationer varit allt för litet och att staten behöver ta ett större ansvar för planering och dimensionering av yrkesutbildning även inom komvux.

Mot denna bakgrund anser utredningen att en statlig myndighet ska besluta om ramar. Utredningen anser att den myndigheten bör vara Skolverket. Enligt myndighetens instruktion ska den uppföljning och utvärdering som myndigheten har ansvar för enligt 26 kap. skollagen öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Myndigheten ska även analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter, anpassat efter respektive verksamhet, samt vidta och lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av utbildning-

⁸⁰ Flera konkreta exempel på detta har framkommit under utredningens arbete. I utredningens fallstudie framgick t.ex. att det förekom en konkurrens om elever mellan kommunerna i Dalarna med små elevgrupper. Detta är resurskrävande och bidrar till ett ineffektivt nyttjande av lokaler och lärarresurser. I bakgrundsarbetet med utredningens oidentifierade exempel på planering och dimensionering i en region (Se bilaga 4), framkom även där i bakgrundsmaterialet två exempel på utbildningar där varken arbetsmarknadsbehov eller elev efterfrågan fanns men utbildningarna bär sig ändå ekonomiskt för den anordnande kommunen då inflödet kommer från andra kommuner samtidigt som ersättningsnivåerna är höga. Dessa exempel är konkreta fall av ett fenomen som också beskrivs i Olsson (2016) *Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasie- och yrkesmarknaders funktion*: när eleverna har flera olika valmöjligheter i det regionala utbudet skapas en negativ kostnadsspiral om kommunernas fortsatta upprätthåller utbildningar med lågt elevunderlag. Det beror på att kommunernas utbildningar utgör underlaget för prissättningen som bestämmer ersättningsnivåer till andra huvudmän, både kommunala och enskilda. Detta kan göra det ekonomiskt rationellt på kort sikt för en huvudman att bedriva utbildning även med mycket låga elevantal eftersom ersättningsnivåerna befästs på en hög nivå. I ett längre perspektiv är detta naturligtvis inte resurseffektivt för kommundistriktet i regionen.

arnas och verksamheternas kvalitet. De uppdrag som Skolverket redan har enligt instruktionen gör att myndigheten är väl rustad för att hantera uppdraget om regionala ramar.

Besluten om ramar ska baseras på analyser av elevers önskemål och behoven på arbetsmarknaden. Hänsyn behöver även tas till etableringen på arbetsmarknaden och övergången till högre utbildning efter den gymnasiala utbildningen.

Inom vissa yrkesområden erbjuds liknande utbildningar både inom komvux och inom arbetsmarknadspolitiken, detta behöver också vägas in vid beslut om ramar för den gymnasiala utbildningen. Ramarna kommer att vara styrande för kommuners beslut om utbildningsutbudet i både gymnasieskolan och komvux. I bilaga 4 beskrivs ett exempel på planering och dimensionering baserat på en ram i en fiktiv region.

Alla behöriga ungdomar ska erbjudas utbildning på nationella program

Det är hemkommunens ansvar att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.⁸¹ Som framgått ovan föreslår utredningen att Skolverket ska besluta ramar för utbildningsutbudet. Dessa ramar ska innefatta utbildningar som tillsammans ger ett brett utbud, vilket ersätter dagens reglering att kommunerna ska erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar.

Flera olika alternativ har övervägts

För att bl.a. öka likvärdigheten i utbudet behöver statens inflytande öka, vilket kommer att påverka kommunala och enskilda huvudmän. Utredningen har därför övervägt andra alternativ och utredningen har även övervägt olika grader av ökat inflytande. När det gäller gymnasieskolan har utredningen bl.a. övervägt att kommuner och enskilda huvudmän gemensamt ska komma överens om hur platser ska fördelas mellan huvudmännen efter att Skolverket utarbetat ett planeringsunderlag. Utredningen bedömer dock att de kommunala

⁸¹ 16 kap. 42 § skollagen.

och enskilda huvudmännens uppdrag och förutsättningar är alltför olika för att en sådan samverkan ska bli möjlig. Kommunala huvudmän har ett ansvar att alla ungdomar i kommunen erbjuds ett allsidigt utbud av utbildning. Enskilda huvudmän har inte något sådant ansvar. Enskilda huvudmän driver ofta sina skolor i aktiebolagsform. Beslut om ett mer ändamålsenligt utbud, sett ur individens och samhällets perspektiv, skulle kunna stå i konflikt med aktiebolagets syfte eller aktieägarnas intresse. Mot bakgrund av dessa skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän anser vi att det inte är lämpligt att kräva att kommunala och enskilda huvudmän måste samverka om beslut om utbudet.

Ytterligare ett alternativ som övervägts när det gäller gymnasieskolan är att låta de kommunala huvudmännen i samverkan besluta om det totala utbudet inom en region. Det skulle dock ge kommunerna en form av beslutanderätt över de enskilda huvudmännen, något som inte heller vore någon önskvärd lösning. För att inte ge kommunerna beslutanderätt över de enskilda huvudmännen har vi övervägt att låta kommunerna i samverkan enbart fatta beslut om utbudet på de kommunala skolorna och att de enskilda huvudmännens reglering kvarstå oförändrad. Som gymnasiet marknaden fungerar i dag skulle det dock riskera att leda till att elever väljer enskilda huvudmän i de fall kommunala huvudmän valt att göra en restriktiv dimensionering av en utbildning av arbetsmarknadsskäl.

Utredningen har även övervägt att låta kommuner upphandla utbildning i gymnasieskolan på entreprenad, på samma sätt som kommuner gör inom komvux. Systemet med upphandlad utbildning skulle i sådana fall ersätta nuvarande system med enskilda huvudmän. Deras roll skulle i stället bli att agera på en marknad för upphandlad gymnasieutbildning på samma sätt som många av dem gör redan i dag när det gäller komvux. I dag är kommunerna ansvariga för att ungdomar i kommunen erbjuds gymnasieutbildning. I det ansvaret ligger att finansiera utbildning samt att själv anordna eller låta andra huvudmän anordna utbildning åt kommunens elever. Det upphandlingsförfarande som tillämpas i komvux skulle kunna tillämpas även i gymnasieskolan. Utredningen menar att det kan finnas skäl att närmare planera och dimensionera utbildning i komvux och gymnasieskola. Ur det perspektivet skulle det kunna vara en fördel om systemet med upphandling skulle kunna tillämpas i båda skolformerna. Flera enskilda huvudmän som anordnar utbildning i gym-

nasieskolan erbjuder även utbildning inom komvux och ett samlat system för upphandling skulle kunna bidra till samordningsvinster och därmed leda till en effektivare resursanvändning och till lägre kostnader för den gymnasiala utbildningen. Det finns dock mycket kritik mot hur upphandlingen tillämpas inom komvux. Kritiken mot dagens system för komvux på entreprenad grundar sig främst på två huvudsakliga problemområden, formerna för upphandling och kommunernas uppföljning av entreprenadverksamheten. Problemen handlar t.ex. om att det är svårt att utvärdera utbildningars kvalitet och därmed läggs allt fokus på priset för utbildningen. Flera anordnare vittnar om en ryckighet som försvårar långsiktig planering. Överklaganden är också vanliga, vilket också försvårar planeringen för alla inblandade parter. Exempelvis anger organisationen Vuxenutbildning i Samverkan (ViS), som representerar både kommunala och privata utbildningssamordnare samt beställare av vuxenutbildning att långa och dyra upphandlingsprocesser med regelmässiga överklaganden stjäl resurser från både kommuner och enskilda anordnare, och försämrar ytterst möjligheterna för individerna att få en flexibel och aktuell vuxenutbildning.⁸² I Komvuxutredningens betänkande beskrivs bl.a. att enligt kommunallagen har kommunen långtgående skyldigheter att kontrollera och följa upp verksamhet som lämnats över till en enskild utbildningsanordnare.⁸³ I betänkandet anges att kärnan i detta problem är att kommunerna inte mår med att uppfylla den stora uppföljningsskyldigheten som följer med att överlåta skötseln av en kommunal angelägenhet till en enskild. Ytterligare ett problem anges vara att vissa kommuner inte har en klar uppfattning om omfattningen av det huvudmannaskap som finns kvar hos kommunen vid komvux på entreprenad, utan uppfattar att man lagt ut även delar av detta ansvar på den enskilda anordnaren.

Vidare framgår det tydligt av utredningens direktiv att dagens huvudmän ska fortsätta som huvudmän och utredningen har därför valt att inte utreda närmare om möjligheten att lägga ut uppgifter som är hänförliga till undervisningen i gymnasieskolan på entreprenad.

⁸² Vuxenutbildning i samverkan (2019), *Fyra vägar till en vuxenutbildning som tar ledningen*.

⁸³ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

Dimensionering är ett mjukare verktyg än att lägga ned utbildningar

Dimensionering är inte ett nytt verktyg för staten. Exempelvis gör myndigheten för yrkeshögskolan regelbundet bedömningar av behovet på arbetsmarknaden och efter ansökan från anordnare beslutar myndigheten om vilka utbildningar som ska anordnas. I besluten anges både antal platser och hur många antagningsomgångar besluten omfattar. Etablering på arbetsmarknaden efter utbildningen är hög. Av de som tog en examen från en yrkeshögskoleutbildning 2018 var 93 procent i arbete 2019. Det var ingen skillnad mellan könen, men inrikes födda hade en högre andel i arbete efter utbildningen än utrikes födda (94 procent jämfört med 88 procent).⁸⁴ Även inom gymnasieskolan beslutar Skolverket redan i dag om antalet platser för så kallade riksrekryterande utbildningar. Men för den stora majoriteten av utbildningar inom gymnasieskolan och för sammanhållen yrkesutbildning i komvux finns inget nationellt system för dimensionering. Utredningen menar att dagens system för gymnasieskolan som innebär att alla nationella program och inriktningar kan erbjudas i obegränsad omfattning utan hänsyn till behoven på arbetsmarknaden inte är ändamålsenlig. En justering av utbudet kräver i dag ett riksdagsbeslut om det gäller ett nationellt program eller ett beslut av regeringen om det handlar om en nationell inriktning. Har riksdag eller regering fattat beslut om ett program eller en inriktning så kan utbildningen genomföras utan några som helst begränsningar i volym. Skulle det visa sig att det finns populära yrkesutbildningar med svaga kopplingar till arbetsmarknaden så finns bara ett sätt att begränsa volymen – genom att riksdag eller regering beslutar om att programmet eller inriktning helt tas bort från det nationella utbudet. Så skedde t.ex. med medieprogrammet 2011 (se avsnitt 6.1.1). Utredningen menar att det behövs andra verktyg att justera volymer av utbudet än att helt ta bort en utbildning. Det måste finnas utrymme att även erbjuda utbildningar där det finns en viss, men begränsad efterfrågan på arbetsmarknaden.

⁸⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan (2020), *Studerandes sysselsättning 2019*.

Det behövs nya verktyg för att skapa ett brett utbud av sammanhållen yrkesutbildning i komvux

När det gäller sammanhållen yrkesutbildning i komvux ansvarar kommunerna självständigt, var och en för sig, för vilket utbud som ska erbjudas. Undantaget från denna princip gäller för sammanhållen yrkesutbildning som statsbidrag lämnas för enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Enligt villkoren för statsbidrag ska minst tre kommuner samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Det har dock visat sig att så inte är fallet och utredningen har bl.a. i avsnitt 3.1.3 beskrivit att utbildningsutbudet i många kommuner saknar bredd vad gäller olika yrkesområden. Detta gäller utbildning som finansieras med statsbidrag men det gäller också egenfinansierad yrkesutbildning, även om det för denna saknas regleringar om ett brett och varierat utbud. Även för sammanhållen yrkesutbildning i komvux behövs nya verktyg för att justera utbudet så att det blir mer varierat med utgångspunkt i individernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov.

Regionala behovsanalyser ska ligga till grund för beslut om ramar för samverkansområden

Förutsättningarna för att bedriva gymnasial utbildning varierar mellan olika delar av landet. Trots högt ställda mål vad gäller likvärdighet så är det inte möjligt att i glest befolkade delar av landet erbjuda samma bredd i utbildningsutbudet som i storstäder. Behoven på arbetsmarknaden kan också se olika ut i olika delar av landet. Enligt skollagen ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen ska också vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas.⁸⁵ I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2009/10:165 s. 638) förklaras begreppet likvärdig på det sättet att kvaliteten i verksamheten ska vara lika hög oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Det sägs vidare att hur verksamheten utformas för att nå de fastställda målen kan variera beroende på lokala behov och förutsättningar. Utredningen menar att det behövs ett ökat statligt inflytande

⁸⁵ 1 kap. 8 och 9 §§ skollagen.

för att stärka likvärdigheten nationellt. Samtidigt kommer utbudet av utbildning även i framtiden behöva variera i landet utifrån lokala behov och förutsättningar. Därför ska de statligt beslutade ramarna för utbildningsvolymerna utformas så att de tar hänsyn till regionala behov och förutsättningar.

Utredningen föreslår att alla kommuner ska samverka om gymnasial utbildning (se avsnitt 6.1.2 och 6.6.1). En ram ska gälla för ett samverkansområde samt för gymnasieskolan de fristående skolor som ligger inom det. De fristående skolorna kan ha ett större upptagningsområde i ett regionalt perspektiv än de kommunala skolorna. Detta är ett av skälen till att beslut om ramar föregås av en regional behovsanalys som säkerställer att hänsyn tas till den funktionella region som påverkas av ramarna. Skolverket ska ansvara för denna analys.

Innan myndigheten beslutar om ramar ska huvudmän ges möjlighet att yttra sig. Det finns flera skäl till detta. För det första behöver huvudmännens erfarenheter av att utveckla utbudet i olika riktningar tas tillvara. För det andra ska de samverkande kommunerna enligt utredningens förslag ansvara för regionala branschråd. Syftet med dessa är bl.a. att kvalificera kunskapen om de regionala behoven på arbetsmarknaden. För det tredje är dimensionering bara ett av flera verktyg för att förbättra matchningen mellan elevers val av utbildning, utbildningsutbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Information till elever om vad utbildningar i gymnasieskolan faktiskt leder till är ett annat styrmedel. Att ge möjlighet åt enskilda individer att fritt kunna söka sammanhållen yrkesutbildning inom samverkansområdet i komvux är ett ytterligare verktyg. Var utbildningar lokaliseras kan också påverka elevers sökmönster. De ramar för utbudet som Skolverket ska besluta om ska baseras på analyser av elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Utredningen bedömer att regelbundna dialoger mellan Skolverket och huvudmännen om resultatet av dessa analyser kommer ge huvudmännen ny kunskap och därmed nya verktyg för att förbättra matchningen. I betänkandet från 2017 års skolmyndighetsutredning finns bl.a. förslag om en regionaliserad skolmyndighetsstruktur.⁸⁶ Om Skolverket i framtiden har en regional organisation så bedömer utredningen att myndighetens dialog med huvudmännen inför beslut underlättas.

⁸⁶ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

Det kan finnas behov av undantag från att en ram ska omfatta ett samverkansområde

Det kan finnas geografiska omständigheter som gör pendling mellan flera kommuner i stort sett omöjligt. Det kan t.ex. gälla Gotland. I en sådan situation kan ramen behöva utformas för en enskild kommun. Av förordningen för statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning framgår i dag att undantag från kravet om samverkan mellan minst tre kommuner får medges om det finns synnerliga skäl. Vi anser att de skäl som motiverade detta undantag kan vara aktuella även när det gäller långsiktig planering och dimensionering.

I gymnasieskolan ska ramarna ange utbildningsvolymerna på olika utbildningar

För gymnasieskolan innebär de regionala ramarna att Skolverket kommer att besluta om utbildningsvolymerna på olika utbildningar i varje region. Antalet platser ska anges för de nationella programmen, programinriktat val och yrkesintroduktion som är utformade för en grupp elever. Skolverkets beslut ska avse ett visst antal antagningsomgångar. Utredningen har övervägt vilken detaljeringsgrad som är önskvärd för besluten. Graden av specialisering varierar mellan programmen, framför allt mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program. Gymnasieskolans yrkesprogram kan vara så specialiserade att de olika inriktningarna förbereder för helt olika yrken. Det skulle tala för beslut på inriktningsnivå. Graden av specialisering är betydligt mindre på högskoleförberedande program i den bemärkelsen att inom många högre utbildningar går elever med helt olika gymnasial bakgrund. I vissa fall kan det alltså vara motiverat att ange ramar på inriktningsnivå och i andra fall räcker det med programnivån. Mot bakgrund av dessa skillnader bedömer utredningen att det är mer ändamålsenligt att Skolverket får i uppdrag att besluta om ramarnas detaljeringsgrad.

De regionala ramar för utbudet som Skolverket beslutar anger hur många platser som ska finnas på olika utbildningar inom varje samverkansområde. Dessa platser måste fördelas mellan huvudmän och skolor. En utgångspunkt för utredningens arbete och förslag är att lika villkor ska gälla för kommunala och enskilda huvudmän. Det betyder att ramarna gäller för både kommunala och enskilda huvud-

män. Samtidigt är förutsättningarna olika mellan huvudmannatyperna. Kommuner ansvarar för att alla behöriga ungdomar erbjuds ett allsidigt urval av utbildning på nationella program. Enskilda huvudmän har inget motsvarande ansvar. I stället ansöker de om tillstånd för att bedriva utbildning i gymnasieskolan. Dessa grundläggande skillnader i förutsättningar innebär att ramarna kommer att tillämpas olika, men utgångspunkten är lika villkor. I avsnitt 6.6.6 presenteras förslag om hur de regionala ramarna ska tillämpas för enskilda huvudmän. I bilaga 4 presenterar vi ett exempel på hur en ram för utbudet av komvux och gymnasieskola skulle kunna se ut givet ett visst scenario.

Ramar ska gälla även för vissa introduktionsprogram

Utredningens förslag om ramar för att styra utbudet i primära samverkansområden inkluderar även introduktionsprogram. För de introduktionsprogram som får anordnas för en grupp elever och vara sökbara finns nämligen goda skäl till att Skolverket ska kunna besluta om ramar för att påverka utbudet. Utredningens förslag är att programmen yrkesintroduktion utformade för en grupp elever samt programinriktat val ska ingå i Skolverkets beslut om ramar. Utredningen menar att alla ungdomar som ännu inte är behöriga till nationella program ska få god tillgång till utbildningsplatser inriktade mot ett brett urval av program eller yrkesområden oavsett hemkommun. Utredningen har kunnat konstatera att denna möjlighet inte finns över hela landet. Därför är det viktigt att Skolverket ska kunna ställa krav på att platser inom dessa introduktionsprogram anordnas i tillräcklig utsträckning och erbjuds till alla elever i det primära samverkansområdet. Vidare ska Skolverket också vid behov kunna precisera inom vilka yrkesområden som yrkesintroduktion ska erbjudas samt vilka program som programinriktat val ska finnas med inriktning mot.

Gällande programmen språkintröduktion och individuellt alternativ finns inte samma skäl och möjligheter för staten att tillämpa en styrning av platsantalet eller innehållet genom ramar. Dessa program kan enbart utformas individuellt och när utbildningen är individuellt utformad har krav på platsantal en mindre betydelse då det saknas en koppling till ett visst utbildningsinnehåll. Vidare har kommunerna

sedan tidigare en lagstadgad skyldighet att erbjuda samtliga introduktionsprogram till sina invånare. För vissa elevgrupper behöver huvudmännen även framöver få möjlighet att göra individuella utformningar för att utbildningen ska fungera för eleven. Allt innehåll i introduktionsprogrammen lämpar sig inte för statlig styrning. Men även om ramarna inte gäller alla introduktionsprogram så kommer styrningen att ha en tydlig påverkan för hela målgruppen för introduktionsprogrammen genom att det påverkar helheten i utbudet av introduktionsprogram.

I reformens första steg införs krav på att programinriktat val och yrkesintroduktion ska erbjudas på lika villkor för alla ungdomar i det primära samverkansområdet, oavsett hemkommun. Skulle det visa sig under kommande år att den totala mängden platser på dessa introduktionsprogram inte räcker till för alla kommuners elever, eller att utbudet i alltför hög grad utformas utan sökbarhet för elever i samverkansområdet kan Skolverket agera med de befogenheter som myndigheten får i den föreslagna reformens andra steg. Då får myndigheten befogenhet att fastställa ramar med antal sökbara platser som ska erbjudas inom programinriktat val och yrkesintroduktion. Utredningen har sett att det förekommer att kommuner har valt att erbjuda introduktionsprogram trots att de varken erbjuder nationella program i gymnasieskolan eller erbjuder egna invånare möjlighet att studera i en annan kommuns introduktionsprogram där närhet till nationella program finns. I kontakt med utredningen har ett antal av dessa kommuner framfört flera olika skäl till detta val av organisation. Exempelvis kan det vara så att kommunen bedömer att andra insatser som den erbjuder, t.ex. via socialtjänsten, bör organiseras i nära anslutning till gymnasiestudierna. En annan är att kommunen bedömer att risken för avbrott är hög bland eleverna om resvägen till utbildningen förlängs. Men även ekonomiska aspekter som att det skulle vara billigare att erbjuda utbildningen i hemkommunen jämfört med att ersätta en relativt dyr utbildning i grannkommuner har nämnts. Utredningen konstaterar att det är en balansgång mellan att å ena sidan erbjuda introduktionsprogram och nationella program i nära anslutning till varandra för att underlätta övergångar och å andra sidan ta hänsyn till vissa elevers behov av att organisera utbildningen nära hemmet. Det är inte möjligt att dra en generell slutsats om huruvida denna typ av organisation alltid är en försvärande omständighet för eleverna att komma vidare från intro-

duktionsprogrammet, eller om det finns situationer då det är ett bra alternativ. Det är dock inte önskvärt att ekonomiska skäl gör att utbildningen bedrivs avskilt från nationella program. Utredningen menar att de utökade möjligheterna att få tillgång till introduktionsprogram i hela samverkansområdet, samt Skolverkets möjlighet att påverka utbudet genom ramar, kommer att stärka elevernas möjlighet att få påbörja sina introduktionsprogramsstudier på skolor där det finns en närhet till de nationella programmen och deras resurser i form av lokaler, utrustning och lärare.

Det finns även andra möjligheter för Skolverket att motverka att utbudet av introduktionsprogram förläggs alltför avsides i förhållande till de nationella programmen. Utöver möjligheten att styra utbudet av yrkesintroduktion och programinriktat val kan också Skolverket följa upp utbudet och ge rekommendationer i samband med ramens utfärdande gällande utformningen och lokaliseringen av språkintröduktion och individuellt alternativ.

Det finns även andra åtgärder som staten kan överväga, utöver styrning genom ramar, för att öka tillgängligheten till god utbildning för elever som går på introduktionsprogram. Ett alternativ som regeringen skulle kunna överväga är att behovsanpassa statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning så att det i högre grad tillfaller arbetsplatser som tar emot introduktionsprogramselever på APL, praktik eller under lärlingsliknande former.

I komvux ska ramarna ange inom vilka yrkesområden sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas

När det gäller komvux på gymnasial nivå ska det av ramarna framgå inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas. Vid behov bör det av ramarna framgå om antalet platser inom olika yrkesområden behöver öka eller minska. Utredningen bedömer att det vanligtvis räcker med att ange inom vilket yrkesområde som utbildning ska erbjudas. Liksom när det gäller gymnasieskolans ramar kan det finnas behov av en högre detaljeringsgrad inom vissa yrkesområden. Det bör därför vara möjligt för Skolverket att mer specifikt ange vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas. Anger myndigheten specifika sammanhållna yrkesutbildningar bör innehållet i dessa nationellt fastställas, t.ex. av Skolverket. (se även ytterligare förslag om sammanhållen yrkesutbildning i av-

snitt 6.6.8). De sammanhållna yrkesutbildningarna som fastställs kommer således att bli nationella sammanhållna yrkesutbildningar. Dock kan det uppstå situationer där elevunderlaget i flera samverkansområden är alltför begränsat för att Skolverket ska kunna besluta om en speciell sammanhållen yrkesutbildning trots att det finns behov inom flera samverkansområden. I sådana fall och där utbildningen bedöms svara mot ett nationellt behov av de kompetenser utbildningen syftar till att ge, föreslår utredningen att Skolverket ska ges möjlighet att besluta om riksrekrytering för en specifik nationellt fastställd sammanhållen yrkesutbildning. För att pröva intresset av att arrangera sådana utbildningar kan den dialog med samverkansområdena som ska föregå Skolverkets beslut om ramar också ta upp frågan om möjligheten att genomföra riksrekryterande utbildningar. Ett exempel på sådan utbildning är yrkesförarutbildning som under lång tid haft en särskild status i olika regleringar inom vuxenutbildningen, i syfte att garantera tillgång till utbildningsplatser ur ett nationellt perspektiv. Ett beslut om riksrekrytering innebär att den anordnande kommunen i första hand ska ta emot sökande från hela landet och att ett åtagande att svara för kostnaderna alltid ska lämnas av den sökandes hemkommun. Ett beslut om riksrekrytering ska ange under vilken tid beslutet ska gälla och hur många platser utbildningen får omfatta samt uppgift om det belopp hemkommunen ska betala i interkommunal ersättning. Det kan även finnas anledning till att föreskriva om ytterligare villkor för att en viss sammanhållen yrkesutbildning ska kunna bli riksrekryterande. Utredningen gör bedömningen att sådana detaljerade föreskrifter inte bör finnas i lag utan på förordningsnivå. Utredningen föreslår därför att regeringen ska bemyndigas att få meddela föreskrifter om villkor för att en viss sammanhållen yrkesutbildning ska kunna bli riksrekryterande.

Stora delar av vuxenutbildningen är sedan tidigare rättighetsbaserad. Detta gäller sfi, komvux på grundläggande nivå, särsvux på grundläggande nivå och komvux på gymnasial nivå som syftar till grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller grundläggande behörighet till eller särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.⁸⁷ Eftersom dessa utbildningar ovillkorligen ska erbjudas behöriga individer med behov av sådan utbildning, blir de inte föremål för planering och

⁸⁷ 20 kap. 11, 19, 19 a och 19 b §§ och 21 kap. 11 § skollagen.

dimensionering i den bemärkelse som utredningens direktiv⁸⁸ beskriver. Planering av dessa delar av komvux är inget som Skolverket förmodas hantera bättre än kommunerna gör i dag med sin närhet till elevgruppen. Rättighetslagstiftning saknas dock för den som söker en yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet. När det gäller yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå har utredningen konstaterat att det inte i tillräcklig omfattning återfinns ett brett utbud av sådan utbildning. Utredningen föreslår därför att ramarna för komvux på gymnasial nivå ska omfatta sammanhållen yrkesutbildning och ange inom vilka yrkesområden som utbildning ska erbjudas. Ramarna ska avse ett eller flera kalenderår. Vidare föreslås att ramarna vid behov även ska ange vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas. Det ska också vara möjligt för Skolverket att i samband med ramarna besluta om riksrekrytering för specifika sammanhållna yrkesutbildningar av nationellt intresse och för regeringen att meddela föreskrifter om villkor för att en viss sammanhållen yrkesutbildning ska kunna bli riksrekryterande. Vid behov ska ramarna även ange omfattningen av yrkesområden, dvs. om ett yrkesområde behöver öka eller minska i omfattning.

I komvux är det vanskligt att prognosticera förväntade elevvolymmer på samma sätt som görs för gymnasieskolan. Det går inte på förhand att veta hur många individer som kommer söka sig till vuxenutbildningen. Det får konsekvenser för dimensionering av antalet utbildningsplatser för de olika utbildningarna. Därför bör ramarna för de sammanhållna yrkesutbildningarna i komvux i stället för att ange antalet platser inom de olika utbildningsområdena endast ange inom vilka utbildningsområden som utbildning behöver erbjudas.

Utredningen har tidigare beskrivit att utbildningsutbudet i många kommuner saknar bredd vad gäller olika yrkesområden. Syftet med ramarna blir att garantera ett brett och allsidigt utbud av yrkesutbildning. Ramarna ska vara styrande för de samverkande kommunernas utbud av sammanhållen yrkesutbildning, de anger ett minsta utbud av utbildning. Det ska dock vara möjligt att erbjuda sammanhållen yrkesutbildning utöver det som ramarna anger (se avsnitt 6.6.9). Detta för att inte försämra möjligheterna för enskilda individer att få en utbildning som inte ryms inom ramarna men som ändå kan vara den mest lämpade utbildningen såväl ur ett individ- som ett arbets-

⁸⁸ Dir. 2018:17.

marknadsperspektiv. Skolverket fördelar volymer i gymnasieskolan i ett samverkansområde med utgångspunkt i bl.a. de underlag de tar in för behoven i arbetslivet. I och med denna fördelning får de samtidigt en bild av vilka yrkesområden som inte täcks av gymnasieskolan. Inte minst inom dessa yrkesområden kommer det finnas behov av yrkesutbildning i komvux. De primära samverkansområdena behöver förhålla sig till dessa ramar i sin utbildningsplanering.

Huvudmännens förutsättningar för planering och dimensionering ska förbättras

De ramar som Skolverket beslutar behöver förhålla sig dels till huvudmännens långsiktiga planering av investeringar, dels till huvudmännens årliga planerings- och antagningsprocess. För att hantera huvudmännens behov av långsiktiga planeringsförutsättningar menar utredningen att Skolverket utöver ramar behöver utveckla mer långsiktiga prognoser för utbildningsbehovet. Det blir en uppgift för Skolverket att i dialog med huvudmännen bedöma vilket tidsperspektiv som är lämpligt för dessa långsiktiga preliminära ramar eller prognoser för utbildningsutbudet.

Som framgått ovan föreslår utredningen att reformen ska genomföras stegvis och att Skolverket tidigt ska inleda regionala dialoger med huvudmännen om hur planeringsförutsättningarna kan förbättras och hur planeringsunderlaget bör utformas för att bidra till ett mer ändamålsenligt utbud och till en ökad resurseffektivitet.

Förutom den långsiktiga planeringen behöver ramarna utformas med hänsyn till huvudmännens årliga planeringscykel. Utredningens analys av gymnasieskolans planeringscykel talar för att det tar ungefär två år från det att Skolverket presenterar en regional behovsanalys, tills elever kan påbörja en utbildning i gymnasieskolan, som påverkas av myndighetens analys. I komvux går det sannolikt snabbare att påverka utbudet. Både myndighet och huvudmän behöver tid för att bereda beslut om utbud. Skolverket ska t.ex. inhämta arbetsmarknadsprognoser och föra dialog med de samverkande huvudmännen angående deras utbildningskapacitet. Skolverket ska också analysera denna information i förhållande till myndighetens egen uppföljning av elevers genomströmning, etablering på arbetsmarknaden och övergång till högre utbildning. Utredningen bedömer att detta är en kontinuerlig process på Skolverket, där myndigheten hela tiden analyserar

hur elevers efterfrågan och behov samt behoven på arbetsmarknaden, ska omsättas i utbildningsutbud. Utredningens bedömning är att det är möjligt för myndigheten att årligen fatta beslut om regionala ramar. Men beredningen av besluten kan bygga på information som inhämtades ett eller kanske två år före besluten fattas. Även huvudmännen behöver tid för att ta ställning till Skolverkets förslag och i samarbete med andra huvudmän besluta om utbud, informera elever och slutligen genomföra den årliga processen för mottagande och antagning.

Utredningen har mött synpunkten att nationellt beslutade ramar riskerar att skapa en osäkerhet för huvudmännen. Utredningens bedömning är att huvudmännens planeringsunderlag tvärtom kommer att bli mer förutsägbara. I dag styrs utbudet i gymnasieskolan av elevers efterfrågan och utredningens analys talar för att elevers efterfrågan fluktuerar mer än behoven på arbetsmarknaden. Utredningens förslag syftar till att balansera dagens konkurrens om elever med ökade inslag av styrning och en högre grad av samarbete mellan huvudmännen. Detta bör bidra till ökad transparens och förutsägbarhet.

6.6.3 Gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå ska inte ingå i de nationellt beslutade regionala ramarna för utbildningsutbudet

Utredningens bedömning: De regionala ramarna för utbudet bör inte omfatta utbildning inom gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Utredningen föreslår, som framgått ovan, att Skolverket i det första reformsteget ska få i uppdrag att regelbundet följa upp elevernas sysselsättning efter gymnasiesärskolan och yrkesinriktade utbildningar i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Vidare ska Skolverket stödja huvudmän för gymnasiesärskolan genom att utarbeta underlag för planering och dimensionering av utbudet av utbildning samt där så är lämpligt, utarbeta stöd för planering av yrkesinriktad utbildning inom komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Utredningen anser dock att förslaget om nationellt beslutade ramar för dimensionering av gymnasial utbildning inte ska

omfatta gymnasiesärskolan eller komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. I det följande redogörs för motiven till denna bedömning.

Utbildningarna i gymnasiesärskolan ska inte ingå i ramarna

Det finns flera anledningar att inte föreslå nationella ramar för volymer av olika utbildningar i gymnasiesärskolan. Den främsta anledningen är att elevgruppen skiljer sig från gymnasieskolans elever på sådana sätt att denna grupp är i större behov av individuella lösningar. Utbildningen och utbudet kräver i större utsträckning lösningar som kan anpassas efter förutsättningarna för varje enskild elev. Utredningen bedömer att om utbudet anpassas efter behoven på arbetsmarknaden så underlättas etableringen även för gymnasiesärskolans målgrupp. Utredningen anser dock att målgruppens särskilda behov samt att anställning oftast förutsätter subventioner, gör att planering och dimensionering förutsätter god kunskap om lokala förhållanden. Mot den bakgrunden anser utredningen att ramar beslutade på nationell nivå inte kommer att förbättra matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. I stället bör staten stödja huvudmännen genom förbättrad uppföljning av gymnasiesärskolans utbud. Uppföljningen som blir möjlig framöver kan eventuellt komma att ge indikationer på skillnader mellan programmen gällande möjligheter till arbetsmarknadsetablering.

Ytterligare en anledning att inte staten ska besluta om ramar för utbudet i gymnasiesärskolan är att den modell för planering och dimensionering som föreslås i hög grad bygger på statistisk uppföljning av hur elevernas önskemål och utbildningsval stämmer överens med behoven på arbetsmarknaden. Detta kommer visserligen att möjliggöras i högre utsträckning framöver för gymnasiesärskolans del, men utredningen bedömer att samma typ av statistiska uppföljning på regional nivå inte kommer att kunna användas inom skolformen. Bland annat på grund av att det är så få elever som går i skolformen. Elevantalet per län, årskurs och nationellt program är i genomsnitt fyra elever. Därmed ser inte utredningen att staten har några goda förutsättningar att påverka gymnasiesärskolans utbud på regional nivå genom central uppföljning av kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknaden. Vidare är också förutsättningarna inom

elevgruppen så skiftande att utvärderingen i princip måste göras med kännedom om individernas förutsättningar för att kunna utvärdera utbudets ändamålsenlighet.

Utredningen har erfarit att det finns utmaningar med att tillhandahålla ett allsidigt utbud av utbildning inom gymnasiesärskolan. Det finns flera skäl till detta. Dels är elevgruppen mycket mindre än i gymnasieskolan vilket gör det svårt att ha ett flertal olika program och samtidigt inte få alltför små undervisningsgrupper.⁸⁹ Dels omfattar gymnasiesärskolan hela nio nationella program, samt individuella program med sex ämnesområden.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte är lämpligt med statligt beslutade regionala ramar för utbudet inom gymnasiesärskolan. Det är dock lämpligt, vilket utredningen beskriver i avsnitt 6.3.2, att Skolverket belyser utbudet och pendlingsförhållanden så att dessa uppgifter kommer till allmän kännedom, då det sedan 2019 finns bättre möjligheter för Skolverket att redovisa exempelvis pendlingsstatistik genom tillgången till uppgifter på individnivå.

Särskild utbildning ska inte ingå ramarna

Utredningen har tidigare redogjort för att utbudet av gymnasial yrkesutbildning för vuxna är otillräckligt samtidigt som det för individerna råder en osäkerhet kring möjligheten att få delta i efterfrågad yrkesutbildning. Detta försvårar karriärplanering, yrkesväxling och kompetensutveckling för många vuxna. För arbetsgivare försvåras kompetensförsörjningen och frånvaron av långsiktighet komplicerar arbetsgivares delaktighet i att genomföra exempelvis lärlingsutbildning. Dessa konstateranden gäller yrkesutbildning inom både komvux och särsvux. Det finns dock anledning att gå igenom vilka förutsättningar som finns när det gäller att öka utbudet och möjligheten att delta i gymnasial yrkesutbildning inom komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

⁸⁹ För små undervisningsgrupper lyftes som ett problem för både eleverna socialt och för undervisningens kvalitet i Skolverkets uppföljning. Se Skolverket (2016), *Gymnasiesärskolan – Uppföljning och analys av 2013 års reform*. Rapport 435.

Det finns hinder som gör det svårt att delta i utbildning i särvox

Komvuxutredningen⁹⁰ hade ett omfattande uppdrag som rörde särvox⁹¹. I Komvuxutredningens betänkande⁹² konstateras att av de mycket knapphändiga statistiska uppgifter som finns framgår att det under 2016 var 72 elever som studerade inom ramen för yrkesvox inom särvox och att 216 elever inom särvox studerade inom lärlingsvox. Vad eleverna studerar och under hur lång tid är uppgifter som inte samlas in med hänvisning till att det rör sig om känsliga uppgifter. Vidare konstaterar Komvuxutredningen att när det gäller etablering på arbetsmarknaden efter studier inom särvox inklusive studier inom tidigare yrkesvox numera regionalt yrkesvox, så finns i dagsläget inte heller någon nationell statistik. Några uppföljande studier om utbildningens effekter har inte genomförts och de specifika förutsättningarna och behoven hos målgruppen för särvox har sällan eller aldrig definierats.

I Komvuxutredningens betänkandet beskrivs ett tydligt hinder för deltagande i utbildningar inom särvox. Möjligheten att finansiera sina studier är ett stort problem för elever som vill studera inom särvox. Studier inom denna skolform berättigar inte till studiemedel från Centrala studiestödsnämnden (CSN) och det är inte heller något som Komvuxutredningen ser som en lösning. De menar att målgruppen för särvox inte ska skuldsättas för att kunna genomföra utbildning och det är viktigt att poängtera att studier för denna målgrupp inte med automatik kan anses leda till försörjning på den reguljära arbetsmarknaden och därmed inte heller bör inbegripa lån.

Åtgärder som kan förbättra tillgången till särvox

Komvuxutredningen hade i uppdrag att analysera tillgången till särvox på gymnasial nivå och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra tillgången till sådan utbildning. I deras betänkande konstateras att tillgången till särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå behöver öka och att det finns olika vägar för att göra detta. De går igenom några olika alternativ som syftar till att öka tillgången till särvox på gymnasial nivå. Ett av dessa är att införa en rätt som kopplas till att

⁹⁰ U 2017:01.

⁹¹ Dir. 2017:21 samt tilläggsuppdrag genom dir. 2017:125.

⁹² SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*

stärka individens ställning i arbetslivet, vilket skulle innebära en rätt till yrkesutbildningar i form av sammanhållna yrkesutbildningar, enskilda yrkeskurser och en rätt till lärlingsutbildning. Dock konstateras i betänkandet att en rättighet till särvux på gymnasial nivå skulle behöva vara total för att kunna garantera de olika behov av utbildning som finns inom en så heterogen målgrupp som den som vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvat hjärnskada har. Så som utvecklingen inom utbildningen har sett ut skulle det dessutom behövas bestämmelser om att utbildningen ska anordnas i hemkommunen. En sådan bestämmelse skulle kunna bli svår att följa för vissa kommuner och kan möjligen ses som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

I betänkandet gör Komvuxutredningen bedömningen att det i första hand är andra åtgärder än en förstärkning av skollagen som behövs för att stärka tillgången till särvux på gymnasial nivå. En vuxen kan inte förväntas studera om det saknas möjligheter att finansiera sina studier. Incitamenten för den enskilde att studera behöver öka. I dessa fall är det annan lagstiftning än den som styr särvux som är avgörande. Komvuxutredningen förespråkar en möjlighet att studera med bibehållen ersättning i form av aktivitetsersättning eller annan ersättning på samma villkor som om man deltar i andra aktiviteter som t.ex. daglig verksamhet. Den enskilde eleven ska inte heller behöva avstå från en lärlingsutbildning eller annan yrkesutbildning av rädsla för att den ersättning man uppbär kan upphöra efter genomgången utbildning. Så länge det saknas likvärdiga ekonomiska förutsättningar för den enskilde att studera oavsett hemkommun kommer inte efterfrågan av särvux på gymnasial nivå att öka bedömer Komvuxutredningen.

Tillgången till komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå kommer inte att öka genom nationellt beslutade ramar

Utredningen delar Komvuxutredningens bedömning att så länge det saknas likvärdiga ekonomiska förutsättningar för den enskilde att studera oavsett hemkommun kommer inte efterfrågan av särvux på gymnasial nivå att öka. Utredningen bedömer också att det inte finns förutsättningar för kommuner i samverkan att erbjuda ett utbud av yrkesutbildning utgående från regionala ramar beslutade av Skolverket, på grund av de små elevvolymerna som finns inom särskild utbild-

ning. Vidare menar utredningen att nationellt beslutade ramar för yrkesutbildning i komvux som särskild utbildning inte kommer att öka tillgången till och möjligheten att delta i yrkesutbildning i särskild utbildning på gymnasial nivå. Det behövs förändringar i andra regelverk för att möjliggöra en bättre tillgång till yrkesutbildning för målgruppen för särskild utbildning.

Åtgärder som kan öka kvaliteten och skapa tydligare studievägar i gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå

Det kan finnas anledning att överväga om det i ett större reformuppdrag bör ingå att Skolverket ska utveckla former för att stödja huvudmännens arbete med att utveckla kvaliteten i gymnasiesärskolan och i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Exempelvis kan det finnas behov av att tillhandahålla regionala forum för erfarenhetsutbyte angående gymnasiesärskolan och särskild utbildning. Detta skulle t.ex. kunna vara en lämplig uppgift för en regionaliserad skolmyndighet.

I Komvuxutredningens betänkande föreslås att Skolverket ska ta fram förslag på nationella yrkespaket inom särsvux på gymnasial nivå. Yrkespaketen ska tas fram i samråd med branscherna och bestå av kurser som motsvarar kraven för anställning. Denna utredning bedömer att förslaget förtydligar tänkbara studievägar inom särskild utbildning vilket bör skapa större möjligheter för kommunerna att erbjuda utbildningar mer riktade mot ett möjligt arbetsliv.

6.6.4 Kommuner och huvudmän för utbildning ska få lämna synpunkter innan Skolverket beslutar om ramar

Utredningens förslag: Innan en ram beslutas ska offentliga och enskilda huvudmän få yttra sig över de omständigheter som ska ligga till grund för beslutet.

Ett viktigt inslag i myndighetens arbete rörande ramar för utbildningsutbudet kommer att vara regionala dialoger om planering och dimensionering av gymnasieskolan och komvux. Dessa dialoger berör

både enskilda och kommunala huvudmän och bedöms kunna fylla flera funktioner. För det första handlar det om att ta del av huvudmännens erfarenhet av det nuvarande utbudet och den ram som för tillfället gäller. För det andra handlar det om att delge huvudmännen resultatet av myndighetens behovsanalyser. För det tredje föreslår utredningen att de samverkande kommunerna ska ansvara för regionala branschråd och de bör därmed kunna bidra med regionala bilder av behoven på arbetsmarknaden. För det fjärde föreslår utredningen att Skolverkets behovsanalyser ska inkludera analyser av den regionala resurseffektiviteten.

Utredningen har tidigare konstaterat att det i gymnasieskolan finns konkurrens om elever mellan många huvudmän, både kommunala och enskilda. Sådan konkurrens kan bidra till att huvudmän anstränger sig för att erbjuda utbildning av hög kvalitet. Det kan också bidra till ett ensidigt fokus på vad som på kort sikt kan locka elever i valsituationen i årskurs nio. Utredningens bild är att elevers och samhällets långsiktiga nytta bör ges större utrymme vid planering och dimensionering. Konkurrensen kan även försvåra för den samverkan som utredningen bedömer som en förutsättning för att kommunala och enskilda huvudmän på lika villkor ska kunna bidra till ett resurseffektivt utbud. Mot denna bakgrund menar utredningen att de regionala dialogerna kan bli viktiga forum för att stimulera bred regional samverkan mellan gymnasieskolans kommunala och enskilda huvudmän.

Utredningen har konstaterat ett behov av förbättrad samverkan kring planering och dimensionering av yrkesutbildning i komvux. För det första för att skapa ett brett utbud för den enskilda individen, för det andra för att möta behoven på hela arbetsmarknaden och för det tredje för att skapa ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Utredningens bedömning är att både elever och samhället gynnas om alla huvudmän som erbjuder utbildning inom ett pendlingsområde samarbetar om utbudet. Det bör finnas goda möjligheter för Skolverket att bidra med kunskapsöverföring mellan olika regioner för att hela tiden driva utbudet mot ökad ändamålsenlighet och ökad resurseffektivitet.

Flera av utredningens förslag syftar till att underlätta samarbete genom ökade krav på transparens hos alla parter. Varje huvudman för gymnasieskolan ska rapportera planerade studievägar och planerat antal platser på respektive studievägar till ett nationellt infor-

mationssystem. Till samma nationella informationssystem ska huvudmän som erbjuder sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå rapportera in planerade starter samt antalet platser på sådana utbildningar. Vidare införs krav på gemensamma antagningskanslier för gymnasieskolan inom varje samverkansområde. De regionala branschråden kommer att kunna fungera som gemensamma plattformar för dialog med avnämarna för komvux på gymnasial nivå, särskild utbildning på gymnasial nivå samt för gymnasieskola och gymnasiesärskola, där både enskilda och kommunala huvudmän kan delta på lika villkor. Mot den bakgrunden anser utredningen att Skolverket kan spela en viktig roll för att underlätta regional dialog där både enskilda och kommunala huvudmän gemensamt och på lika villkor kan diskutera hur utbudet kan planeras och dimensioneras med hänsyn till både elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov.

Genom Skolverkets regionala dialoger kan myndigheten också bidra med kunskapsöverföring mellan olika regioner när det gäller att skapa förutsättningar för samverkan mellan gymnasieskola och komvux. Skolverket kommer, enligt utredningens bedömning, att kunna spela en viktig roll för att hjälpa alla inblandade att inkludera det långsiktiga perspektivet i planeringen.

6.6.5 Kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan

Utredningens förslag: Kommunen ska bestämma vilka utbildningar som ska erbjudas i gymnasieskolan och antalet platser på dessa enligt den ram som beslutas för det primära samverkansområde som kommunen ingår i. Utöver detta ska kommunen, när den bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas i kommunen och antalet platser på dessa, ta hänsyn till ungdomarnas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Betydande hänsyn ska tas till samtliga dessa omständigheter.

Kommunerna ansvarar för att erbjuda alla behöriga ungdomar ett allsidigt utbud av nationella program och inriktningar. Kommunerna ansvarar också för att alla behöriga ungdomar i hemkommunen erbjuds programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alterna-

tiv och språkintröduktion. Erbudandet om programinriktat val ska avse utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som anordnas inom samverkansområdet. De ramar för utbildningsutbudet i gymnasieskolan som Skolverket beslutar ska ange antalet platser på olika utbildningar i respektive samverkansområde. Detta påverkar kommunernas ansvar för erbjudandet av utbildning. Ramarna gäller det totala utbudet och berör både kommunala och enskilda huvudmän men säger inget om fördelningen mellan olika huvudmän eller hur många platser det ska finnas på olika skolenheter. Det måste alltså finnas en mekanism för fördelning av platser mellan huvudmän. Hur den fördelningen ska göras har varit en nyckelfråga för utredningen. Den lösning som föreslås bygger på att Skolverket beslutar ramar och Skolinspektionen beslutar om platser för de enskilda huvudmännen. I samband med att Skolinspektionen beslutar om platser för enskilda huvudmän så får även de samverkande kommunerna som kollektiv besked om hur många utbildningsplatser de ska erbjuda. Detta förslag behandlas närmare i nästa avsnitt. I bilaga 4 finns en mer detaljerad beskrivning av processen för hur ramarna med stöd av uppföljning och analyser formas i dialog mellan Skolverket och huvudmännen, för att sedan beslutas av Skolverket. Den processbeskrivning som återfinns i bilaga 4 baseras delvis på olika antaganden om bl.a. ramarnas periodicitet och detaljeringsgrad. Utredningen föreslår dock att Skolverket ska få mandat att inom ett reformförberedande uppdrag vidareutveckla processen och formerna för rambesluten (se avsnitt 6.7), bland annat avseende just ramarnas periodicitet och behovet av detaljeringsgrad för olika program och inriktningar.

6.6.6 Enskilda huvudmän för gymnasieskola ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven

Utredningens förslag: Vid godkännande av enskilda huvudmän som avser gymnasieskola ska ett högsta antal utbildningsplatser framgå. Antalet platser ska rymmas inom den beslutade ramen och bestämmas med hänsyn till befintligt utbud och med ledning av de omständigheter som ska beaktas vid prövningen av ett nytt godkännande av en enskild huvudman för en gymnasieskola.

Det högsta antal utbildningsplatser som ett godkännande avser får ändras. En sådan ändring får göras om antalet platser för den aktuella utbildningen i det område där den aktuella skolenheten ligger har ändrats i ett beslut om ram eller om det finns särskilda skäl. Ändringen ska göras proportionerligt i förhållande till befintligt antal utbildningsplatser för respektive huvudman och ramen, om inte särskilda skäl föranleder en annan bedömning.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till

1. brister som framkommit vid tillsyn,
2. ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser, och
3. elevers efterfrågan.

För att öka resurseffektiviteten och för att utbudet bättre ska svara mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov föreslår utredningen att statens inflytande över utbudet ska öka. Utredningen föreslår att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet. Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.6.2. Dessa ramar ska vara styrande för vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa. Ramarna styr utbudet för både kommunala och enskilda huvudmän. För enskilda huvudmän får ramarna betydelse vid ansökan om godkännande av att få anordna utbildning i gymnasieskolan. Ramarna kommer också löpande att påverka utbildningsvolymerna för både enskilda och kommunala huvudmän.

Ramarna kommer att ge vägledning för enskilda inför ansökan om godkännande

Som framgått av avsnitt 6.2.1 föreslår utredningen att Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om nya godkännanden, i ett första steg, ska ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. För att godkännande ska lämnas ska också följdena beaktas för gymnasieskolor med offentliga och enskilda huvudmän inom det område där den fristående skolans elever huvudsakligen förväntas komma ifrån. Vid bedömningen av om ett godkännande ska beviljas ska det även beaktas att ett godkännande inte negativt påverkar ett effektivt resursutnyttjande i området.

Utredningen föreslår vidare Skolverket ska besluta om ramar för vilka utbildningar och hur många platser på dessa som ska erbjudas. Ramarna ska utformas med utgångspunkt i elevernas efterfrågan och behov samt behoven på arbetsmarknaden, dvs. samma aspekter som ska prövas vid en ansökan om godkännande för enskilda huvudmän. Därför kommer ramarna, enligt utredningens bedömning även att fungera som vägledning för enskilda huvudmän som överväger att ansöka om godkännande. Ramarna kommer även att vara styrande för Skolinspektionens prövning av ansökningar.

Skolinspektionen ska vidare beakta dels följderna för både enskilda och kommunala huvudmän, dels att ett godkännande inte negativt påverkar ett effektivt användande av resurser i det område som den ansökande huvudmannen kan förväntas rekrytera elever ifrån. Utredningen anser att Skolverkets ramar bör underlätta även i dessa avseenden. Utredningens analyser visar att det i flera regioner finns underskott på platser på vissa utbildningar samtidigt som det finns ett överskott av platser på andra utbildningar. Just nu växer ungdomskullarna och antalet platser kommer att behöva utökas i många regioner. Utredningens bedömning är att ramarna kommer att styra utökningen av platser mot sådana utbildningsområden som leder till mest nytta för både individ och samhälle. Ramarna kommer, enligt utredningens bedömning, att bidra till att enskilda huvudmän som överväger att ansöka om nya tillstånd kommer att fokusera på utbildningar där det av ramen framgår att det finns ett underskott av platser och ett ökande behov. Utbildningar där det av ramen framgår att det finns överkapacitet och att behovet av platser bör minska, kommer sannolikt inte att locka enskilda huvudmän att ansöka om tillstånd.

Som framgått ovan ska Skolinspektionen vid godkännande av en utbildning ange antalet platser på utbildningen. Dessa platser ska rymmas inom ramen. I en situation där ramen för en viss utbildning utökas, t.ex. till följd av demografiska förändringar, då kan det finnas utrymme för en ny utbildning utan att det påverkar befintliga huvudmän negativt. Skolinspektionen ska dock beakta resurseffektiviteten i regionen och det är inte självklart att fler huvudmän inom samma pendlingsområde leder till ökad resurseffektivitet. Med internationella mått mätt har Sverige väldigt många och små skolor som bedriver yrkesutbildning, något som sannolikt bidrar till ökade kostnader. Utredningen utesluter dock inte att det kan finnas situationer där en utökning av antalet huvudmän kan bidra till ökad resurseffektivitet.

Utredningen har mött en oro från enskilda huvudmän att förslagen skulle leda till att det blir omöjligt att få nya tillstånd eftersom dessa dels ska rymmas inom ramen, dels ska ta hänsyn till konsekvenserna för befintliga huvudmän och dels till ett effektivt resursutnyttjande. Utredningen anser dock att det kommer att finnas möjlighet för enskilda huvudmän att få tillstånd även i situationer där antalet platser i ramen inte expanderar. Skolinspektionen ska vid prövningen av nya ansökningar även ta hänsyn till elevers intresse och behoven på arbetsmarknaden. Att de platser som anges i ramen redan är fördelade på vissa huvudmän betyder inte att alla platser är fyllda. I dag är det inte ovanligt att huvudmän har en överkapacitet, dvs. erbjuder fler platser än det finns sökande elever. Om en ansökan från en enskild huvudman avser en utbildning där det finns en stark efterfrågan på arbetsmarknaden, men de befintliga huvudmännen inte lyckas fylla de platser som de tilldelats inom ramen så kan det finnas anledning att låta en ny huvudman få ett godkännande och att omfördela platser inom ramen. Detta kan enligt utredningen bidra till en sund konkurrens där huvudmän som inte attraherar elever utmanas av nya aktörer som kanske kan erbjuda utbildning i mer attraktiva lokaler, har närmare kontakt med arbetslivet eller som kan erbjuda utbildning av högre kvalitet och på så sätt attrahera fler elever. Utredningen menar att det faktum att nya godkännanden ska rymmas inom ramen inte ska ses som en garanti för befintliga huvudmän att för all framtid och utan konkurrens få bedriva utbildning om det inte sker resurseffektivt och med hänsyn till elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov. De utgångspunkter som låg till grund för valfrihetsreformen i början på 1990-talet, t.ex. att konkurrens mellan olika skolor antogs kunna bidra till högre kvalitet och produktivitet inom skolväsendet,⁹³ är enligt utredningen fortfarande giltiga. Syftet med ramen är att styra utbudet mot ökad resurseffektivitet där hänsyn tas till både elevers efterfrågan och behov och samhällets långsiktiga behov. Syftet är inte att skapa hinder för nya huvudmän att etablera sig. Tvärt om ska Skolinspektionens tillståndsprövning vara ett verktyg för att förnya utbudet mot högre kvalitet, bättre resurseffektivitet och bättre anpassning efter elevers efterfrågan och behov och behoven på arbetsmarknaden.

⁹³ Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*.

Ramarna för utbudet styr vilka utbildningar och hur många platser på dessa som ska erbjudas

De regionala ramarna gäller hela utbudet och de gäller för samtliga huvudmän, både offentliga och enskilda, inom gränserna för ett primärt samverkansområde. När de regionala ramarna, efter dialog med huvudmännen, har uppdaterats kan det finnas behov av att justera fördelningen av platser mellan olika huvudmän. Det kan finnas flera skäl till att ramarna har ändrats och att platsfördelningen behöver justeras, det totala antalet elever kan både öka och minska, behoven på arbetsmarknaden kan förändras och elevernas efterfrågan och behov kan också ändras. Fördelningen av platser mellan huvudmän påverkar kommunernas förutsättningar för att fullgöra skyldigheten att erbjuda gymnasial utbildning. Fördelningen av platser påverkar också de enskilda huvudmännens förutsättningar att driva de utbildningar som de har fått godkännande att bedriva. Utredningen har valt en ordning som innebär att Skolverket beslutar om ramar som anger vilka utbildningar som ska erbjudas inom ett samverkansområde och det totala antalet platser på dessa. Skolinspektionen ska besluta om antal platser för varje enskild huvudman. Vid ett sådant beslut ska Skolinspektionen ta hänsyn till samtliga huvudmän inom det primära samverkansområde som den enskilda huvudmannen är belägen inom. Indirekt innebär myndighetens beslut om platser för de enskilda huvudmännen att de samverkande kommunerna och regioner som är huvudmän för gymnasieskolan, samtidigt får besked om hur många platser som de får erbjuda. Det betyder att när myndigheten beslutat om platser för de enskilda huvudmännen så bör myndigheten även informera de offentliga huvudmännen om beslutens konsekvenser för dem, dvs. hur många platser som de samverkande kommunerna och regionerna, ska erbjuda. Hur de samverkande kommunerna och regionerna som är huvudmän för gymnasieskola, fördelar dessa platser mellan sig blir dock en fråga för dem att komma överens om.

Utredningen har övervägt flera alternativ för fördelning av platser. Bland annat har utredningen övervägt alternativet att Skolverket beslutar om både ramar och fördelning av platser mellan olika huvudmän. Beslutet om antalet platser kommer att ha en direkt påverkan på enskilda huvudmäns möjligheter att bedriva utbildning. Om Skolverkets rambeslut innehåller en fördelning av platser bedömer utred-

ningen därför att det är ett sådant beslut som ska kunna överklagas av enskilda huvudmän. En ordning med överklagbara rambeslut skulle innebära att den planering och dimensionering som ska göras av övriga huvudmän skulle riskera att bli fördröjd. Rambeslutens funktion skulle i och med detta kraftigt försämrats. Det är därför utredningens bedömning att beslut om ramar och beslut om platser bör hållas isär.

Utredningen har övervägt om det är lämpligast att Skolverket eller Skolinspektionen beslutar om platser för enskilda huvudmän. Det finns fördelar med en lösning som innebär att Skolverket beslutar om både ramar och platser. Framför allt skulle båda typerna av beslut samlas hos en och samma myndighet vilket skulle kunna bidra till en enklare och snabbare hantering. Utredningen gör dock bedömningen att det underlättar för enskilda huvudmän om beslut om godkännande och beslut om platser hanteras av samma myndighet och därför föreslås att Skolverket beslutar om ramar och Skolinspektionen beslutar om platser för de enskilda huvudmännen.

Brister i tillsyn ska vägas in vid beslut av platser

Utbildningsplanering är långsiktiga processer och behoven på arbetsmarknaden förändras vanligen inte radikalt från ett år till ett annat. Men en modell för planering och dimensionering måste göra det möjligt att förändra hur många platser som ska erbjudas av olika utbildningar. Sådana förändringar kommer med nödvändighet att påverka huvudmännen och innebära en fördelning av platser mellan olika huvudmän. Utredningen har övervägt olika principer för fördelning av platser i situationer när utbudet behöver justeras i någon riktning. En princip skulle kunna vara att fördela alla förändringar proportionellt mellan befintliga huvudmän. En proportionell fördelning skulle kunna innebära att om en utbildning ska öka eller minska i volym så fördelas förändringen proportionellt mellan de huvudmän som anordnar utbildningen inom samverkansområdet. En annan princip skulle kunna vara att utgå ifrån kvalitet, dvs. att vid en ökning fördela fler platser till skolor med hög kvalitet och färre platser till skolor med låg kvalitet. Att ta hänsyn till kvalitet skulle vara kvalitetsdrivande och bidra till att successivt stärka de skolor som erbjuder utbildning av hög kvalitet. Utredningen menar dock att ett

system för planering och dimensionering behöver vara så enkelt och förutsebart som möjligt och utgångspunkten vid fördelningen av platser borde kunna vara att alla utbildningar är av god kvalitet. Om det finns större kvalitetsbrister så borde det enligt utredningen i normalfallet hanteras av Skolinspektionens tillsyn – inte vid fördelningen av platser.

En tänkbar kritik mot att fördela platser proportionellt skulle vara att det minskar huvudmännens incitament att utveckla sina utbildningar. Systemet skulle till och med kunna beskrivas som en slags garanti för att befintliga skolor genom ramen alltid får ett visst antal elever oavsett eventuella kvalitetsbrister som framkommit vid tillsyn. Detta skulle kunna bidra till att kvalitetsutvecklingen stannar av och kanske till och med leda till att kvaliteten försämras.

Helt proportionell fördelning av platser skulle vara lättare att motivera om all utbildning höll hög och jämn kvalitet. Dessvärre visar Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar att det finns stora kvalitetsskillnader mellan olika skolor och huvudmän. Exempelvis gjorde myndigheten 2019 en granskning av undervisningens kvalitet i ämnet djur på naturbruksprogrammet och ämnet ellära på el- och energiprogrammet.⁹⁴ Granskningen omfattade 26 skolor och syftet var att undersöka och bedöma om eleverna gavs förutsättningar att uppnå ett gott yrkeskunnande. Granskningen genomfördes i samarbete med respektive bransch. Bland de viktigaste iakttagelserna angav myndigheten att

- två tredjedelar av skolorna behöver utveckla undervisningen för att eleverna ska ges goda möjligheter att utveckla ett gott yrkeskunnande,
- på hälften av de granskade skolorna utformas undervisning med få eller inga möjligheter för eleverna att sköta och hantera djur, anläggningar och utrustning i ämnet djur, eller praktiskt utföra mätningar och felsökningar i ämnet ellära,
- på fler än hälften av skolorna utformas inte undervisningen och arbetsuppgifterna så att de speglar sådana uppgifter eller arbetsprocesser som eleverna kan komma att möta i ett framtida yrkesliv,
- på majoriteten av skolorna får eleverna använda och hantera redskap och verktyg av något slag. I ämnet djur är skillnaden stor

⁹⁴ Skolinspektionen (2019), *Undervisning i yrkesämnena djur och ellära*.

mellan skolor där elever på några skolor endast använder enklare redskap, t.ex. för rengöring av mindre smådjursanläggningar, och elever på andra skolor använder både enklare och mer avancerade redskap, maskiner och teknisk utrustning. I ämnet ellära finns det skolor där elever använder verktyg och redskap i mycket liten utsträckning eller inte alls. Det finns också en stor variation på skolorna i hur medvetet undervisningen utformas för att eleverna ska både möta, och lära sig att använda och hantera, olika verktyg och redskap, maskiner och teknisk utrustning.

Mot bakgrund av att Skolinspektionen återkommande visat att det finns stora kvalitetsbrister anser utredningen att det inte vore försvarbart att uteslutande fördela platser proportionellt. Om det vid tillsyn framkommit brister på en skola och om dessa inte har åtgärdats, blir det orimligt att inte ta hänsyn till detta. Vidare har Skolinspektionen ända sedan myndigheten bildades haft som sina huvuduppdrag att utöva tillsyn och granska utbildningars kvalitet. Enligt myndighetens instruktion ska kvalitetsgranskningen och den tillsyn som utövas löpande genomföras med utgångspunkt dels i en behovsanalys, dels i att de ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten.⁹⁵ Utredningen menar att myndighetens långa erfarenhet av tillsyn och kvalitetsgranskning gör att myndigheten är särskilt lämpad för att ta ställning till när det finns anledning att ta hänsyn till kända kvalitetsbrister vid fördelningen av platser. Utredningen bedömer att det faktum att Skolinspektionen ska kunna väga in brister i tillsyn vid fördelning av platser kommer att bidra till att huvudmän som fått kritik av myndigheten snabbare kommer att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten. Det skulle kunna anföras att det är ett högt ställt krav att en huvudman snabbt måste åtgärda identifierade kvalitetsbrister för att inte förlora platser. Utredningen menar dock att motsatsen, att inte väga in identifierade kvalitetsbrister, skulle vara negativt för både elever och samhället.

Utredningen anser att Skolinspektionens tillsyn är det främsta verktyget för att tillse att all utbildning håller god kvalitet. Därför föreslås att vid justeringar av utbildningsvolymerna ska fördelning av platser som grundprincip ske proportionellt i förhållande till hur utbildningsvolymerna fördelats under den senaste ramperioden. Men

⁹⁵ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

om det finns brister i tillsyn ska myndigheten ta hänsyn till detta vid fördelningen av platser. Det betyder att en huvudman som fått kritik för kvalitetsbrister och som inte åtgärdat detta inför en kommande fördelning ska tilldelas färre platser. Utredningen anser att myndigheten vid fördelning av platser även ska ta hänsyn till elevers önskemål och till ett effektivt resursutnyttjande. Dessa aspekter beskrivs i nästa avsnitt.

Hänsyn ska tas till resurseffektivitet i området

Vid sidan av kvalitetsaspekten anser utredningen att principen om proportionell fördelning även bör kompletteras med hänsyn till en effektiv användning av resurser. Dagens gymnasieskolor är med internationella mått mätt små, detta beskrivs närmare i avsnitt 3.4.3, och utredningen har sett exempel på att flera huvudmän inom samma pendlingsregion erbjuder samma utbildning, men med ett svagt elevunderlag. Det kan t.ex. uppstå situationer där en utbildning behöver dimensioneras ned och där en proportionell minskning av antalet platser totalt sett skulle kunna bli mycket kostsam om flera av de berörda huvudmännen redan har halvtomma klasser. I en sådan situation vore det önskvärt att huvudmännen gemensamt kan enas om hur neddragningen ska hanteras på ett resurseffektivt sätt. Utredningen anser dock att om huvudmännen inte själva kan komma överens så behöver Skolinspektionen ges möjlighet att vid beslut om platser ta hänsyn till att det offentligas resurser inom regionen ska nyttjas på ett effektivt sätt. Underlaget för sådan bedömning kan komma från Skolverkets planeringsunderlag samt statistik om skolornas elevantal och antagningsstatistik.

Hänsyn bör tas till elevers efterfrågan vid fördelning av platser

När är systemet med enskilda huvudmän infördes i samband med valfrihetsreformen i början av 1990-talet så motiverades detta bl.a. med förhoppningen om ökad kvalitet. En stimulerande konkurrens mellan olika skolor, med olika inriktningar och olika ägandeformer, på sikt antogs kunna bidra till högre kvalitet och produktivitet inom skolväsendet.⁹⁶ Utredningen har i och för sig pekat på flera negativa

⁹⁶ Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*.

konsekvenser av den konkurrens om elever som dagens gymnasie-marknad bidragit till, t.ex. att konkurrensen riskerar att flytta fokus från kvalitet till marknadsföring, se t.ex. avsnitt 7.1.1. Samtidigt ser utredningen att det finns en positiv och kvalitetsdrivande kraft i konkurrensen och utredningen delar därmed den bild som regeringen beskrev i den proposition som föregick valfrihetsreformen i början av 1990-talet. Utredningen menar det är önskvärt att hitta ett mer balanserat sätt att styra utbudet som både ser till elevers och samhällets långsiktiga nytta och ger utrymme för en sund och kvalitetsdrivande konkurrens mellan huvudmännen. Utredningens slutsats är att beslut om utbud inte uteslutande kan utgå ifrån elevernas önskemål i själva valsituationen. Utbudet behöver även formas med hänsyn till elevernas och samhällets långsiktiga nytta av utbildningen. Utredningens förslag bygger på att Skolverkets ramar ska fånga upp såväl elevers efterfrågan och behov som behoven på arbetsmarknaden. Utredningen menar att ramar för det totala utrymmet inte behöver utesluta ett visst mått av kvalitetsdrivande konkurrens skolor emellan. Utredningen kan konstatera att elever inte bara väljer utbildning, de väljer i stor utsträckning också skola. Inom en och samma pendlingsregion kan samma utbildning erbjudas på flera skolor och söktrycket på dessa skolor kan variera. På några kan det finnas fler sökande än platser och på andra skolor kan det finnas en överkapacitet. Som framgått ovan ska fördelningen som utgångspunkt göras proportionellt men hänsyn ska också tas till kvalitet och ett effektivt nyttjande av resurser. Utredningen anser att Skolinspektionen även bör ta hänsyn till elevers önskemål. Skolverkets beslut om ramar anger hur många platser som ska erbjudas inom respektive samverkansområde. För att systemet ska bli tillräckligt förutsägbart bör, som framgått ovan, proportionell fördelning vara grundprincipen. Men om det finns skillnader i söktryck mellan olika skolor som erbjuder samma utbildning så bör myndigheten ta hänsyn till detta vid beslut om platser. Exempelvis kan det i ett samverkansområde finnas en mindre populär skola med flera lediga platser och en populär skola som är beredd att ta emot fler elever, då är det enligt utredningens mening rimligt att fler platser tilldelades den skola som attraherar elever. Systemet med regionala antagningsorganisationer kommer enligt utredningens bedömning att underlätta analysen av hur söktrycket varierar mellan skolor.

Är det ett ingrepp i näringsfriheten att förändra villkoren för de fristående skolorna?

Det kan diskuteras om de förändrade reglerna för godkännande av enskilda huvudmän för gymnasieskolor innebär en inskränkning i näringsfriheten. Den nya modellen för planering och dimensionering som utredningen föreslår innebär ett ökat statlig inflytande över huvudmännens planering och dimensionering. Det gäller både kommunala och enskilda huvudmän.

Näringsfriheten regleras i regeringsformen (förkortad RF) där det föreskrivs att begränsningar i rätten att driva näring får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.⁹⁷ Frågan blir alltså om man kan säga att det är ett angeläget allmänt intresse att införa den föreslagna nya regleringen. I förarbetena till bestämmelsen i regeringsformen har särskilt nämnts säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen.⁹⁸ Vidare gäller en s.k. likhetsprincip. Regleringen måste vara generell och förhindra att någon enskild missgynnas ekonomiskt. I praxis finns också en proportionalitetsprincip som innebär att ett ingrepp inte får vara mera långtgående än vad som är rimligt med hänsyn till det ändamål som det avses främja.

Syftet med den föreslagna regleringen är bl.a. att åtgärda brister i dagens utbud av gymnasial utbildning i förhållande till elevernas möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden, antingen direkt efter gymnasieskolan, komvux eller via högre utbildning. Bristerna innebär både att ungdomar och vuxna inte erbjuds ett allsidigt och relevant utbud av utbildningar och att den gymnasial utbildningen inte svarar mot arbetsmarknadens behov. Bristerna i utbudet avser även resursutnyttjandet vilket är särskilt allvarligt med tanke på de utmaningar den kommunala ekonomin står inför.

Att tillhandahålla en väl fungerande gymnasial utbildning som tillgodoser såväl individers, arbetslivets som samhällets behov är en mycket viktig uppgift för samhället.

De nya reglerna innebär att nya enskilda huvudmän vid tillståndsgivningen ska prövas mot kriterier som hänger samman med planering och dimensionering. Så görs redan med befintlig lagstiftning men då uteslutande ur ett elevperspektiv som innebär att det är vad ele-

⁹⁷ 2 kap. 18 § RF.

⁹⁸ Prop. 1993/94:117 s. 51.

verna väljer som avgör vilket utbud av utbildning som ska erbjudas. Förslagen innebär i ett första steg att även arbetsmarknadens behov ska vägas in vid godkännande av nya huvudmän och förhållandet till den statliga ramen och kvalitetsaspekter ska vägas in i reformens andra steg. Vidare ska elevens långsiktiga behov av utbildning väga tyngre än i dag. I dag avser godkännandet en viss utbildning vid en viss skolenhet. Helt nytt är att godkännandet ska vara begränsat till ett visst antal utbildningsplatser och att denna begränsning ska kunna justeras upp eller ner varje år.

De nya reglerna kan sägas innebära en viss begränsad inskränkning i de enskilda huvudmännens näringsfrihet på det sättet att nya villkor för provningen ställs upp i lagstiftningen. Denna inskränkning är dock nödvändig för att åstadkomma en bättre planering och dimensionering av den gymnasiala utbildningen. Det bör också vägas in att den näring som bedrivs av de enskilda huvudmännen är helt offentligt finansierad.

Beslut om ramar och platser blir en återkommande process som kräver dialog mellan myndigheter och huvudmän

Som framgått ovan ska Skolverket besluta om ramar för vilka utbildningar och hur många platser på dessa som ska erbjudas i respektive samverkansområde. Därefter ska Skolinspektionen besluta om justeringar av utbildningsvolymen. Som konstaterats tidigare kommer Skolverkets arbete med att analysera behoven av utbildning att vara ett ständigt pågående arbete som utvecklas och förfinas genom dialog med huvudmännen. På samma sätt kommer Skolinspektionens arbete med att fördela platser att vara ett långsiktigt arbete och Skolinspektionen kommer att behöva ha en dialog med huvudmännen angående deras framtida kapacitet att hantera förändringar i utbudet.

Som framgått ovan ska Skolverket besluta om ramar för vilka utbildningar och hur många platser som ska erbjudas på dessa i respektive samverkansområde. Därefter ska Skolinspektionen besluta om justeringar av utbildningsvolymen hos enskilda huvudmän. Detta beslut ska som grundprincip utgå ifrån utbildningsvolymerna under den senaste ramperioden. Om ramarna anger att utbildningsvolymerna ska justeras upp eller ned så ska dessa förändringar som grundprincip fördelas proportionellt mellan huvudmännen i samverkans-

området. Det finns ett krav på kommuner att de måste erbjuda utbildning till ungdomarna i kommunen. Ökar antalet ungdomar till följd av inflyttning eller av andra demografiska skäl så måste kommunen erbjuda fler platser. Motsvarande krav kan inte ställas på en enskild huvudman. Ovan har beskrivits hur Skolinspektionen ska fördela platser till huvudmän, men det är inte en självklarhet att alla enskilda huvudmän vill eller har kapacitet att ta emot fler elever. Beslut om fördelning av platser måste därför föregås av en dialog med huvudmännen. När myndigheten fattar beslut om antalet platser hos en specifik enskild huvudman, så ska myndigheten ta hänsyn till samtliga huvudmän i regionen, så att antalet platser fördelas proportionellt i förhållande till hur stor andel av platserna som huvudmännen tidigare har haft. Skolinspektionens beslut om hur många platser de enskilda huvudmännen får erbjuda inom respektive samverkansområde innebär också att de kommunala huvudmännen får besked om hur många platser som får erbjudas av dem. De kommunala huvudmännen beslutar i samverkan hur antalet platser ska fördelas dem emellan. Varje kommunal huvudman beslutar om hur platserna ska fördelas mellan huvudmannens skolenheter. Myndigheten ska dock ta hänsyn till om det finns kända kvalitetsbrister. Om sådana finns ska detta påverka vid fördelningen av platser. Det betyder att en huvudman som fått kritik för kvalitetsbrister och som inte åtgärdat detta inför en kommande fördelning ska tilldelas färre platser. Om en proportionell fördelning skulle innebära en för regionen lägre resurseffektivitet så ska det också påverka fördelningen av platser.

När myndigheten fattar beslut om antalet platser hos en specifik enskild huvudman så ska myndigheten ta hänsyn till samtliga huvudmän i regionen så att antalet platser fördelas proportionellt i förhållande till hur stor andel av platserna som huvudmännen tidigare har haft. Myndigheten ska dock ta hänsyn till om det finns kända kvalitetsbrister. Om sådana finns ska detta påverka vid fördelningen av platser. Det betyder att en huvudman som fått kritik för kvalitetsbrister och som inte åtgärdat bristerna, enligt utredningens mening, rimligen bör tilldelas färre platser. Om en proportionell fördelning skulle innebära att de resurser som samhället avsätter för utbildning inom regionen skulle komma att användas mindre effektivt, så ska det också påverka fördelningen av platser.

Offentliga huvudmän ska också ges besked om antalet platser

I alla regioner där enskilda huvudmän är etablerade finns även kommunala huvudmän. Det sammantagna utbudet av enskilda och offentliga huvudmän utgör den helhet som beskrivs i Skolverkets regionala ramar. När Skolinspektionen beslutar om antalet platser för enskilda huvudmän så påverkar det även antalet platser hos de offentliga huvudmännen. Skolinspektionens beslut om hur många platser de enskilda huvudmännen får erbjuda inom respektive samverkansområde ska alltid tas med hänsyn till de offentliga huvudmännen i samverkansområdet. Sådana hänsyn inkluderar även hänsyn till eventuella kända kvalitetsbrister och hänsyn till en effektiv resursanvändning i regionen. Förslaget om ramar bygger på en kontinuerlig dialog mellan myndigheter och huvudmän och utredningen menar att det blir en uppgift för Skolverket och Skolinspektionen att finna formerna för hur de samverkande kommunerna och andra offentliga huvudmän ska få besked om hur många platser i varje regional ram som de förväntas anordna. Medan varje enskild huvudman får ett beslut om antalet platser så föreslås att de kommunala huvudmännen i samverkan beslutar om hur antalet platser ska fördelas dem emellan. Varje kommunal huvudman beslutar om hur platserna ska fördelas mellan huvudmannens skolenheter. Hela processen för utformning och beslut om ramar finns närmare beskrivet i bilaga 4.

Som konstaterats tidigare kommer Skolverkets arbete med att analysera behoven av utbildning och besluta om ramar att vara ett ständigt pågående arbete som förfinas genom dialog med huvudmännen. På samma sätt kommer Skolinspektionens arbete med att besluta om platser att vara ett långsiktigt arbete och Skolinspektionen kommer att behöva ha en dialog med huvudmännen angående deras framtida kapacitet att hantera förändringar i utbudet.

6.6.7 Befintliga enskilda huvudmän för gymnasieskola ska få nya godkännanden genom en förenklad prövning

Utredningens förslag: Ett godkännande av en enskild huvudman för gymnasieskola ska upphöra att gälla för utbildning som påbörjas höstterminen 2026. Efter ansökan av en redan godkänd enskild huvudman får Skolinspektionen genom en förenklad prövning besluta om godkännande enligt de nya bestämmelserna.

Det ska meddelas föreskrifter om den förenklade prövningen i förordning. Befintliga huvudmän ska anmäla till Skolinspektionen om de vill ha ett förnyat godkännande och hur många platser huvudmannen kan anordna. Ett förnyat godkännande ska bara få avse samma utbildning och samma skolenhet som det tidigare godkännandet avsåg.

Befintliga huvudman ska beviljas ett nytt godkännande om det inte finns särskilda skäl för att förnyat tillstånd inte ska ges. Med särskilda skäl avses att det finns skäl som för återkallelse. Någon annan prövning enligt bestämmelserna om godkännande ska inte göras.

Vid fördelningen av platser som ska göras ska platserna fördelas proportionerligt utifrån det antal utbildningsplatser som den enskilda huvudmannen hade vid den närmast föregående antagningsomgången i förhållande till den ram som har beslutats.

Beslutet om nytt godkännande ska få överklagas enligt bestämmelser i skollagen.

Om den statliga styrningen ska bli meningsfull och den ska få de avsedda effekterna behöver de nya förutsättningarna gälla alla huvudmän, dvs. främst både kommunala och enskilda huvudmän. När regleringen i reformens andra steg har trätt i kraft kommer prövningen av nya enskilda huvudmän omfatta att den sökta utbildningen ryms inom ramen. Godkännandena kommer att innehålla det högsta antal utbildningsplatser som får anordnas på den aktuella skolenheten. Detta antal kommer att kunna ändras upp eller ner. Om den statliga styrningen endast träffade enskilda huvudmän skulle de kommunala huvudmännen fritt kunna öka sina utbildningsplatser och vice versa, vilket skulle leda till att förändring av utbudet och omfattningen av utbildning inte kommer till stånd.

Men förändringen behöver även träffa de enskilda huvudmän som redan i dag har godkännanden. Cirka en tredjedel av eleverna i gymnasieskolan gick 2018 i en fristående gymnasieskola. Det finns 447 fristående gymnasieskolor i dag. De fristående gymnasieskolorna anordnar alltså en betydande andel av utbildningsutbudet. Att förändringen påverkar även de befintliga fristående gymnasieskolorna är därmed en förutsättning för att den nya modellen ska kunna fungera. Befintliga skolors godkännanden bör därför omprövas. Att en sådan omprövning görs är också nödvändigt för att förändring-

arna inte ska innebära att en otillåten inskränkning i näringsfriheten som strider mot den s.k. likhetsprincipen görs. Den principen innebär att regleringen måste vara generell och förhindra att någon enskild missgynnas ekonomiskt. Om inte de befintliga enskilda huvudmännen träffades av den nya regleringen skulle dessa gynnas framför de enskilda huvudmän som får sitt godkännande efter förändringen. De senare skulle därför kunna missgynnas ekonomiskt i och med att de skulle ha en begränsning av antalet utbildningsplatser i sina godkännanden som många andra enskilda huvudmän inte skulle ha. Det kan konstateras att vi nu befinner oss i ett läge med kraftigt ökande elevkullar under lång tid framåt. De regionala ramarna kommer därför troligen inte innebära några större neddragningar när de införs. Begränsningar i utbudet kan snarare handla om att vissa program inte tillåts öka, men neddragningar kan inte uteslutas för vare sig enskilda eller kommunala huvudmän.

Det bör också vägas in att de befintliga godkännanden som de enskilda huvudmännen har är att betrakta som gynnande beslut i förvaltningsrättslig mening. Det finns dock inte något som hindrar att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller har andra grundläggande brister (jfr t.ex. RÅ 1999 ref. 76). Regler som gäller prövning av enskilda huvudmän har förändrats flera gånger. Dessutom har nya skyldigheter när det gäller undervisningen införts för huvudmännen. I sådana fall ändras även förutsättningarna för tillsyn av huvudmännen och för återkallelse av godkännande för befintliga huvudmän. Detta har tidigare inte bedömts utgöra något hinder mot att göra nödvändiga förändringar. Det kan nämnas att en omprövning av befintliga tillstånd gjordes genom ett förenklat förfarande när den nya regleringen i Gy11 infördes. Regleringen innebar att de fristående gymnasieskolorna inordnades i den nationella programstrukturen och inte längre tilläts att lika fritt utforma programmen.

Den förenklade prövningen bör göras av Skolinspektionen och endast omfatta den prövning som syftar till att ange det högsta antal utbildningsplatser som den enskilda huvudmannen får bedriva på en skolenhet enligt godkännandet. Denna prövning bör göras efter att Skolverket beslutat de första regionala ramarna för utbudet och i samband med att Skolinspektionen för första gången ska besluta om hur många platser som varje enskild huvudman får erbjuda. Ett

godkännande enligt de nya bestämmelserna ska bara kunna nekas om det finns särskilda skäl. Med det menas att det finns sådana grundläggande brister som skulle kunna leda till återkallelse. De nya godkännandena ska naturligtvis omfatta endast samma utbildning som bedrivs i dag.

När myndigheten bestämmer det antal utbildningsplatser som ska följa med nya godkännanden ska de enskilda huvudmännen få platser på sina skolenheter som motsvarar den andel de har i dag av utbildningsutbudet.

Enskilda huvudmän kan av Skolverket ha beviljats tillstånd för att anordna en utbildning som avviker från vad som annars gäller för nationella program (särskild variant). Sådana tillstånd är tidsbegränsade och gäller för fyra antagningsomgångar. Utredningen anser att den förenklade prövningen inte ska omfatta en omprövning av sådana tillstånd. Utredningen föreslår i avsnitt 6.7 att Skolverket ska ges i uppdrag att förbereda införandet av regionala ramar. I det uppdraget föreslår utredningen att Skolverket bland annat ska lämna förslag på ramarnas periodisering och i detta sammanhang bör myndigheten även se över periodiseringen vad gäller tillstånd för särskilda varianter och riksrekrytering.

6.6.8 Sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska definieras i skollagen

Utredningens förslag: Det ska införas en definition av begreppet sammanhållen yrkesutbildning i skollagen. Med sammanhållen yrkesutbildning avses en kombination av nationella kurser i komvux på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela ytterligare föreskrifter om sammanhållen yrkesutbildning.

Sammanhållen yrkesutbildning ska definieras

Utredningen föreslår i avsnitt 6.6.2 att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet av yrkesutbildning inom komvux. Av ramarna ska det framgå inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas. Komvux syftar enligt skollagen till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge. Vuxna ska även ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.⁹⁹ Komvux ska i stor utsträckning anpassas utifrån den enskilda eleven och elever som redan har erfarenheter, kunskaps- och kompetensmässigt ska ges möjlighet att validera sina kunskaper.¹⁰⁰ Det ska även vara möjligt att kunna kombinera utbildning på olika nivåer inom komvux.¹⁰¹ Inom komvux har det sedan lång tid tillbaka erbjudits sammanhållna yrkesutbildningar som är sammansatta av ett antal nationella kurser som är relevanta för ett visst yrkesområde. Utbildningarna har ofta tagits fram av huvudmännen i samverkan med en lokal, regional eller nationell företrädare för ett yrkesområde.

Det finns inte särskilt mycket reglerat i författningarna om sammanhållna yrkesutbildningar i komvux. I förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) finns sammanhållen yrkesutbildning definierat som ”kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde”. Bestämmelser om utdrag ur betygskatalogen och om en bilaga till utdraget för den som har genomgått en sammanhållen yrkesutbildning finns i 4 kap. 12 § förordningen om vuxenutbildning. Närmare bestämmelser om innehåll eller omfattning av sådana sammanhållna yrkesutbildningar saknas dock helt i gällande författningar.

Mot bakgrund av att utredningen lägger flera förslag som förutsätter att kommunerna planerar, dimensionerar och erbjuder sammanhållna yrkesutbildning, t.ex. förslagen om regionala ramar och kommunernas utbud, anser utredningen att sammanhållen yrkes-

⁹⁹ 20 kap. 2 och 4 §§ skollagen. I propositionen, *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*, (prop. 2019/20:105) föreslås att målen för den kommunala vuxenutbildningen ändras. Ändringarna innebär bl.a. att komvux även ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

¹⁰⁰ Jfr 20 kap. 42 § skollagen.

¹⁰¹ Jfr 20 kap. 25 § skollagen och avsnitt 1. Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

utbildning kommer att få utökad betydelse och därför behöver definieras i skollagen.

Sammanhållna yrkesutbildningar motsvarar specifika behov på arbetsmarknaden

Det kan vara svårt för en enskild individ att ha en överskådlig bild av vilka krav som ställs i arbetslivet och hur väl utbudet av yrkeskurser inom komvux motsvarar en på arbetsmarknaden gångbar kombination av kurser. Av den anledningen har kommunerna i samverkan med arbetslivet sedan många år sammanställt kombinationer av yrkeskurser som inriktar sig mot en specifik del av arbetsmarknaden.

I samband med införandet av regionalt yrkesvux 2016 fick Skolverket i uppdrag av regeringen¹⁰² att i samråd med de nationella programråden utforma förslag till sammanhållna yrkesutbildningar som svarar mot de kompetenskrav som olika branscher ställer. Bakgrunden till regeringsuppdraget var att en vuxen som väljer en sammanhållen yrkesutbildning ska vara trygg i att utbildningen består av de kurser som motsvarar kraven för anställning. De kompetenskrav som finns för ett visst yrke på en regional arbetsmarknad överensstämmer vanligtvis väl med kompetenskraven för samma yrke i en annan region. Regeringen ansåg det därför som angeläget med förslag till kombinationer av kurser som motsvarar behoven på arbetsmarknaden och som kan användas i hela landet. Dessa kombinationer av kurser benämns i vissa sammanhang som yrkespaket. Skolverket har sedan dess utformat drygt sextio yrkespaket. Förslagen till nationella yrkespaket ska kunna fungera som stöd till kommunerna i deras arbete med att ta fram och erbjuda yrkespaket inom komvux. De nationellt framtagna sammanhållna yrkesutbildningarna är inte reglerade i någon författning vilket gör att det är frivilligt för kommunerna att använda dem. I den händelse det finns lokala eller regionala behov av annan karaktär är det också möjligt att kombinera kurser till lokala eller regionala sammanhållna yrkesutbildning. Även inom gymnasieskolans introduktionsprogram kan kurser från sammanhållna yrkesutbildningar användas i kombination med grundskoleämnen för att ge behörighet till ett nationellt program. Detta förhållande avser inte utredningen att ändra på i och med den för-

¹⁰² U2016/4619/GV och U2017/1930/GV.

slagna definitionen av sammanhållen yrkesutbildning i skollagen. Detsamma gäller för komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå där det även fortsättningsvis kan finnas behov av att kombinera yrkesinriktade kurser trots att den föreslagna definitionen i skollagen endast avser en kombination av nationella kurser i komvux på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde.

Huvudmannens beslut om mottagande avgör om den sökande tillhör dem som kan få möjlighet att gå utbildningen. Beslutet innefattar först och främst ett ställningstagande till om de behörighetsvillkor som anges i eller har föreskrivits med stöd av 20 kap. 20 § skollagen är uppfyllda. Bedömningen av behörighet som ska göras utifrån varje enskild kurs om utbildningen består av flera kurser¹⁰³, påverkas således inte av att sammanhållen yrkesutbildning definieras i skollagen. Utredningen bedömer dock att det bör övervägas om bestämmelserna om behörighet, mottagande och antagning i komvux i högre utsträckning bör harmoniera med utredningens förslag och sammanhållen yrkesutbildning. Det gäller även bestämmelserna om rätten att fullfölja utbildningen enligt 20 kap. 9 § skollagen. Se utredningens bedömning i avsnitt 6.9.3.

Nationella sammanhållna yrkesutbildningar

De exempel på sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. yrkespaket, som Skolverket i dagsläget har tagit fram varierar i omfattning och är inriktade på yrken som t.ex. elektriker, sprinklermontör och under-sköterska.¹⁰⁴ Det föreslås också olika kortare påbyggnadspaket. Dessa består av en kombination av gymnasiala kurser som ska matcha de kompetenskrav som arbetsmarknaden ställer för att kunna anställa personer för ett specifikt yrke och presenteras som förslag till huvudmännen.

I avsnitt 6.6.2. föreslås att Skolverket regelbundet ska besluta om regionala ramar för utbudet av sammanhållna yrkesutbildningar i komvux. Ramarna ska ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas. Dessa ramar bör enligt utredningens bedömning inte vara alltför detaljerade men kan i vissa fall

¹⁰³ Jfr prop. 2009/10:165, s. 485 f.

¹⁰⁴ Skolverkets webbplats, 160320 www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/nationella-yrkespaket-for-komvux.

behöva ange specifika nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar (se förslag i avsnitt 6.6.2 om regionala ramar och riksrrekrytering). Det finns således skäl till att vissa sammanhållna yrkesutbildningar behöver fastställas nationellt utifrån beslut om ram. Nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar kan dessutom ge presumtiva elever en viss trygghet i att den sökta utbildningen består av kurser som ger kunskaper som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden. Samtidigt kan nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar ge arbetsgivare en tydligare bild av vilken kompetens en arbetssökande har utifrån en nationellt fastställd utbildning. Bestämmelser om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha är dock på en sådan detaljnivå att de inte bör finnas i lag. Utredningen föreslår i stället att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha. Utredningen gör vidare bedömningen att regeringen bör bemyndiga Skolverket att fastställa innehållet i de nationella sammanhållna yrkesutbildningar som regeringen eller Skolverket ser som nödvändiga att fastställa. En sådan reglering skulle underlätta för alla berörda aktörer.

Utredningen bedömer vidare att det fortfarande bör vara möjligt att lokalt eller regionalt bestämma om andra sammanhållna yrkesutbildningar än de nationellt framtagna och att det även fortsättningsvis bör vara möjligt att kombinera sammanhållna yrkesutbildning med annan utbildning utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Vad gäller gymnasieskolans introduktionsprogram behöver en individuell bedömning göras av om innehållet i en sammanhållna yrkesutbildning är lämpligt för att förbereda en viss elev för etablering på arbetsmarknaden.

Ytterligare föreskrifter om sammanhållna yrkesutbildning

De exempel på nationella sammanhållna yrkespaket som Skolverket i dagsläget har tagit fram varierar stort i omfattning. Även regionala och lokala sammanhållna yrkesutbildningar kan variera i omfattning. Det kan därför finnas skäl att överväga om det ska införas ett tak för hur många gymnasiepoäng en sammanhållna yrkesutbildning högst

får omfatta. Det kan även övervägas om ett minsta antal poäng skulle behöva regleras. En kombination av kurser avser dock minst två och de flesta kurserna på gymnasial nivå omfattar 100 gymnasiepoäng vilket torde innebära att miniminivån inte understiger 200 gymnasiepoäng. På sikt ser utredningen att det med fördel även skulle kunna tas fram en ny typ av dokumentation som utfärdas efter slutförd sammanhållen yrkesutbildning. En sådan dokumentation skulle kunna ge personen som genomgått en sådan utbildning ett erkännande av den sammanhållna yrkesutbildningens avsedda yrkeskunskaper. I dag utfärdas en bilaga till utdrag ur betygskatalog efter en genomgången sammanhållen yrkesutbildning. Utredningen menar att ett självständigt dokument efter en slutförd sammanhållen yrkesutbildning för den som uppfyllt minst godkänt resultat i samtliga kurser som ingår i utbildningen är mer ändamålsenligt och skulle ge innehavaren ett reellt erkännande, motsvarande ett examensbevis avseende en yrkesexamen. Sådana föreskrifter är dock på en sådan detaljnivå att de inte bör finnas i lag utan bör i stället anges i förordning. Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även får meddela ytterligare föreskrifter om sammanhållen yrkesutbildning.

6.6.9 Kommunernas utbud av sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska följa Skolverkets ramar

Utredningens förslag: I skollagen införs bestämmelser om att kommunernas erbjudande om sammanhållen yrkesutbildning minst ska uppfyller den regionala ram som beslutats.

För en kommun, som ingår i ett primärt samverkansområde, ska kommunens erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser omfatta hela utbudet i det primära samverkansområdet av sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser. Även ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser ska beaktas.

När kommunen bestämmer vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas i kommunen och antalet platser på dessa ska hänsyn tas till:

1. vuxnas efterfrågan och behov av utbildning, och
2. arbetsmarknadens behov av arbetskraft.

Kommunerna ska utöver rättighetsbaserad utbildning och sammanhållen yrkesutbildning sträva efter att erbjuda utbildning på gymnasial nivå som svarar mot vuxnas efterfrågan och behov.

Enligt utredningens förslag i avsnitt 6.6.2 ska Skolverket fatta beslut om vilka yrkesområden de samverkande kommunerna ska erbjuda sammanhållen yrkesutbildning inom. Utredningen föreslår vidare att de samverkande kommunerna ska träffa primära samverkansavtal om planering och dimensionering av sammanhållen yrkesutbildning (avsnitt 6.6.1).

Utredningen har tidigare beskrivit att utbildningsutbudet i många kommuner saknar bredd vad gäller olika yrkesområden. Syftet med ramarna blir att garantera ett brett och allsidigt utbud av yrkesutbildning. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att varje kommuns erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning ska följa de nationellt beslutade regionala ramarna för utbud som Skolverket beslutat. Ramarna ska vara styrande för de samverkande kommunernas utbud av sammanhållen yrkesutbildning men ramarna anger endast ett minsta utbud av utbildning. Det ska även fortsättningsvis vara möjligt för kommuner att erbjuda sammanhållen yrkesutbildning utöver det som ramarna anger, t.ex. utbildning inom andra yrkesområden än de som angivits i ramen. Utredningens förslag syftar till att förbättra utbudet av sammanhållen yrkesutbildning, där en breddning av utbudet är nödvändig, och därigenom få en bättre matchning av utbud, utbildningsval och arbetsmarknadens kompetensbehov. Avsikten är dock inte att försämra möjligheterna för enskilda individer att få den utbildning som kan vara den mest lämpade utbildningen både ur ett individ- och arbetsmarknadsperspektiv men som eventuellt inte alltid ryms inom ramarna. Det behöver enligt utredningens bedömning fortsatt finnas en flexibilitet i vad kommunerna kan erbjuda, så länge de minst uppfyller det som angivits i beslut om ramarna. Med en sådan ordning menar utredningen att flexibiliteten att snabbt ställa om mot utbildningar med snabbt uppkomna behov eller att kunna erbjuda mer individuella lösningar kommer finnas kvar inom komvux.

En kommun ska erbjuda hela utbudet i det primära samverkansområdet

Utredningen föreslår i steg ett, avsnitt 6.1.4, att de samverkande kommunerna ska ta emot alla behöriga sökande från de samverkande kommunerna när det gäller sådan utbildning som det lämnas statsbidrag för enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Utredningen föreslår i steg två att förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning i stora delar ska avvecklas och kommunerna i stället ska kompenseras i det generella statsbidraget. En konsekvens av förslaget är att sammanhållen yrkesutbildning i stort sett endast kommer finansieras med kommunala medel. För att uppnå ett brett och tillgängligt utbud av sammanhållen yrkesutbildning, föreslår utredningen därför att varje kommuns erbjudande om utbildning ska omfatta hela utbudet av sammanhållen yrkesutbildning i det primära samverkansområdet. De samverkande kommunerna behöver besluta om var och i vilka volymer som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas och besluten ska utgå från Skolverkets beslut om ramar. I syfte att de enskilda individerna i de samverkande kommunerna ska få tillgång till det samlade utbudet av sammanhållen yrkesutbildning föreslår utredningen att personer hemmahörande i ett primärt samverkansområde fritt ska kunna söka till sammanhållen yrkesutbildning inom det primära samverkansområdet, se avsnitt 6.6.10.

En kommun ska ta hänsyn till både vuxnas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens kompetensbehov

Skolverkets ramar för gymnasieskola och komvux på gymnasial nivå ska ta sin utgångspunkt i individernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. För komvux ska de ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas. När dessa yrkesområden ska brytas ned till vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas av de samverkande kommunerna föreslår utredningen att även de samverkande kommunerna ska ta hänsyn till vuxnas efterfrågan och behov av utbildning samt arbetsmarknadens kompetensbehov. Utredningen menar också att det återstår en rad andra frågor kring planering och dimensionering av utbudet som även fortsättningsvis ska hanteras av kommunerna. Det gäller t.ex.

lokalisering och beslutet om hur platser ska fördelas både mellan kommunerna och mellan skolor och utbildningsanordnare inom respektive kommun. Kommunerna ska även besluta om hur resurser ska fördelas och hela det ansvar som i dag ligger på de kommunala huvudmännen vad gäller utbildningarnas planering, genomförande och uppföljning kvarstår som kommunala uppgifter. I regeringens proposition, *Komvux för förstärkt kompetensförsörjning*, (prop. 2019/20:105) föreslås en utökning av målen för komvux. Utökningen av målen består i att komvux ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Vidare föreslås att prioriteringsregeln inom komvux ändras så att de med störst behov av utbildning prioriteras. Detta innebär att inte bara de med minst utbildning utan även bl.a. arbetslösa och vuxna i behov av yrkesväxling ska prioriteras vid urval till utbildningen. Utredningens förslag om att kommunerna vid sin planering av utbud för sammanhållen yrkesutbildning ska ta hänsyn till vuxnas efterfrågan och behov av utbildning samt arbetsmarknadens kompetensbehov ligger i linje med regeringens förslag om utökade mål för komvux. Det är också viktigt att kommunerna gemensamt planerar och dimensionerar yrkesutbildningen på ett resurseffektivt sätt. I detta sammanhang kan det t.ex. innebära att de samverkande kommunerna på ett resurseffektivt sätt fördelar olika sammanhållna yrkesutbildningar mellan sig. Det kan också handla om att samorganisera utbudet med gymnasieskolan.

Det kan finnas ytterligare behov av utbildning

Genom att en stor del av utbildningen på gymnasial nivå antingen är rättighetsbaserad eller omfattas av utredningens förslag om kommunerna skyldighet att erbjuda sammanhållen yrkesutbildning enligt beslutet om ram kommer en stor del av behovet av utbildning på gymnasial nivå vara täckt. Det kan dock finnas personer som inte behöver utbildning för behörighet till universitet, högskola eller yrkeshögskola och som inte heller önskar att delta i yrkesutbildning i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet. För att kommunerna inte helt ska sakna skäl att erbjuda dessa personer utbildning föreslår utredningen att kommunerna utöver rättighetsbaserad utbildning

och sammanhållen yrkesutbildning ska sträva efter att erbjuda utbildning på gymnasial nivå som svarar mot vuxnas efterfrågan och behov.

Ändringar i skollagen

Utredningens förslag i detta avsnitt innebär att bestämmelser i 20 kap. 16 § skollagen om kommunernas ansvar att erbjuda komvux på gymnasial nivå behöver ändras. Regeringen föreslår i prop. 2019/20:105, som en följd av förslaget om att särsvux ska upphöra som egen skolform och i stället ingå i skolformen komvux, att 20 kap. 16 § skollagen om kommunernas ansvar att erbjuda komvux på gymnasial nivå ska omfatta såväl gymnasial nivå som särskild utbildning på gymnasial nivå. Då utredningen föreslår utökade bestämmelser i fråga om kommunernas erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå föreslås, i syfte att förtydliga kommunens ansvar för respektive del av utbildningen, att kommunernas ansvar för att erbjuda utbildning på gymnasial nivå respektive som särskild utbildning på gymnasial nivå placeras i två olika bestämmelser i skollagen.

6.6.10 Utökade möjligheter att delta i yrkesutbildning i komvux

Utredningens förslag: Det ska införas en möjlighet att fritt söka till sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå som erbjuds inom det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i. Vidare ska det införas en skyldighet för hemkommunen att åta sig att svara för kostnaderna för sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser som erbjuds inom det primära samverkansområdet.

Om en behörig sökande, inte har kunnat erbjudas plats på en sammanhållen yrkesutbildning inom det primära samverkansområdet, ska hemkommunen erbjuda den sökande plats på en annan sammanhållen yrkesutbildning, en så kallad alternativplats. En behörig sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i

arbetslivet. Erbjudandet ska avse en sammanhållen yrkesutbildning som den sökande är behörig till och som ryms i den regionala ram som Skolverket beslutar om.

Behöriga sökande inom ett primärt samverkansområde ska ha förtur till utbildningsplatserna före sökande som är hemmahörande i kommuner utanför det primära samverkansområdet. Om platserna inte fyllts av sökande från det primära samverkansområdet ges sökande från kommuner utanför det primära samverkansområdet, i de fall hemkommunen åtagit sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning, tillträde till utbildningsplatserna enligt samma urvalsprinciper som vid förstahandssökande.

Långsiktig tillgång till yrkesutbildning behöver garanteras

Vid ett genomförande av förslagen i steg ett skapas bättre möjligheter för vuxna att få tillgång till ett brett och varierat utbud av yrkesutbildning. Förslagen ger förändringar som berör flera olika områden men som samfällt förväntas tillgängliggöra yrkesutbildning på ett bättre sätt. I steg ett föreslås förändringar i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning som innebär att kommunerna behöver träffa samverkansavtal om planering och genomförande av sammanhållen yrkesutbildning. Som en följd av detta utökas elevernas sökområde till att gälla all sammanhållen yrkesutbildning, som statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning lämnas för, i de ingående kommunernas samverkansområde. Vidare föreslås i steg ett att det i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad ska tydliggöras att Skolverket vid sin fördelning av statsbidrag även ska beakta i vilken utsträckning utbudet av sådan utbildning som bidrag lämnas för, tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

Utredningen menar dock att dessa förändringar inte är tillräckliga för att långsiktigt garantera ett brett och varierat utbud av yrkesutbildning, inte heller för att säkerställa tillgång till yrkesutbildning för att stärka vuxna personers möjlighet till etablering i arbetslivet. Utredningen lämnar därför i steg två flera olika förslag som sammantaget syftar till att öka möjligheterna för vuxna att delta i yrkes-

utbildning. Genom att införa våra förslag i två separata steg ges kommunerna möjlighet att succesivt anpassa sin organisation och arbets sätt för att på bästa sätt kunna möta de nya kraven.

Likvärdig och lika tillgång till yrkesutbildning behöver stärkas

Enligt skollagens inledande kapitel ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet.¹⁰⁵

Bland annat till stöd för likvärdig och lika tillgång till utbildning, finns det i dag en väl utbyggd rättighetslagstiftning för stora delar av vuxenutbildningen. Denna rätt till utbildning avser sfi, komvux på grundläggande nivå, särvox på grundläggande nivå och komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller grundläggande behörighet till eller särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Motsvarande rättighetslagstiftning saknas för den som söker en yrkesutbildning i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet. Under vissa förutsättningar kan behörighet till högre utbildning uppnås genom att läsa yrkesinriktade kurser men i övrigt ingår inte yrkesinriktade kurser i individernas rätt till utbildning. Yrkesutbildning dimensioneras ofta utifrån de resurser som inte tagits i anspråk för de rättighetsbaserade utbildningarna. Brist på resurser till yrkesutbildning ger genom kravet på medfinansiering för det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux, begränsningar för hur mycket statsbidrag som kommunerna har möjlighet att ansöka om inom regionalt yrkesvux.

Kravet på likvärdighet innebär också att tillgången till utbildning behöver vara mer lika i hela landet. Här varierar det naturligtvis mycket inom komvux, framför allt finns det en stor skillnad mellan utbudet i större tätortskommuner och mindre glesbygdskommuner. Att det finns en skillnad i utbud mellan stora och små kommuner kan förklaras av att kostnaderna kan skilja sig åt mellan utbildningar med relativt små eller stora grupper av elever. De volymfördelar som en större kommun kan uppnå är helt enkelt inte möjliga för en mindre

¹⁰⁵ 1 kap. 8 och 9 §§ skollagen.

kommun. Utredningen lämnar därför förslag på krav på samverkansavtal som ska omfatta all sammanhållen yrkesutbildning i komvux, bl.a. i syfte att vara ett stöd för kommunerna att hantera ett likvärdigt utbud, se avsnitt 6.6.1.

Tillgången till utbildning inom komvux behöver öka så att vuxna med behov av kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden också ges möjlighet att delta i sådan utbildning. För den enskilda individen är det därför viktigt att det via yrkesutbildning finns en långsiktig möjlighet till delaktighet i arbetslivet, men även för att kunna byta yrkeskarriär, trots att individen har fullföljt en gymnasial utbildning sedan tidigare. En sådan karriärväxling förutsätter en god tillgång till yrkesutbildning. Vi menar att återvändsgränder inom utbildningsväsendet eller andra hinder för individen att skräddarsy sin utbildning behöver undanröjas.

För arbetslösa och individer med en svag ställning på arbetsmarknaden kan en yrkesutbildning på gymnasial nivå vara av stor betydelse. En yrkesutbildning kan många gånger vara den snabbaste vägen att få den kompetens som krävs för ett arbete. För individer med kort utbildning, eller med utbildning som inte efterfrågas av arbetsmarknaden, kan en yrkesutbildning ge en betydligt fastare förankring i arbetslivet. För vuxna som redan har en gymnasieexamen eller har ett arbete är tillgången till utbildning mot ett nytt yrke många gånger begränsad, eftersom de inte är prioriterade inom vuxenutbildningen. Det kan medföra en försämrad yrkesväxling i arbetslivet. Rättighetslagstiftningen har vid flera tillfällen byggts ut för att bl.a. säkerställa att yrkesutbildningar i gymnasieskolan inte ska innebära återvändsgränder i utbildningssystemet eftersom dessa inte alltid ger högskolebehörighet. Men det saknas motsvarande rättighetslagstiftning för den som söker en yrkesutbildning i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet, vuxna är också många gånger hänvisade till de yrkesutbildningar som bedrivs i hemkommunen, då det inte finns någon garanti för att hemkommunen är beredd att åta sig kostnaden för en sökt yrkesutbildning som drivs av en annan kommun. Detta trots att en sådan utbildning många gånger hade stärkt individens ställning i arbetslivet.

Yrkesutbildning på gymnasial nivå är ofta betydelsefull för etableringen av nyanlända. Många har redan en yrkesutbildning eller en yrkeskarriär med sig när de kommer till Sverige, men behöver även komplettera med delar av svensk yrkesutbildning för att få förutsätt-

ningar för arbete i Sverige. För andra nyanlända med kort tidigare utbildning och begränsad eller ingen arbetslivserfarenhet är en grundläggande yrkesutbildning ofta det enda realistiska alternativet för att ha förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Problemet för samtliga uppräknade grupper är att de riskerar att inte få plats inom yrkesutbildningen i komvux. Det råder i dag en allt för liten tillgång till yrkesutbildning. Dessutom är inte tillgången till yrkesutbildning likvärdig mellan kommunerna.

Även efter att förändringarna i steg ett har genomförts riskerar det råda en osäkerhet kring möjligheten att få delta i efterfrågad yrkesutbildning. Detta försvårar karriärplanering, yrkesväxling och kompetensutveckling för många vuxna. För arbetsgivare försvåras kompetensförsörjningen vid frånan av långsiktighet i utbudsplaneringen. Att långsiktigt ge större tillgång till yrkesutbildning tillför den byggsten som länge saknats i byggandet av vuxenutbildningens förmåga att alltid finnas på plats för personer med behov av att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Arbetsmarknadens tillgång till personer med yrkeskompetens behöver öka

Arbetsförmedlingen skriver i sin prognos för arbetsmarknadsutsikterna för 2019–2020 att antalet gymnasieutbildade inom befolkningen i arbetsför ålder minskat med cirka 160 000 personer under perioden 2010–2018, vilket har medfört växande svårigheter att tillsätta de lediga jobben inom alla de yrken som finns på denna utbildningsnivå.¹⁰⁶ Den beskrivna utvecklingen riskerar bestå under många år framöver och innebär fortsatta underskott på utbildade inom flera yrkesområden.

Den snabba tekniska utvecklingen innebär att många av dagens yrken ständigt utvecklas eller förändras, kanske till helt nya yrken. Detta ställer krav på flexibilitet i systemet där en struktur för omställningsförmåga och livslångt lärande måste finnas på plats. Tillgången till yrkesutbildning i komvux av god kvalitet är en strategisk fråga för den framtida kompetensförsörjningen. Välutbildad arbetskraft är en förutsättning för både privata och offentliga arbetsgivare.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen (2019), *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019, Prognos för arbetsmarknaden 2019–2020*.

Därmed har tillgången till utbildning av god kvalitet betydelse för tillväxtfrågor och näringspolitik, både regionalt och nationellt. Vuxenutbildningen är nödvändig för att trygga den nationella kompetensförsörjningen i framtiden. Detta inkluderar kompetensförsörjningen till små, specialiserade bristyrken, vilket kommer att underlättas betydligt om fler vuxna ges möjlighet till en yrkesutbildning.

Statistiska centralbyrån presenterar regelbundet långsiktiga prognoser över tillgång och efterfrågan på arbetskraft för olika utbildningsgrupper.¹⁰⁷ För personer med gymnasial yrkesutbildning beräknas efterfrågan öka starkt under prognosperioden som sträcker sig fram till och med år 2035, samtidigt som tillgången beräknas minska, vilket ger ett växande underskott på personer med sådan utbildning.

Det finns därför behov av förändringar så att utbudet av yrkesutbildning både kan öka, breddas och långsiktigt garanteras i syfte att på ett bättre sätt bidra till den regionala och nationella kompetensförsörjningen.

Det krävs bättre resursutnyttjande av de medel som avsätts till yrkesutbildning

Med de förändringar i regelverket för statsbidraget för regionalt yrkesvux som regeringen aviserat, först i budgetpropositionen för 2020 och sedan vårandringsbudgeten för 2020, förväntas problemet med bristande resursanvändning minska, men det ändrar inte det faktum, att finansiering med statsbidrag är långsiktigt osäkert för att trygga en permanent finansiering av yrkesutbildningen i komvux.¹⁰⁸ Dessutom är det genuint svårt att utforma statsbidrag så att de fungerar ändamålsenligt. Riksrevisionen har nyligen granskat systemet med riktade statsbidrag till huvudmän inom skolväsendet.¹⁰⁹ Enligt Riksrevisionen finns vissa brister i detta system när det gäller huvudmännens organisatoriska förutsättningar, administrationen av bidragen samt bidragens konstruktion och ekonomiska aspekter. Sammantaget anser Riksrevisionen att systemet med riktade statsbidrag inte kan anses ändamålsenligt. Riksrevisionen rekommenderar reger-

¹⁰⁷ SCB (2017), *Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden, med sikte på år 2035*.

¹⁰⁸ Prop. 2019/20:1.

¹⁰⁹ RiR 2017:30 *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*.

ingen att överväga att ersätta det breda utbudet av riktade statsbidrag med en fördelning av medel som utgår från huvudmännens behov.

Med syftet att långsiktigt öka tillgången till yrkesutbildning föreslår utredningen att kommunerna ersätts i det generella statsbidraget för sina ökade kostnader för yrkesutbildning till följd av våra förslag. Ökningen av kommunernas generella statsbidrag finansieras med i statsbudgeten aviserade medel för statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, som därmed till del kommer upphöra att gälla. Genom att kommunerna själva förfogar över resurserna ges de större rådhighet över resursanvändningen, vilket förväntas skapa fler utbildningsplatser än vad som är möjligt genom det riktade statsbidraget, vars regleringar i en del fall snarare varit hämmande vad gäller resursutnyttjandet. Detta system för finansiering av yrkesutbildning samspelar med Skolverkets utbudsramar och regleringen av samverkan mellan kommuner i samverkansområden i syfte att förbättra tillgången till, bredda utbudet av och långsiktigt garantera ett utbud av yrkesutbildning som möter både individernas efterfrågan och behov samt arbetslivets kompetensbehov.

Det ska vara fritt att söka yrkesutbildning i samverkansområdet och det ska vara en skyldighet för hemkommunen att bevilja interkommunal ersättning till den anordnande kommunen

Utredningen föreslår i avsnitt 6.6.2 att Skolverket, efter att huvudmännen givits tillfälle att yttra sig, regelbundet ska besluta om regionala ramar för utbudet av utbildning på gymnasial nivå. Ramarna ska omfatta ett primärt samverkansområde eller en kommun om undantag har föreskrivits. I komvux ska ramarna omfatta sammanhållen yrkesutbildning och ramarna ska ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas varje kalenderår. Vid behov ska ramarna även ange vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas eller ange om ett yrkesområde behöver öka eller minska i omfattning. Utredningen föreslår också att en kommun ska samverka med minst två andra kommuner när det gäller planering och dimensionering av sammanhållen yrkesutbildning och därigenom bilda ett primärt samverkansområde. Det gemensamma samverkansavtalet (primärt samverkansavtal) ska avse sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser inom komvux på gymnasial nivå. Med dessa grundkomponenter på

plats föreslår utredningen också att det ska vara fritt att söka till samtliga sammanhållna yrkesutbildningar som erbjuds inom det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i. Syftet med förslaget är att garantera tillgång till ett bredare och mer allsidigt utbud av yrkesutbildning. Det ska också vara möjligt att fritt söka till enstaka yrkesinriktade kurser för individer som endast har behov av delar av en sammanhållen yrkesutbildning. Enligt utredningens förslag i avsnitt 6.6.2 ska Skolverket ges möjlighet att vid behov besluta om riksrekrytering för sammanhållna yrkesutbildningar som är av nationellt intresse. Vid sådana tillfällen ska hemkommunen åta sig att svara för kostnaderna för utbildningen, med ett belopp som beslutats av Skolverket. Utredningens förslag när det gäller riksrekrytering utvidgar således den enskilda individens möjlighet att delta i utbildning i andra kommuner utanför det primära samverkansområdet genom att hemkommunen inte har möjlighet att neka ersättning till sådana riksrekryterande utbildningar.

Förslagen bygger tillsammans upp en strukturerad styrning av utbudet av yrkesutbildning och med en förstärkt möjlighet för den enskilda att delta i sådan yrkesutbildning. Vår bedömning är att detta kommer leda till ett bredare utbud av yrkesutbildning för den enskilda individen, det kommer också öka kommunernas möjlighet att kunna vidga upptagningsområdet av sökande i syfte att öka antalet olika utbildningar på ett resurseffektivt sätt. Utredningen bedömer att dessa regleringarna sammantaget kommer skapa ett utbud av yrkesutbildning som tar sin utgångspunkt i individernas efterfrågan och behov samt de behov av yrkeskompetens som arbetslivet efterfrågar.

Som en konsekvens av utredningens förslag som sammantaget innebär att personer hemmahörande i kommuner inom ett primärt samverkansområde ska ha större men även lika möjlighet att delta i sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser, föreslår utredningen att det i skollagen ska regleras att hemkommunen alltid ska lämna ett åtagande att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning om utbildningen är en sammanhållen yrkesutbildning, eller delar därav, och utbildningen anordnas av en annan kommun inom det primära samverkansområdet. Vidare föreslår utredningen att motsvarande reglering ska införas i skollagen i fråga om den anordnade huvudmannens skyldighet att ta emot en behörig sökande till en sammanhållen yrkesutbildning, om den sökande är hemma-

hörande i en annan kommun inom det primära samverkansområdet. Enligt gällande bestämmelser i 20 kap. 21 och 22 §§ skollagen ska det, när en kommun tar emot en sökande från en annan kommun eller när en region tar emot en sökande, i beslutet också anges om hemkommunen har åtagit sig eller, efter ett överklagande enligt 28 kap. 12 § skollagen, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Huvudmannens, dvs. den anordnande kommunens, beslut om mottagande avgör om den sökande tillhör dem som kan få möjlighet att gå utbildningen. Beslutet innefattar först och främst ett ställningstagande till om de behörighetsvillkor som anges i eller har föreskrivits med stöd av 20 kap. 20 § skollagen är uppfyllda. Behörig att delta i komvux på gymnasial nivå är den som är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörigheten att delta gäller från och med det andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år. Även den som är yngre än 20 år kan vara behörig om personen har slutfört ett nationellt program i gymnasieskolan och uppfyller övriga behörighetsvillkor. Det finns dessutom möjlighet att ta emot en person som är yngre än 20 år och som inte slutfört ett nationellt program i gymnasieskolan eller motsvarande, om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl och personen uppfyller övriga behörighetsvillkor. Det är således huvudmannen för utbildningen som bedömer om den sökande är behörig. Att en sammanhållen yrkesutbildning innebär en kombination av kurser förändrar inte det faktum att bedömningen av behörighet enligt 20 kap. 20 § skollagen ska göras utifrån varje enskild kurs om utbildningen består av flera kurser.¹¹⁰ Vid en sådan behörighetsprövning, som alltid ska ske, kan det vara så att en sökande redan har kunskaper som en eller flera kurser i den sammanhållna yrkesutbildningen syftar till att ge. Det betyder att den sökande inte är behörig till den eller dessa kurser och kan således endast bli antagen till de kurser i den sammanhållna yrkesutbildningen som den sökande är behörig till. Det kan också vara så att en sökande har förutsättningar att tillgodogöra sig någon eller några av kurserna, men inte alla. Med rätt stöd ökar dock individens möjligheter att delta i utbildningen. Det kan bl.a. handla om reella möjligheter att kombinera yrkesutbildningen med sfi eller andra stödjande insatser i syfte att ge eleverna

¹¹⁰ Se prop. 2009/10:165, s. 485 f.

ökade möjligheter att nå målen för utbildningen. Det är därför viktigt att vägledningsinsatser erbjuds inför utbildning men även under utbildningens gång. Det är vid planeringen av individen studiegång som dessa förutsättningar behöver genomlysas. Vid en sådan planering framkommer också vilka behov individen har för att kunna tillgodogöra sig en utbildning och vilka insatser som huvudmannen behöver genomföra i syfte att ge eleven ökade möjligheter att nå målen för utbildningen.

Urval enligt vuxenutbildningsförordningen ska användas vid ett fritt sökande av utbildning

Där det finns en rätt att delta i komvux fungerar rättighetslagstiftningen så att om en individ bedöms sakna de kunskaper som en utbildning syftar till att ge, och i övrigt anses behörig, har individen en ovillkorlig rätt till den eftersökta utbildningen och inget urval ska ske. Hemkommunen har på samma sätt en skyldighet att tillhandahålla utbildningen.

I de fall det inte finns en rätt att delta i komvux så innebär huvudmannens beslut att ta emot en sökande till utbildningen att den sökande får vara med och konkurrera om tillgängliga utbildningsplatser. Det ska inte sammanblandas med beslut om antagning enligt 20 kap. 23 § skollagen som även innebär att den som är mottagen också tilldelas en plats på utbildningen. För det fall det finns fler mottagna sökande än det finns platser måste ett urval göras vid antagningen. Urval bland de sökande till utbildningar i komvux görs i fall där ingen rättighetslagstiftning föreligger och det finns flera behöriga sökande än det finns tillgängliga platser. Urval har främst kommit att tillämpas, när det gäller yrkesutbildning, när platsantalet av flera olika skäl kan vara begränsat. Dels kan skälen till begränsningen vara otillräcklig tillgång till dyr maskinell utrustning, lärarresurser eller lokaler, men det kan också finnas en koppling till de problem med regelverket för statsbidraget för regionalt yrkesvux som utredningen beskrivit, vilka försvårar för kommunerna att anordna yrkesutbildning i volymer som matchar efterfrågan på sådan utbildning.

Trots att utredningen föreslår en skyldighet för den sökandes hemkommun att åta sig att svara för kostnaderna för den sökta utbildningen och en skyldighet för den kommun som anordnar den

sökta utbildningen att motta den sökande om den är behörig, kan det bli så att den sökande inte kan antas till den sökta utbildningen. Detta beroende på att det kan finnas hinder för kommuner att i tillräckligt stor omfattning anordna specifika yrkesutbildningar som möter efterfrågan hos presumtiva elever. Utredningen bedömer därför att det kommer finnas behov av att fortsatt göra urval av sökande till vissa yrkesutbildningar, även vid en utökad möjlighet att söka till utbildningar i fler kommuner än hemkommunen. Utredningen bedömer därför att ett urvalsförfarande, som regleras i förordningen om vuxenutbildning, fortsatt bör tillämpas vid antagning till sammanhållna yrkesutbildningar inom det primära samverkansområdet.

Det ska under vissa förutsättningar vara en skyldighet för hemkommunen att erbjuda en sökande en sammanhållen yrkesutbildning

Förslaget ovan innebär i praktiken att en behörig sökande genom urvalsförfarandet riskerar att inte få delta i en efterfrågad utbildning. Om så är fallet föreslår utredningen, som en yttersta garant för individens möjlighet att ta del av en sammanhållen yrkesutbildning, att hemkommunen ska vara skyldig att erbjuda den sökande att delta i en annan sammanhållen yrkesutbildning. Det kan också uttryckas som att kommunen behöver erbjuda en alternativplats. Detta går att jämföra med hur rätten till grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan är utformad. Om grundläggande behörighet kan uppnås genom olika utbildningar på gymnasial nivå, bestämmer hemkommunen vilken av utbildningarna som den ska erbjuda¹¹¹. Principerna är till sin utformning lika varandra, individen har behov av utbildning, men ytterst har kommunen beslutanderätt att avgöra hur den ska uppfylla sin skyldighet gentemot den enskilda individen. Vid erbjudande av och antagning till en alternativplats ska inget urval göras, en plats ska vid sådana tillfällen alltid erbjudas den sökande. Även i detta avseende går det att jämföra med hur rätten till grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan är utformad. Något urval

¹¹¹ 20 kap. 19 och 19 c §§.

ska aldrig göras när det gäller sådan komvux på gymnasial nivå som en sökande har rätt att delta i.¹¹²

Utredningen föreslår i avsnitt 6.6.9 att kommuner i samverkan inom det primära samverkansområdet ska erbjuda utbildning i enlighet med de av Skolverket beslutade ramar för utbud av sammanhållen yrkesutbildning. Utredningen föreslår vidare att kommuner i samverkan utöver detta ska ha möjlighet att erbjuda sammanhållen yrkesutbildning efter egna bedömningar med utgångspunkt i vuxnas efterfrågan och behov av utbildning, och arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Vid tillfällen när en kommun behöver erbjuda en behörig sökande en alternativplats menar utredningen att utbildningen behöver tillhöra de av Skolverket utpekade ramar för sammanhållen yrkesutbildning och inte ingå i det övriga utbudet av sammanhållen yrkesutbildning beslutade av kommunen. Utredningens bedömning är att en alternativplats behöver ges en sådan tydlig koppling till arbetsmarknadens behov som Skolverkets ramar för utbud av sammanhållen yrkesutbildning ska garantera.

Mot ett krav på att erbjuda en alternativplats kan det invändas att kommunerna skulle riskera få stora mängder sökande som vill läsa yrkesutbildning utan att det är motiverat ur ett arbetsmarknadsperspektiv för den enskilde. För att så inte ska ske föreslår utredningen att en sökande endast ska erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet. Vidare föreslår utredningen att erbjudandet ska avses en sådan utbildning som den sökande är behörig att delta i. Eftersom sammanhållen yrkesutbildning tydligt riktar in mot kompetenser som efterfrågas i arbetslivet ska det inte vara en skyldighet för kommunen att erbjuda en sådan utbildning av skäl som ligger bortom arbetsmarknadsperspektivet. Det ska således inte gå att kräva en alternativplats utan att det tydligt framgår på vilket sätt den specifika utbildningen kan stärka individens ställning i arbetslivet. Dessutom är en utbildning för de allra flesta vuxna individer förknippat med kostnader, både för eventuellt minskad förvärvsinkomst under utbildningstiden och för studiemedel under utbildningstiden, vilket också förväntas minska ansökningar utan fullgott arbetsmarknadsskäl.

¹¹² 20 kap. 23 § skollagen och 3 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning.

En alternativplats behöver erbjudas inom en skälig tid

Det finns många omständigheter i en vuxen persons liv som behöver anpassas för göra det möjligt att kunna påbörja studier. Det kan t.ex. handla om barnomsorg, studiestöd, kontakter med handläggare på Arbetsförmedlingen eller andra mer eller mindre praktiska arrangemang som behöver hanteras. Om en sökande inte erbjudits plats i den sökta utbildningen och hemkommunen därför erbjuder en alternativplats i en annan yrkesutbildning är det viktigt för individen att starten inte ligger allt för långt bort i tid. I annat fall kan det uppstå behov av större förändringar i individens långsiktiga planering vilket kan riskera medföra besvär för den sökande i relationer till myndigheter m.m. Utredningen ser det som väsentligt att den sökande ges möjlighet att påbörja sin alternativa utbildning i så nära anslutning som möjligt till starten för den ursprungligt sökta utbildningen. Dock menar vi att kommunen behöver ha rimlig tid på sig att erbjuda en alternativplats.

Krav på kommunerna att tillhandahålla utbildning inom en viss tid finns i dag endast för komvux i svenska för invandrare (sfi). Enligt skollagen ska utbildningen finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt.¹¹³ Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. För vissa sökande är regleringen ännu skarpare. Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen. Ett alternativ som utredningen övervägt är att föreslå en motsvarande reglering för erbjudandet om en alternativplats. Ur elevperspektiv är en så kort tid som möjligt det bästa, dock ser vi att en reglering av tidpunkt för när ett erbjudande av en alternativplats senast ska ske kan vara svårt för kommunerna att leva upp till. Även om kursstarter många gånger sker löpande i komvux kan det bli svårt för en kommun att identifiera en sammanhållen yrkesutbildning vars start ligger inom den tidsintervall som en reglering föreskriver. En behörighetsprövning av den sökande gentemot den nya utbildningen behöver också göras, det är inte självklart med ett positivt utfall av en sådan prövning. Utredningen väljer därför att inte föreslå någon

¹¹³ 20 kap. 29 § skollagen.

tidsintervall för när en alternativplats senast ska erbjudas. Dock kommer det att vara viktigt att kommunerna anstränger sig för att inom skäligen tid erbjuda en alternativplats för sökande som är i behov av sådan.

Det finns skäl att i första hand erbjuda sökande från det primära samverkansområdet plats i utbildningen

Genom att ge de sökande en möjlighet att på samma villkor söka yrkesutbildningar inom det primära samverkansområdet, oberoende av vilken kommun inom det primära samverkansområdet som är huvudman för utbildningen, kommer samverkansområdets betydelse öka för medborgarna i de samverkande kommunerna samtidigt som hemkommunens betydelse kommer minska. En sådan regionalisering kommer t.ex. handla om vilka yrkesutbildningar som behöver finnas i flera delar av en samverkanregion. Men också vilka utbildningar som behöver placeras i en eller endast några få kommuner i samverkansområdet. Vissa utbildningar finns det stora behov av i flertalet kommuner men vissa utbildningar genererar för små elevvolymen för att det ska vara genomförbart att erbjuda dessa på flera platser. En sådan samordning kommer innebära ökade möjligheter till ett likvärdigt utbud av yrkesutbildningen inom samverkansområdet.

De samverkande kommunerna kommer behöva ta hänsyn till de ramar för utbud av sammanhållen yrkesutbildning som Skolverket beslutar om. Men de behöver också planera och dimensionera utbildningsutbudet med utgångspunkt i det samlade behovet av yrkesutbildning i de samverkande kommunerna. För att utbud och efterfrågan av utbildning ska kunna matcha på bästa sätt, kan det finnas skäl att garantera sökande från de samverkande kommunerna företräde till utbildningarna. Fritt sök till yrkesutbildning avser endast utbildningar i kommuner inom ett primärt samverkansområde. Kommuner utanför ett primärt samverkansområde behöver inte bevilja interkommunal ersättning för en utbildning i ett annat samverkansområde. Men möjligheten för en kommun att bevilja interkommunal ersättning kommer fortfarande finnas kvar, även om kommunen inte tillhör samverkansområdet. Om så sker kan en konkurrenssituation uppstå där sökande utanför det primära samverkansområdet konkurrerar ut sökande från det primära samverkansområdet. Eftersom

hemkommunen har en skyldighet att erbjuda en yrkesutbildning av något slag, en alternativplats, för den behöriga sökande som inte blivit antagen till sökt utbildning på grund av hög konkurrens om platserna, kan hemkommunen behöva utöka sin organisation av yrkesutbildning i större omfattning än planerat om sökande från kommuner utanför samverkansområdet tar en större andel av platserna. Detta riskerar att försvåra utbudsplaneringen i samverkansområdet.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att sökande inom ett primärt samverkansområde ska ha förtur till utbildningsplatserna före sökande som är hemmahörande i kommuner utanför det primära samverkansområdet. Vid antagning ska således urval göras enligt urvalsprinciperna i 3 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning, i första hand mellan sökande från det primära samverkansområdet. Om platserna inte fyllts av sökande från det primära samverkansområdet ska, i andra hand, ett urval göras bland sökande från kommuner utanför det primära samverkansområdet där hemkommunen åtagit sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Detta urval bör också göras enligt urvalsprinciperna i förordningen om vuxenutbildning. Närmare bestämmelser om hur detta ska gå till bör regleras i förordningen om vuxenutbildning.

När det gäller hemkommunens ansvar att erbjuda en alternativplats för en behörig sökande som genom urvalsförfarande inte kunnat erbjudas en plats i sökt utbildning, menar utredningen att ansvaret endast ska gälla om den sökta utbildningen ligger inom ett primärt samverkansområde. Det betyder att om en sökande, i det fall hemkommunen åtagit sig att svara för kostnaderna för utbildningen, inte kunnat erbjudas en plats i sökt utbildning som anordnas i ett annat samverkansområde än det som den sökande är hemmahörande i, ska hemkommunen inte ha en skyldighet att erbjuda den sökande en alternativplats.

Utökade möjligheter att studera i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå i en annan kommun

I regeringens proposition, *Komvux för förstärkt kompetensförsörjning*, (prop. 2019/20:105) föreslås att särsvux ska upphöra som egen skolform i skolväsendet för att i stället bli en del av komvux och benämnas komvux som särskild utbildning. Syftet med regeringens förslag är bl.a. att det ska bli enklare att kombinera utbildningar inom särsvux

och komvux, vilket regeringen menar bör vara gynnsamt för målgruppen för särvox. När särvox blir en del av komvux anser regeringen att studerande inom särskild utbildning på gymnasial nivå ska ges utökade möjligheter att studera i en annan kommun. I prop. 2019/20:105 föreslås därför att en hemkommun ska vara skyldig att stå för kostnaderna för komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå i en annan kommun, om en sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att delta i utbildning i den andra kommunen. Skyldigheten kan uppstå om den studerande t.ex. på grund av arbete i den andra kommunen endast har möjlighet att studera där. Motsvarande skyldighet för hemkommunen finns inte i dag.

Utredningen bedömer att regeringens förslag om reglering av hemkommunens åtagande att svara för kostnaderna för utbildning i en annan kommun för elever inom komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå är väl avstämt i prop. 2019/20:105, och ser inte skäl att gå längre än vad som där föreslås i fråga om regleringar av utökade möjligheter att studera i en annan kommun än hemkommunen i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

6.7 Skolverket ska förbereda införandet och utarbeta förslag kring ramarnas konkreta utformning

Utredningens förslag: Skolverket ska ha det nationella ansvaret för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan och för sammanhållna yrkesutbildningar och yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå. Huvudmännen ska till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamheten och verksamhetsredovisning som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra detta uppdrag. Regeringen får meddela föreskrifter om att även någon annan i vissa fall ska vara skyldig att lämna uppgifter om verksamheten när det behövs för att Skolverket ska kunna fullgöra uppdraget.

Skolverket ska ges i uppdrag att i samarbete med huvudmän och berörda myndigheter utarbeta förslag för ramarnas detaljeringsgrad och periodicitet. I uppdraget ska ingå att föreslå hur avvikelser från de nationella programmen så som riksrekryterande utbildningar och särskilda varianter bör hanteras vid beslut om ramar. Skolverket ska även ges i uppdrag att i dialog med huvudmän förbereda genomförandet.

Skolverket bör ges i uppdrag att förbereda formerna för ett ökat statligt inflytande över utbildningsvolymerna

Om riksdagen beslutar om ett ökat statligt inflytande vad gäller planering och dimensionering krävs ett omfattande utvecklingsarbete som kommer att involvera såväl huvudmän som Skolverket och andra myndigheter. Därför föreslår utredningen att regeringen ger Skolverket i uppdrag att i dialog med huvudmän och berörda myndigheter förbereda reformen.

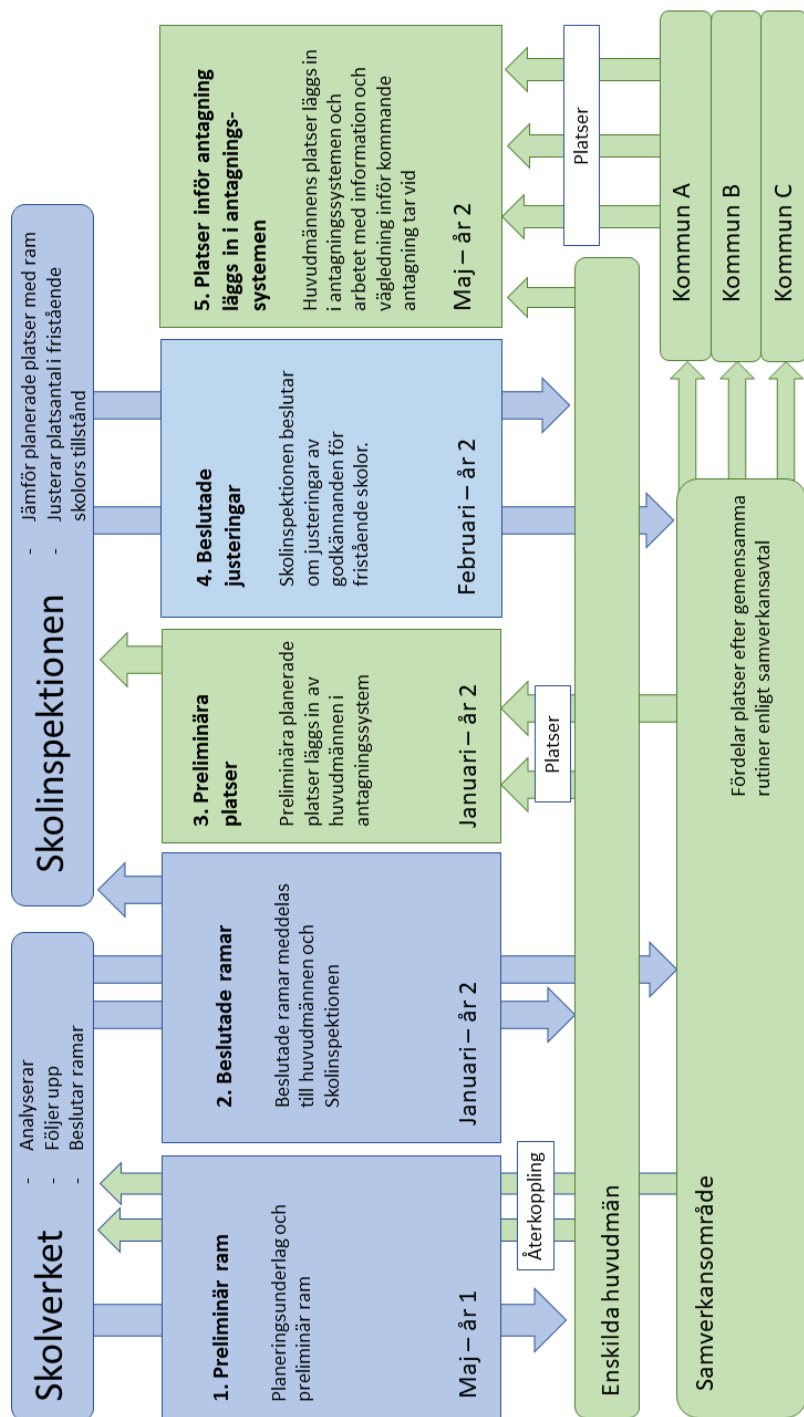
Utredningens förslag om ramar för utbudet i gymnasieskolan och sammanhållna yrkesutbildningar i komvux medför flera beslutssteg där flera aktörer är inblandade. Lagförslagen ger också en given rollfördelning i beslutsprocessen mellan statens myndigheter, kommunerna i samverkansområdena och de enskilda huvudmännen. Flera delar av utformningen av ramarna behöver dock förberedas ytterligare. Utredningen menar därför att Skolverket bör ges i uppdrag att utarbeta förslag för ramarnas detaljeringsgrad och periodicitet. Efter Skolverkets beslut om ramar och Skolinspektionens handläggning av platsantal för fristående skolor, som följer på rambesluten, kommer myndigheterna att behöva samlat kommunicera ut de regionala ramarna tillsammans med de enskilda huvudmännens platsantal. Detta behövs för att ge de samverkande kommunerna en tydlig bild av hur stor del av ramen som upptas av platser hos enskilda huvudmän samt hur stort utrymmet i ramen är efter Skolinspektionens justeringar. Utredningen menar att även denna samordningsfråga är en lämplig uppgift för Skolverket att i samråd med Skolinspektionen utveckla formerna för. För att beskriva vilka delar som utredningen menar bör ingå i ett förberedande uppdrag till Skolverket gör vi nedan en sammanfattning av processen och ansvarsfördelningen

enligt förslagen samt beskriver vilka delar av processen för beslut om ramar som Skolverket bör få mandat att utforma ytterligare.

Beslutsprocessen för ramar för gymnasieskolans utbud

Utredningens förslag innebär en styrning i flera steg, där Skolverket, Skolinspektionen och huvudmännen har olika ansvar och mandat. Styrningen genom ramar syftar till att styra helheten i det regionala utbudet, men naturligtvis är det en styrning som får praktiska konsekvenser för de olika huvudmännens friutrymme att anordna gymnasieutbildning. För att sammanfatta hur styrningen genom ramar i gymnasieskolan omsätts till en fördelning av elevplatser till olika huvudmän, redogör vi i följande avsnitt för processen som utredning föreslår. En schematisk bild av dessa steg återfinns på nästa sida. Därefter följer beskrivningar av de olika stegen. En mer detaljerad beskrivning av processen med konkreta exempel från ett fiktivt samverkansområde presenteras i bilaga 4.

Figur 6.1 Översiktsbild över beslutsprocessen för ramar i gymnasieskolan



1: Planeringsunderlag och preliminär ram

När Skolverket har analyserat elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov ska myndigheten presentera dessa analyser för huvudmännen i form av preliminära ramar.¹¹⁴ Presentationen kan antingen göras skriftligt eller i dialogform genom regionala konferenser. Oavsett hur de preliminära ramarna kommuniceras så ska huvudmännen beredas möjlighet att lämna synpunkter på underlaget.

2: Huvudmännen redovisar preliminär planerad organisation

När de preliminära ramarna har presenterats är det dags för huvudmännen för gymnasieskolor att redovisa hur många platser de planerar att erbjuda under den aktuella ramperioden. Detta sker genom att samtliga huvudmän lägger in sin preliminära platsplanering i samverkansområdets gemensamma antagningssystem. För att möjliggöra en effektiv hantering av uppgifterna bör det finnas automatiserad dataöverföring till Skolverket från de regionala antagningssystemen.

3: Skolverket beslutar ramar

När huvudmännen redovisat sitt preliminära utbud beslutar Skolverket om regionala ramar. Av ramarna ska framgå vilka utbildningar som ska erbjudas inom ett primärt samverkansområde för gymnasieutbildning och det totala antalet platser på dessa.

4: Skolinspektionen justerar enskilda huvudmäns godkännanden

Skolinspektionen ska därefter besluta om antal platser för varje enskild huvudman. Vid ett sådant beslut ska Skolinspektionen ta hänsyn till samtliga huvudmän inom det samverkansområde som den enskilda huvudmannen är belägen inom. Platserna ska justeras så att skolornas får ett platsantal som är samma av proportion gentemot ramen som det platsantal man tidigare haft. Skolinspektionen ska dock ta hänsyn till särskilda skäl som gör att platsantal kan öka eller sänkas oproportionerligt. Myndigheten ska ta hänsyn till om det

¹¹⁴ Se utredningens förslag i avsnitt 6.3.1 angående statliga myndigheters ansvar för behovsanalyser.

finns kända kvalitetsbrister från tillsyn. Om sådana finns ska detta påverka vid fördelningen av platser. Det betyder att en huvudman som fått kritik för kvalitetsbrister eller om en proportionell fördelning skulle innebära en för regionen lägre resurseffektivitet så ska det också påverka fördelningen av platser. Om en huvudman inte åtgärdat kvalitetsbrister så ska den inför en kommande fördelning tilldelas färre platser. Slutligen kan stora skillnader i efterfrågan vara ett särskilt skäl till att frångå proportionerlig fördelning.

5: Huvudmännen färdigställer sin planering och lägger in den i antagningssystemet inför antagningsprocessen

När myndigheten beslutat om platser för de enskilda huvudmännen så vet också de samverkande kommunerna vilket utrymme som de enskilda huvudmännen tar i förhållande till ramen. Vid detta tillfälle finns alltså all information som de samverkande kommunerna behöver för att veta vilka ramarna är. Hur de samverkande kommunerna fördelar dessa platser mellan sig är kommunernas ansvar inom ramen för den samverkan om planering och dimensionering som ska finnas avtalad mellan kommunerna.

Skolverkets planeringsunderlag och preliminära ramar kommer att utgöra ett underlag för dialog både mellan Skolverket och huvudmännen men också huvudmännen emellan. Om huvudmännens uppgifter om det preliminära utbudet ligger väl i linje med den föreslagna ramen så bör de följande stegen i planeringsprocessen gå smidigt. Det gäller dels Skolverkets beslut om regionala ramar, dels Skolinspektionens beslut om platser samt kommunernas fördelning av platser sinsemellan.

Figuren 6.1 ovan illustrerar stegen i beslutsprocessen som beskrivits här. I bilden exemplifieras en planeringscykel där dialog om utbudet inleds i maj för att sedan resultera i ett utbud som ligger till grund för gymnasieantagningen för de elever som ska påbörja utbildning ungefär två år senare. Utredningen menar dock att periodicitet och tidsperspektiven i ramen och processen kring ramen ska vara en av de saker som Skolverket bör få mandat att föreslå.

Nästa avsnitt beskriver kortfattat motsvarande process för att besluta ramar för utbudet av sammanhållna yrkesutbildningar i komvux. Därefter beskrivs vidare de områden där utredningen bedömer

det som nödvändigt att Skolverket förbereder utformningen av processerna.

Beslutsprocessen för ramar för sammanhållna yrkesutbildningar i komvux

För sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux på gymnasial nivå ska staten enligt utredningens förslag genom Skolverket besluta ramar för utbudet på kalenderårsbasis. Besluten avser vilka yrkesområden som ska erbjudas i respektive samverkansområde.

Steg 1: Planeringsunderlag och preliminär ram

När Skolverket har analyserat vuxnas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov ska myndigheten presentera dessa analyser för huvudmännen i form av ett planeringsunderlag.¹¹⁵ Gällande arbetsmarknadsbehoven är underlaget en gemensam analys av arbetsmarknadens behov som gäller både komvux, arbetsmarknadsutbildningar och gymnasieskola när det gäller behovet av yrkesutbildningar. Underlaget följs upp med en dialog och kommunerna förmedlar sina synpunkter till myndigheten. Underlaget och kommunernas återkoppling är den grund som Skolverket har för att beslut om ram.

Steg 2: Skolverket beslutar ramar

När huvudmännen redovisat sitt preliminära utbud beslutar Skolverket om regionala ramar. Av ramarna ska framgå vilka yrkesområden som ska täckas in av de utbildningar som ska erbjudas inom ett primärt samverkansområde. Vid behov kan myndigheten peka ut områden där erbjudandet om platser ska öka eller minska. Skolverket har även mandat att specificera krav om att utbudet ska innehålla en viss utbildning i de fall det finns nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar.

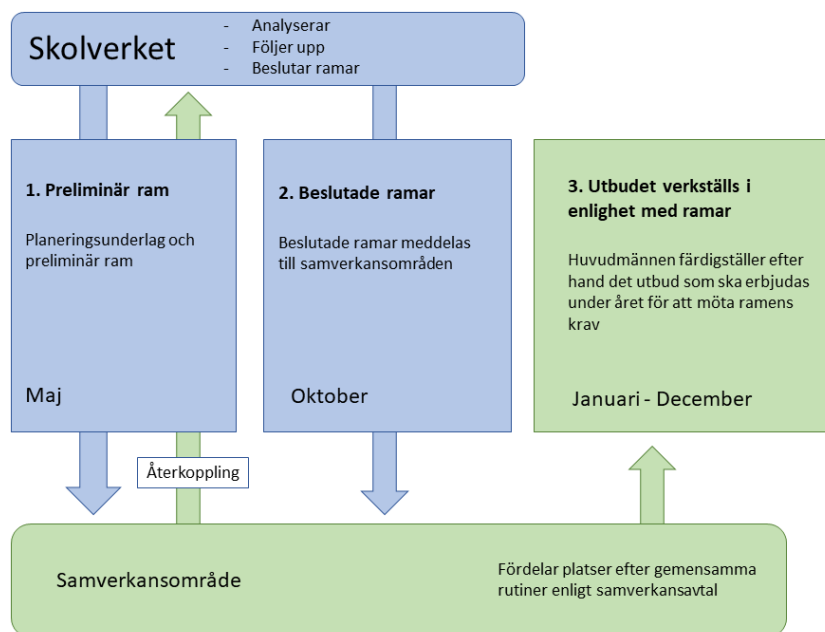
¹¹⁵ Se utredningens förslag i avsnitt 6.3.1 angående statliga myndigheters ansvar för behovsanalyser.

Steg 3: Kommunerna i samverkan verkställer ett utbud i enlighet med ramen

Under det kalenderår som ramen gäller ska kommunerna i samverkansområdet ansvara för att ett utbud i enlighet med ramen verkställs under årets gång.

Bilden nedan är en schematisk beskrivning av förloppet. Där har tidsperspektivet exemplifierats och förloppet beskrivs som en årlig cykel. Tidplaner för processen är dock en av de saker som Skolverket inom det reformförberedande uppdraget bör ha mandat att utforma.

Figur 6.2 Översiktsbild över beslutsprocessen för ramar för sammanhållna yrkesutbildningar i komvux



Reformerna bör förberedas i dialog med huvudmännen

Utredningen föreslår att regeringen ger Skolverket i uppdrag att i dialog med huvudmän och berörda myndigheter förbereda reformen. Skolverket bör också ges i uppdrag att utveckla de verktyg som krävs för t.ex. datainsamling, analys av arbetsmarknadens kompetensbehov, uppföljning av elevers etablering på arbetsmarknaden och övergång till högre utbildning. Skolverket behöver också utveckla nya

former för regional dialog med huvudmännen. Det finnas flera syften med att upprätta formerna för de dialogerna, de ska tjäna ett syfte både i närtid under förberedande av reformen och i framtiden. Skolverket behöver exempelvis fånga upp huvudmännens kapacitet att producera utbildning. Skolverket behöver även följa upp utfallet av tidigare ramar samt kommunicera innehållet i kommande rambeslut. Vår bedömning är att Skolverket även bör ges i uppdrag att stödja regional samverkan. Om regeringen i enlighet med förslagen i betänkandet från 2017 års skolmyndighetsutredning inrättar en regionaliserad skolmyndighetsstruktur så bör det bidra till att underlätta myndighetens möjligheter att föra regionala dialoger om planering och dimensionering.¹¹⁶

Utöver dessa utvecklingsuppgifter och förberedelser av reformen anser utredningen att Skolverket bör ges i uppdrag att utveckla och vidare utreda vissa avgränsningar av ramarnas tillämpning. Detta beskrivs närmare nedan.

Ramarnas detaljnivå avseende utbildningar är ett område för Skolverket att utforma

För att ramarna ska få tillräcklig styrande effekt för volymerna i olika utbildningar, behöver de vara konkretiserade på den nivå som avser styras. För gymnasieskolan är programnivån en naturlig utgångspunkt men inte en självklar nivå för ramar. På högskoleförberedande program är sannolikt programnivån tillräcklig. Vissa högskoleförberedande program är så lika att valet av program inte har någon större betydelse för etableringen på arbetsmarknaden eller övergången till högre utbildning. Exempelvis är det inte självklart meningsfullt att i statliga beslut om regionala ramar göra skillnad på t.ex. samhällsvetenskapsprogrammet och ekonomiprogrammet. Däremot är det stora skillnader mellan olika yrkesprogram och i flera fall är specialiseringen inom programmen så stor att statligt beslutade ramar behöver preciseras på inriktningsnivån. Inriktningarna på t.ex. el- och energi-programmet skiljer sig markant när det gäller yrkesutgångar och etablering efter utbildning, något som bör avspeglas vid beslut om ramar. Det betyder att Skolverkets beslut om regionala ramar kan ha olika detaljeringsgrad. I vissa fall behövs kanske inte ens åtskillnad

¹¹⁶ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

mellan olika program medan andra fall kräver att ramarna preciseras på inriktningsnivå. Utredningen anser att det bör ingå i Skolverkets reformuppdrag att närmare analysera vilken detaljeringsgrad de regionala ramarna bör ha för en ändamålsenlig styrning som b.l.a. ska bidra till förbättrad kompetensförsörjning.

Inom vuxenutbildningen finns inte några nationella program och även om de sammanhållna yrkesutbildningarna har bidragit till en ökad tydlighet bedömer utredningen att dessa yrkespaket sannolikt i de flesta fall är en allt för detaljerad nivå. De sammanhållna yrkesutbildningarna kan dessutom skilja sig mycket i omfattning, vissa är endast på 400 poäng medan andra kan vara upp till 1 400 poäng. Inom komvux bör ramen därför i stället specificera inom vilka olika yrkesområden som sammanhållna yrkesutbildningar ska erbjudas. Vid behov ska det av ramarna framgå om antalet utbildningsplatser bör öka eller minska. Yrkesområdena bör vara så pass breda att de kan rymma ett flertal olika yrkesinriktningar. Det kan därför vara lämpligt att ange yrkesområden som motsvarar yrkesprogrammen i gymnasieskolan. Det är också en indelning som Skolverket använder sig av i den statistik som tas fram för regionalt yrkesvux. Med en sådan indelning menar utredningen att flexibiliteten att snabbt ställa om mot utbildningar med hastigt uppkomna behov finns kvar inom vuxenutbildningen. Som tidigare nämnts i avsnitt 6.7.2 kan det dock finnas behov av en högre detaljeringsgrad inom vissa yrkesområden och det bör därför vara möjligt för Skolverket att mer specifikt ange vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas. Det går att invända att med breda områden förloras delvis möjligheten att styra utbudet, men utredningen menar att kravet på flexibilitet överväger och styrningen blir ändå betydligt större i jämförelse med dagens situation. Eftersom Skolverkets ramar ska omfatta yrkesområden ges kommunerna möjlighet att besluta om vilka sammanhållna yrkesutbildningar inom de olika yrkesområdena som de ska erbjuda. Det skapar möjlighet för den enskilda individen att kombinera yrkesutbildning med övriga delar av komvux kursutbud på samma sätt som i dag.

Behoven av utbildning ser olika ut för ungdomar och vuxna. Samtidigt ska den gymnasiala utbildningen ses som en helhet där de två utbildningsformerna kompletterar varandra. Det kan finnas gymnasiala yrkesutbildningar som inte intresserar ungdomar men som kan vara relevanta utbildningsalternativ för vuxna. Det är viktigt att

utbudet av olika typer av yrkesutbildningar blir så brett som möjligt. Det kan således inte bli frågan om att gymnasieskolan respektive vuxenutbildningen till större delen ska ansvara för olika typer av yrkesutbildning. I de fall de samverkande kommunerna bedömer att det finns skäl att göra överväganden gällande volymerna för yrkesutbildningar mellan gymnasieskolan och komvux ser utredningen inga principiella hinder, men menar att detta är en av frågorna som Skolverket behöver få uppdrag och mandat att utreda vidare.

Det behöver säkerställas att ramarna för gymnasieskola tar hänsyn till behoven bland obehöriga elever

Varje år är det ungefär 15 procent av eleverna som lämnar grundskolan utan att vara behöriga till nationella program. Majoriteten av de obehöriga eleverna påbörjar ett introduktionsprogram. Det är angeläget att de regionala ramarna tar hänsyn till att elever på programinriktade introduktionsprogram förväntas övergå till ett nationellt program då de har blivit behöriga. I regionala planeringsunderlag från två storstadsregioner som utredningen tagit del av inkluderar inte behovsprognoserna platser för programinriktade val. Därmed finns det risk för en underdimensionering av utbildningsplatser på programinriktat val och de nationella program som dessa är inriktade mot.

För att säkerställa likvärdig tillgång till arbetsmarknadsrelevant utbildning inom samverkansområdet ska Skolverket ha mandatet att bestämma platsantal för sökbart programinriktat val samt yrkesintroduktion utformade för en grupp elever. Detta innebär att Skolverket kan reglera vilken mängd platser på yrkesinriktade introduktionsprogram som ska erbjudas till samtliga elever i samverkansområdet. Det innebär också att staten kan peka ut yrkesområden där utbildning måste erbjudas. Skolverket behöver ta hänsyn till att ett visst friutrymme ska bestå för kommunerna att utforma individuella platser. Ur ett elevperspektiv kan detta vara en mycket viktig möjlighet. Utredningen menar dock att förplanerade och arbetsmarknadsrelevanta platser är en viktig garant för ett likvärdigt utbud för den elevgrupp vars framtidsutsikter påverkas i störst grad av tillgången till sådan utbildning.

En utmaning i detta sammanhang är att hantera hur tillgången till utbildningsplatser ska tryggas för denna elevgrupp utan att det på-

verkar tillgången till platser för behöriga elever. Om det finns populära yrkesutbildningar där det sker betygssurval så skulle reserverade platser för elever på introduktionsprogram innebära att obehöriga elever får en slags konkurrensfördel framför behöriga elever. Vi tror dock att detta kan hanteras just genom bättre planering och dimensionering där platser reserveras på program med hög arbetsmarknadsanknytning och möjligen också där konkurrensen om platserna inte är som störst. Det skulle kunna uppfattas som att elever på introduktionsprogram inte erbjuds ett likvärdigt utbud. Vi menar dock att utbudet är likvärdigt men vid konkurrens om plats är fortfarande betygssurval den rimliga utgångspunkten. Däremot bör elever på introduktionsprogram erbjudas möjlighet att övergå till ett nationellt program när de blir behöriga. Att utveckla formerna för att inkludera obehöriga elevers platsbehov i ramarna är sammanfattningsvis en viktig del i Skolverkets utvecklingsuppdrag.

Ramarnas periodicitet behöver analyseras vidare

Historiskt finns exempel på nationella och årliga beslut om utbildningsvolymen. Fram till och med 1982 beslutade regeringen och riksdagen inför det kommande året om hur många årsplatser det skulle finnas i gymnasieskolan och hur de skulle fördelas på olika studievägar. Hur årsplatserna skulle fördelas vidare i enskilda kommuner och landstingskommuner beslutades av Skolöverstyrelsen, den dåvarande statliga skolmyndigheten. Utredningen menar att det behövs nationella beslut om ramar för utbildningsutbudet, men ser samtidigt ingen anledning att så detaljerade beslut ska fattas av riksdag och regering. Det hanteras bättre av en statlig myndighet. Som framgått ovan föreslås att riksdagen ska besluta om inriktningen och principerna för planering och dimensionering. Dessa principer är de som utredningen redogjort för i avsnitt 6.1.

Hur ofta beslut om ramar ska fattas behöver analyseras vidare av Skolverket och det finns flera olika hänsyn som behöver tas. Å ena sidan kan utbudet behöva förändras över tid på grund av förändrad efterfrågan och nya behov på arbetsmarknaden. Ur det perspektivet kan det vara bra med korta tidshorisonter, t.ex. årliga beslut. Å andra sidan behövs ett visst mått av långsiktighet för att huvudmän ska kunna göra nödvändiga investeringar i lokaler och utrustning samt

anställa lärare. Det skulle tala för långsiktiga ramar, t.ex. beslut som gäller för tre eller fyra år. Till detta kommer att det krävs en viss framförhållning för att en nationellt beslutad regional ram ska vara omsatt i ett konkret utbud hos huvudmännen.

Utredningen har analyserat olika alternativ och funnit att periodiciteten inte behöver regleras i lag. Därför lägger vi inget förslag i denna del utan gör i stället bedömningen att Skolverket i samband med ett utvecklings- och reformuppdrag bör utreda periodiseringen närmare och till regeringen föreslå hur detta kan regleras i förordning. För att underlätta förståelsen för ramens genomförbarhet beskrivs nedan några av de överväganden som utredningen gjort.

Utbildningsvolymerna väntas inte förändras vare sig snabbt eller med stora volymskillnader

Det utbud som elever har att välja på måste kunna förändras över tid, både av hänsyn till elevers förändrade önskemål och inte minst mot bakgrund av en föränderlig arbetsmarknad. Vid en högkonjunktur där det finns gott om arbete att söka är efterfrågan av utbildning mindre inom komvux. Större teknikskiften, förändrade konsumtionsmönster och migration är exempel på trender och fenomen som på kort eller lång sikt förändrar behoven på arbetsmarknaden, både vad gäller utbildningars volym och innehåll. Exempelvis skapade det stora flyktingmottagandet 2015 extraordinära förutsättningar för utbildningssystemet som är svåra att ta höjd för i en långsiktig planering. En utgångspunkt för planering och dimensionering måste därför vara att utbudet behöver kunna förändras.

Vid stora förändringar i utbildningsvolymerna behöver huvudmännen längre framförhållning för att hantera och omsätta en nationellt beslutad ram. Om förändringarna i stället handlar om små och kontinuerliga justeringar av utbudet så minskar behovet av lång framförhållning. I bilaga 4 presenterar vi ett exempel på hur utbudet skulle kunna förändras i en regional kontext för att bättre svara mot arbetsmarknadens kompetensbehov. Vår analys visar att det behövs förändringar inom flera av gymnasieprogrammen, men de kan i de flesta fall inte beskrivas som stora på kort sikt, och är av liknande storlek som de förändringar som skett i elevantal på olika gymnasieprogram under det senaste decenniet. Men årliga underskott eller överskott inom ett visst område kan ackumulerat på lång sikt bli ett större problem

för arbetsgivares kompetensförsörjning. Utredningens bedömning är att i takt med att en mer ändamålsenlig planering och dimensionering börjat tillämpas kommer behovet av att göra större förändringar i utbudet att bli allt mindre. Det är inte utredningens bedömning att utbildningsutbudet ska förändras i en snabbare takt än den gör i dag eller har gjort under de senaste decennierna, snarare menar utredningen att utbudet inte ska förändras i tvärs kast. Omvandlingen av arbetsmarknaden sker kontinuerligt och under de senaste decennierna har omvandlingstakten inte ökat.¹¹⁷ Djupa ekonomiska kriser såsom den vi sannolikt befinner oss i under början av 2020 kan dock påverka omvandlingstakten. Förändringen av arbetsmarknaden går inte i en sådan takt att det motiverar stora omfördelningar av utbildningsvolymen i gymnasieskolan från år till år. Det är önskvärt att förändringar sker gradvis och att förutsättningarna för planeringen blir mer långsiktiga än de är i dag.

Skolverket bör analysera hur avvikelser från de nationella programmen ska hanteras i nationellt beslutade ramar

Redan i dag prövar Skolverket bl.a. ansökningar om riksrekrytering, och när myndigheten beslutar om tillstånd för riksrekrytering så anges det maximala antalet elever som får tas emot till utbildningen. När det gäller riksrekryterande yrkesutbildning ska Skolverket även pröva om utbildningen svarar mot ett nationellt behov av de kompetenser och färdigheter som utbildningen ger. Utbildningar som beviljas tillstånd för riksrekrytering ska även vara av god kvalitet. Skolverket beslutar även om tillstånd för särskilda varianter och utbildningar med egna examensmål. Sådana utbildningar avviker i olika utsträckning från vad som annars gäller för innehållet i de nationella programmen. Utredningen anser att de krav som ställs i dag för att beviljas tillstånd för riksrekrytering och särskilda varianter även ska gälla fortsättningsvis. Utredningen bedömer dock att det vore lämpligt att tillstånd för sådana avvikelser ska beslutas med hänsyn till elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Hänsyn bör även tas till att det offentliga resurser ska utnyttjas på ett effektivt sätt.

¹¹⁷ SOU 2019:47 *Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad. Bilaga till långtidsutredningen 2019.*

I dag är Skolverkets beslut om tillstånd för riksrekrytering och för särskilda varianter tidsbegränsade och gäller för fyra antagningsomgångar. Utredningen föreslår att Skolverket i samband med utvecklingsarbetet med regionala ramar och deras periodicitet, även ska ges i uppdrag att se över lämplig periodicitet för beslut om riksrekrytering och särskilda varianter.

Implementeringen av 1990-talets reformer har kritiserats och misstagen bör inte återupprepas

Ett ökat statligt inflytande över utbildningsutbudet är delvis en återgång till en ordning som gällde före kommunaliseringen och avregleringen av skolan. Före decentraliseringen i början av 1990-talet beslutades utbudet av utbildning nationellt. Men redan i början av 1980-talet togs ett första steg mot en mer decentraliserad planering av gymnasieskolan. I prop. 1980/81:107 om den statliga skoladministrationen skrev regeringen att gymnasieskolan måste styras av centrala ramar för att garantera de utbildningspolitiska målen. Ambitionen var att planeringen skulle tillgodose krav på likvärdig tillgång till utbildning i olika regioner i landet, en gymnasieskolorganisation totalt sett anpassad efter arbetsmarknadens kompetensbehov, individernas önskemål och samhällets resurser. Men samtidigt menade regeringen att planeringen också måste anpassas efter lokala situationer: befolkningsstruktur, förbindelsevägar och arbetsmarknad. All planering skulle därför inte ligga på samma nivå. Slutsatsen blev att flera nivåer i skoladministrationen behövde delta och samverka kring planeringen och besluten. Lösningen som föreslogs blev centralt reglerade ramar men inom ramarna skulle besluten decentraliseras till regional nivå.

Flera av de problem och ambitioner som drev fram decentraliseringen och avregleringen känns igen i dagens situation. Reformerna på 1990-talet byggde på flera propositioner och flera olika regeringar var inblandade. Ett ökat kommunalt ansvarstagande för planering och dimensionering komplicerades dock av den ekonomiska krisen. En annan viktig förändring var att kommunala huvudmän inte längre var ensamma om att erbjuda utbildning på gymnasial nivå. I takt med att allt fler enskilda huvudmän etablerades uppstod en form av marknad för gymnasial utbildning. Detta bidrog till ett bredare utbud men försvårade samtidigt planering och dimensionering. Till detta ska

läggas att fler kommuner än tidigare började erbjuda gymnasial utbildning, något som förstärkte konkurrensen om eleverna.

De förslag som vi presenterar innebär att staten genom Skolverket åter ska besluta om ramar för utbudet av gymnasieskolans utbildningar, nu även för yrkesutbildning i komvux. Vi bedömer att detta är en nödvändig ordning för att ge både kommunala och enskilda huvudmän bättre planeringsförutsättningar och mer likvärdiga villkor. Det är enligt vår mening också nödvändigt för att bättre tillvarata elevers och samhällets långsiktiga bästa.

Genomförandet av reformerna på 1990-talet har i efterhand fått mycket kritik. I betänkandet Staten får inte abdikera analyseras både genomförandet och resultatet av kommunaliseringen.¹¹⁸ Där konstateras att implementeringen av kommunaliseringsreformen under 1990-talet genomfördes i en situation där såväl kommunerna som lärarna saknade beredskap och förmåga att hantera sitt nya ansvar. Staten, representerad av Skolverket, gav inte tillräckligt med stöd och den så kallade informationsstyrningen var otillräcklig. I betänkandet dras slutsatsen att det framför allt var statliga beslut som förklarar den bristfälliga implementeringen av kommunaliseringen. Samtidigt konstateras att både staten och kommunerna bär ett gemensamt ansvar för de otillräckliga förberedelserna inför reformen, och för bristerna i skolans styrning de närmast följande åren efter kommunernas övertagande av verksamhetsansvaret för skolan.

Utredningens förslag om att staten åter ska besluta om volymer i utbudet av utbildning på gymnasial nivå går inte att jämföra med de omvälvande reformerna på 1990-talet. Men våra förslag kommer att påverka huvudmännens planeringsförutsättningar och det innebär en form av centralisering av planering och dimensionering. Vi menar att det är viktigt att lära av den kritik som riktats mot genomförandet av 1990-talets planerings- och dimensioneringsreformer.

Skolverkets ansvar ska framgå av skollagen

Arbetet med planering och dimensionering av utbudet av utbildning inom gymnasieskolan och sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen kommer vara av central betydelse för att dessa utbild-

¹¹⁸ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*.

ningsformer framgångsrikt ska kunna uppfylla sina uppdrag och syften. Skolverkets ansvar för planering och dimensionering ska därför slås fast i skollagen. Det är också rimligt eftersom även huvudmännens del i planering och dimensionering ska regleras i skollagen.

6.8 Kvalitetshöjande insatser för yrkesutbildning i komvux

6.8.1 Det finns fortsatt behov av statsbidrag för vissa utpekade områden inom ramen för regionalt yrkesvux

Utredningens förslag: Regleringar enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, om ersättning till arbetsplatsen vid lärlingsutbildning inom komvux och särsvux samt ersättning för kostnader för handledarutbildning inom lärlingsutbildning ska fortsatt gälla.

Även regleringar enligt samma förordning, för ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar i komvux och särsvux som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen, ska fortsatt gälla.

Utredningens bedömning: På sikt bör även dessa delar av statsbidraget upphöra och föras in i kommunernas generella statsbidrag. Därmed permanentas även dessa former av yrkesutbildning i kommunernas ordinarie uppdrag.

Statsbidrag till lärlingsutbildning

Statsbidrag för lärlingsutbildning inom vuxenutbildningen har funnits sedan 2011. Under årens lopp har dels resurstillgången dels intresset för att anordna lärlingsutbildning fluktuerat. Dock har den hela tiden fungerat som ett bra komplement till skolförlagd yrkesutbildning, även om denna har blivit mer arbetsplatsförlagd i och med att kravet på minst 15 procent arbetsplatsförlagt lärande infördes i förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux.

I och med att delar av regleringen av det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux flyttas in i skollagen och delar av medlen för

samma statsbidrag förs över till kommunernas generella statsbidrag kommer kommunerna kompenseras för kostnader för själva lärlingsutbildningen. I syfte att fortsatt stimulera kommunerna att tillhandahålla lärlingsutbildning föreslår utredningen att regleringen av det riktade statsbidraget för arbetsgivarnas kostnader för att ta emot lärlingar och kostnader för handledarutbildning fortsatt ska gälla i statsbidragsförordningen. Kommunerna kommer ha kostnader för att bedriva yrkesutbildning, såväl skolförlagd utbildning som lärlingsutbildning. Utredningen menar att det inte är rimligt att kommunerna även ska finansiera företagens kostnader och kostnader för handledarutbildning när det gäller lärlingsutbildningen. I gymnasieskolan finns statsbidrag för huvudmännen att söka som till största delen avser ersättning till arbetsgivarna. Utredningen menar att samma förhållande behöver gälla inom vuxenutbildningen, i syfte att garantera en viss andel av yrkesutbildningen som lärlingsutbildning.

För vissa elevgrupper kan det vara värdefullt att det redan på förhand är bestämt att utbildningen är en lärlingsutbildning, där stora delar av en utbildning sker på en arbetsplats under ledning av en handledare. Dels kan det för vissa finnas ett stort behov av att lära sig en yrkesroll på en arbetsplats, dels kan lärlingsutbildning vara ett sätt att skaffa värdefulla kontakter med arbetslivet. En grupp där detta behov är vanligt är nyanlända invandrare som studerar inom sfi eller komvux på grundläggande nivå. För vissa nyanlända elever, inte minst de med yrkesutbildning från hemlandet, kan det vara av värde att stora delar av utbildningen sker på en arbetsplats, både för att skapa kontakter med arbetsgivare och för att, på ett mer handfast sätt lära sig hur yrkesrollen fungerar i Sverige. Även för nyanlända utan tidigare yrkeserfarenhet kan en stor andel arbetsplatsförlagt lärande och handledning på arbetsplatsen bidra till att lära sig en yrkesroll snabbare än om stora delar av utbildningen i stället sker i t.ex. ett klassrum. En annan grupp där många individer kan ha särskilt stor nytta av att en stor del av yrkesutbildningen sker på en arbetsplats under överseende av en handledare är långtidsarbetslösa. Dessa är ofta särskilt beroende av att skapa kontakter med arbetsplatser under tiden i utbildningen.

Lärlingsutbildning kan även bedrivas inom ramen för särvux. Även för elever inom särvux kan utbildning som sker på en arbetsplats under överseende av en handledare vara av stor betydelse för att lära sig en yrkesroll och skapa kontakter inom arbetslivet. Skol-

verket har påtalat de positiva effekter för denna målgrupp som lärlingsutbildningen har. Elevernas möjligheter att lära sig arbetsuppgifter inom ett yrke förbättras när det sker i en reell arbetsmiljö. Utredningen kan också konstatera att lärlingsutbildning i högre grad utnyttjas inom särvtux än den mer skolförlagda yrkesutbildningen med statsbidrag.

Statsbidrag till integrerade utbildningar

Elever i komvtux som inte har svenska som modersmål har under senare år kommit att bli en allt större grupp. Under 2018 var 96 procent av eleverna på grundläggande nivå utlandsfödda och på gymnasial nivå utgjorde de utlandsfödda 40 procent. Sammantaget på grundläggande och gymnasial nivå var drygt varannan elev (53 procent) född utomlands.¹¹⁹ Andelen utlandsfödda elever har ökat med 13 procentenheter under den senaste tioårsperioden.

Språk- och yrkesutbildning behöver integreras

Från och med 2016 har regeringen stimulerat kombinationer av sfi eller svenska som andraspråk på grundläggande nivå och yrkesutbildning genom riktade statsbidraget inom ramen för regionalt yrkesvtux. Tidigare har 100 miljoner kronor i statsbidraget varit öronmärkta för elever som läser dessa kombinationsutbildningar. Detta har dock ändrats och statsbidraget ska, enligt Skolverkets regleringsbrev för 2020, fördelas proportionerligt mellan bidragets olika delar utifrån söktrycket för den aktuella ansökningsomgången. Dock har statsbidrag för kurserna sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå inte lämnats.

Många personer inom vuxenutbildningen är utlandsfödda och antalet sökta årsstudieplatser för dessa kombinationsutbildningar ökar kraftigt. Kostnaden för sådana utbildningar är generellt högre än för övriga yrkesutbildningar vilket leder till att statsbidraget i många fall inte täcker kommunernas kostnader för dessa kombinerade yrkesutbildningar. Antalet elever i utbildningar som kombi-

¹¹⁹ Skolverket (2018), *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*, dnr 2018:01723.

nerar yrkesutbildning med sfi eller svenska som andraspråk har mer än fördubblats mellan 2017 och 2018.¹²⁰ Enligt Skolverkets uppföljning av regionalt yrkesvux 2018 utgjorde dessa elever totalt elva procent av regionalt yrkesvux. Många vuxna behöver längre tid på sig för att bli klara och respondenterna i Skolverkets uppföljning uttrycker att statsbidragets omfattning inte motsvarar det behov av utbildning som den här gruppen har för att kunna genomföra en yrkesutbildning och samtidigt lära sig svenska språket.¹²¹

I utredningens fallstudier har det har visat sig att flera kommuner går över från att kombinera sfi och yrkesutbildning till att mer integrera dem. KLIVA-utredningen¹²² resonerar, i en promemoria ställd till regeringen, om att det är stor skillnad på att kombinera och integrera utbildningarna.¹²³ De menar att kombinerande av kurser, med innebörden att kurserna ligger efter varandra i ett schema och där innehållet inte sammanförs/samordnas med varandra, inte automatiskt kan antas leda till ökad kvalitet och genomströmning. Det är först när kurserna integreras som sådana vinster blir sannolika. De utbildningar som integreras, exempelvis sfi och yrkesutbildning, upplevs i stället av eleverna som en helhet, där de möts av höga och tydliga förväntningar och där de med stöd i en sammanhållen grupp lär och tränar både språk- och yrkesfärdigheter i ett meningsfullt och strukturerat sammanhang. KLIVA-utredningen beskriver också erfarenheter från bl.a. en region där de sedan 2015 anordnar yrkesutbildningar med språkstöd. Det har visat sig att trots att kombinationsutbildningar med språkstöd är utlagda på längre tid och kostar dubbelt så mycket som en reguljär yrkesutbildning, blir både studietiden kortare och den totala kostnaden lägre än om eleven först studerat sfi och sedan gått en yrkesutbildning i komvux.

Kommunerna redovisar att kostnaderna för kombinerade eller integrerade utbildningar många gånger är högre än ersättningen från det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux är. Regeringen har därför genom en ändring i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning införs ett extra statsbidrag på 35 000 kronor per årsstudieplats som ska gå till stödjande insatser för de kom-

¹²⁰ Skolverket (2019), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2018*.

¹²¹ Skolverket (2018), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*.

¹²² U 2018:06.

¹²³ Utredningen för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (2019), *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

muner som anordnar yrkesutbildning i kombination med sfi eller svenska som andraspråk som statsbidragsfinansierad plats inom regionalt yrkesvux. Ändringen kommer tillämpas från och med ansökningsomgången för 2021. Utredningen bedömer att kommunerna även efter att införandet av utökade möjligheter att ta del av yrkesutbildning och finansiering genom det generella statsbidraget fortsatt kommer ha behov av ekonomiska stimulanser för att även fortsättningsvis kunna erbjuda de kombinerade eller integrerade utbildningarna. Utredningen föreslår därför att de regleringar för ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen, fortsatt ska gälla i statsbidragsförordningen.

Med utredningens förslag möts vuxnas behov av att kunna kombinera utbildningar på olika nivåer inom komvux. Kommunerna kommer fortfarande vara ansvariga för att organisera praktiskt upplägg av utbildningarna, längd på utbildningarna, hur integreringen ska organiseras och att avsätta resurser till utbildningarna utifrån egna behov och möjligheter. Dock med stöd av riktade statsbidrag inom vissa särskilt utpekade områden. Detta förhållande gäller all yrkesutbildningen om än med stöd från nationell nivå med ramar för vilka yrkesområden som efterfrågas av individer och samhälle. Samordningen förbättras ytterligare genom krav på att gemensamt, inom ett samverkansområde planera och dimensionerna alla yrkesutbildningar, inklusive de med integrerat språkstöd.

På sikt bör även dessa delar av regleringarna för det riktade statsbidraget bli en del av kommunernas ordinarie uppdrag

Kommunerna har ansvar för att tillhandahålla och erbjuda komvux. Staten har dock sedan 2009 haft utökade ambitioner för kommunernas vuxenutbildning genom att tillhandahålla riktade statsbidrag för yrkesutbildning i komvux och särvux på gymnasial nivå. Volymerna på det riktade statsbidraget fluktuerade under de inledande åren för att under senare åren gradvis öka.

Utredningen föreslår att det inom det primära samverkansområde som en sökande individ är tillhörig, ska ges lika tillgång till sammanhållna yrkesutbildning oberoende av vilken kommun som är huvudman för utbildningen. Vidare föreslår utredningen att hemkommunen under vissa villkor ska bli skyldig att erbjuda en alter-

nativplats för den som inte kunnat få en utbildningsplats i sökt utbildning på grund av urval. För att finansiera det ökade behov av sammanhållen yrkesutbildning som förslagen förväntas ge föreslår utredningen att stora delar av regleringen inom statsbidraget för regionalt yrkesvux ska upphöra att gälla och de i statsbudgeten avsatta medlen för dessa ändamål förs över till kommunernas generella statsbidrag. Skälen för förslagen grundar sig i ett behov av att förbättra tillgången till yrkesutbildning i komvux, men också att skapa ett bredare utbud av sådan utbildning. Vidare förväntas förslagen minska arbetslivets kompetensbrist.

Finansieringen av förslagen möter samtidigt kommunernas ansvar för att tillhandahålla och erbjuda komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Det är utredningens uppfattning att det inte är ändamålsenligt att efter mer än tio år med riktade statsbidrag fortsätta finansiera stora delar av kommunernas uppdrag på detta sätt. Det är högst rimligt att ansvar och befogenheter sammanförs till en och samma aktör. I detta sammanhang avses ansvar för att erbjuda och tillhandahålla utbildning men också vara den som finansierar densamma. Med detta följer dock att staten vid olika typer av extraordinära krissituationer i samhället kan behöva gå in med en ökad finansiering för att tillfälligt bygga ut kapaciteten inom vuxenutbildningen. Vuxenutbildningens flexibilitet möjliggör och ger förutsättningar för att på ett sådant sätt snabbt växla upp volymen av utbildning.

När regeringen förändrade statsbidragsförordningen och införde regionalt yrkesvux beskrevs satsningen i statsbudgeten som att regeringen ville fortsätta att öka satsningarna på ett stadigvarande kunskapslyft med fler permanenta utbildningsplatser inom yrkesvux och lärlingsutbildning för vuxna.¹²⁴ Så som utredningen utformat finansieringen av förslagen permanentas därmed statens ambitioner för kommunernas verksamhet, de blir i och med detta också stadigvarande.

Utredningen föreslår dock i detta avsnitt att delar av regleringarna och finansieringen ska ligga kvar som riktade statsbidrag i den befintliga statsbidragsförordningen.¹²⁵ Det avser ersättning till arbetsplatsen och ersättning för handledarutbildning när det gäller lärlingsutbildning. Det avser också ersättning för högre kostnader för yrkesutbild-

¹²⁴ Prop. 2016/17:1, UO 16.

¹²⁵ Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

ning som kombineras eller integreras med språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen. Syftet med att behålla det riktade statsbidraget för dessa delar är att stimulera kommunerna att utveckla metoder för att i ökad grad kunna erbjuda lärlingsutbildning och yrkesutbildning integrerad med språkstöd i form av sfi eller svenska som andraspråk. Utredningen bedömer dock att även dessa delar av det riktade statsbidraget på sikt bör avvecklas och medlen föras över till kommunernas generella statsbidrag så att lärlingsutbildningen och de integrerade yrkesutbildningarna därmed permanentas i kommunernas ordinarie uppdrag.

6.8.2 Arbetsplatsförlagt lärande ska ingå i all sammanhållen yrkesutbildning i komvux

Utredningens förslag: En sammanhållen yrkesutbildning ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande om inte annat följer av meddelade föreskrifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet på sammanhållna yrkesutbildningar och om undantag från kravet på arbetsplatsförlagt lärande.

Arbetsplatsförlagt lärande (APL) är avgörande för att yrkesutbildning ska få sådan kvalitet, djup och verklighetsförankring att eleverna blir anställningsbara. Yrkesutbildning handlar om mer än yrkeskunskaper, nämligen om att förstå yrkeskulturen och att bli en del av yrkesgemenskapen på en arbetsplats för att utveckla en yrkesidentitet. APL ger även eleverna möjligheter att börja etablera ett eget nätverk med potentiella framtida arbetsgivare.

APL regleras i dag bl.a. i förordningen om vuxenutbildning. Där framgår att med arbetsplatsförlagt lärande avses lärande i en utbildning som genomförs på en eller flera arbetsplatser utanför skolan. Vidare framgår att huvudmannen ansvarar för att skaffa platser för arbetsplatsförlagt lärande och för att lärandet uppfyller de krav som ställs på utbildningen. Rektorn beslutar om hela eller delar av kurser ska förläggas till arbetsplatser och för en elev som deltar i arbetsplatsförlagt lärande ska det utses en handledare på arbetsplatsen. Som handledare får bara den anlitats som har nödvändiga kunskaper

och erfarenheter för uppdraget och som även i övrigt bedöms vara lämplig.¹²⁶ I och med att förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad yrkesutbildning antogs infördes också mer långtgående regleringar för APL i yrkesutbildning i komvux och särvux som finansierades med statsbidrag. Bl.a. regleras att arbetsplatsförlagt lärande ska förekomma i alla sammanhållna yrkesutbildningar inom regionalt yrkesvux och att omfattningen för varje elev ska vara minst 15 procent av den sammanhållna yrkesutbildningen eller av den del av utbildningen som inte har validerats.¹²⁷

När stora delar av statsbidragsförordningen för regionalt yrkesvux ska upphöra att gälla anser utredningen att kraven på APL, som i dag finns i statsbidragsförordningen, antingen behöver föras in skollagen och därmed gälla för all sammanhållen yrkesutbildning i komvux eller helt tas bort. Motiven för att genomföra APL inom yrkesutbildning har inte förändrats över tid utan utredningen bedömer dem som fortsatt relevanta. För att en elev i en yrkesutbildning ska ha goda förutsättningar att bli anställningsbar inom yrkesområdet är det väsentligt att den studerande får möjlighet att på en arbetsplats och under handledning tillämpa och vidareutveckla kunskaper i en verklig situation. Syftet med arbetslivets aktiva deltagande i dessa moment är att utbildningarnas yrkespraktiska kvalitet ska bli så hög som möjligt. Härigenom tar arbetslivet också ett nödvändigt, reellt delansvar för att utbildningarna och kurserna ger de erfarenheter av yrkesområdet som berörda branscher vill att en anställningsbar person ska ha. Utredningen föreslår därför att APL ska förekomma i all sammanhållen yrkesutbildning. Men med ett krav på kommunerna att all sammanhållen yrkesutbildning ska innehålla minst 15 procent APL utökas kravet på kommunerna i jämförelse med dagens reglering som endast avser utbildning som finansieras via förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Utredningen menar att det kan vara svårt för kommunerna att möta ett sådant utökat krav där en viss omfattning framgår av lag. Det finns också skiftande förutsättningar för olika utbildningar att tillhandahålla APL. Inom vissa yrkesområden kan det dessutom vara så att en elev på grund av andra bestämmelser än de som styr utbildningsväsendet inte i någon större omfattning får möjlighet att genomföra de utbildningsmoment som kursplanerna före-

¹²⁶ 2 kap. 26–28 §§ förordningen om vuxenutbildning.

¹²⁷ 5 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

skriver. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att arbetsplatsförlagt lärande ska förekomma i all sammanhållen yrkesutbildning men att omfattningen av sådan inte ska fastställas i lag. Det blir således en lokal fråga att besluta om omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet.

Det kan ändå finnas behov av att fastställa en minsta omfattning av APL. Då det redan i dag finns vissa bestämmelser om APL i förordningen om vuxenutbildning anser utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet på sammanhållna yrkesutbildningar.

Det bör vid vissa specifika situationer medges undantag från kravet om APL

I en kommunenkät om regionalt yrkesvux som SKL genomförde under 2018 fick kommunerna frågan om är vad som är det största hindret för ett bredare utbud inom regionalt yrkesvux.¹²⁸ De fick lista maximalt tre alternativ. 31 procent av kommunerna svarade att för få APL-platser var ett av de tre största hindren för ett bredare utbud av utbildningar inom regionalt yrkesvux. Utredningen bedömer också att det under vissa perioder kan bli svårt att få fram APL-platser i tillräcklig utsträckning men menar samtidigt att APL är en allt för viktig del av yrkesutbildningen för att uteslutas när det gäller de sammanhållna yrkesutbildningarna i komvux. Vidare menar utredningen att huvudmän och avnämare har ett gemensamt ansvar för och ett gemensamt intresse av att säkra yrkesutbildningens omfattning och kvalitet bl.a. genom att långsiktigt garantera en god tillgång till APL-platser. Trots vikten av APL i de sammanhållna yrkesutbildningarna kan det uppkomma situationer då det finns skäl att medge undantag från regleringen. Tillgången på APL-platser kan variera från ett år till ett annat. Förutsättningarna kan snabbt ändras för en arbetsgivare som träffat avtal om APL med en huvudman. Om t.ex. APL-platser försvinner på grund av händelser som huvudmannen inte kunnat förutse då eleven togs emot till en utbildning, bör motsvarande del av utbildningen kunna genomföras skolförlagt. Vidare bör undantag också kunna göras när utbildningen av säkerhetsskäl

¹²⁸ SKL (2018), *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux, kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018*.

inte kan förläggas till en arbetsplats. De situationer där undantag kan vara aktuellt är på en sådan detaljnivå att de inte bör finnas i lag. Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från kravet på arbetsplatsförlagt lärande i sammanhållna yrkesutbildningar.

Enligt utredningens bedömning bör det även beaktas att det i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning finns bestämmelser om betyg och betygssättning när en kurs helt eller delvis genomförs på en arbetsplats. Dessa bestämmelser kompletterar bestämmelser i skollagen och förordningen om vuxenutbildning om betyg¹²⁹ och motsvarande regleringar behöver enligt utredningens bedömning, som en följd av att regleringen om APL i sammanhållna yrkesutbildning förs in i skollagen, även föras in i förordningen om vuxenutbildning.

6.8.3 Regionala branschråd ska ersätta yrkesråd

Utredningens förslag: Det ska finnas regionala branschråd för yrkesinriktad utbildning i komvux på gymnasial nivå och i särskild utbildning på gymnasial nivå, som kommunen ska ansvara för. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de regionala branschråden.

Utredningens bedömning: Det bör på förordningsnivå regleras att branschråden ska bidra med att bedöma arbetsmarknadens behov i varje primärt samverkansområde samt att samverkansavtalen för primära samverkansområden ska innehålla reglering av hur branschråden ska organiseras. Det bör även regleras att de regionala branschråden får omfatta ett eller flera primära samverkansområden och de ska regelbundet behandla frågor om yrkesinriktad utbildning inom komvux på gymnasial nivå och i särskild utbildning på gymnasial nivå som erbjuds i samverkansområdet. Samtliga samverkande kommuner som bedriver yrkesinriktad ut-

¹²⁹ 9 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Bestämmelser om beslut om betyg och betygssättning finns i 3 kap. 16 § och 20 kap. 35–39 §§ skollagen och 4 kap. 1–10 §§ förordningen om vuxenutbildning. Därutöver gäller för regionalt yrkesvux att betyg på en kurs som helt eller delvis genomförs på en arbetsplats ska beslutas av läraren i ämnet efter inhämtande av synpunkter från handledaren.

bildning i komvux inom samverkansområdet, regional utvecklingsansvarig aktör, Arbetsförmedlingen och representanter för branschområdet ska erbjudas att delta.

Utredningen har föreslagit att regionala branschråd för gymnasieskolans och gymnasiesärskolans yrkesinriktade utbildningar ska införas i steg ett. Motiven till detta beskrivs närmare i avsnitt 6.3.6. Utredningen föreslår vidare i steg två att huvudparten av systemet med statsbidragsfinansierad yrkesutbildning i komvux ska avvecklas och att förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning i huvudsak ska upphöra att gälla. I stället ska vissa bestämmelser eller delar av vissa bestämmelser som i dag regleras i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning föras in i skollagen och förordningen om vuxenutbildning. Utredningens samlade förslag syftar bl.a. till att utbudet av gymnasial utbildning bättre ska svara mot behoven på arbetsmarknaden. Redan under steg ett i genomförandet av utredningens förslag införs regionala branschråd för gymnasieskolans nationella yrkesprogram, introduktionsprogrammen programinriktat val med inriktning mot yrkesprogram och yrkesintroduktion samt gymnasiesärskolans nationella program. Av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning framgår i dag att yrkesråd får vara gemensamt med motsvarande funktion inom gymnasieskolan. Det betyder att kommunerna kan välja att samorganisera vuxenutbildningens yrkesråd med de regionala branschråden i gymnasieskolan, något som utredningen bedömer kan spara resurser för både skola och arbetsliv. I samband med att stora delar av regleringen i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska upphöra att gälla och för att stärka den regionala planeringen och dimensionering av utbudet av yrkesinriktad utbildning i komvux på gymnasial nivå, föreslår utredningen att kravet på yrkesråd som regleras i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, ska ersättas med ett krav på att de samverkande kommunerna gemensamt ska ansvara för regionala branschråd för yrkesinriktad utbildning i komvux. Det blir då möjligt att samordna dessa regionala branschråd med gymnasieskolans regionala branschråd, något som utredningen bedömer kan vara resurseffektivt, både för skola och arbetsliv. De regionala branschråden kan bidra till att ytterligare kvalificera dialogen mellan Skolverket och de samver-

kande kommunerna, t.ex. i fråga om de regionala ramarna som föreslås i avsnitt 6.7.2. Via de regionala branschråden kan företrädare för det regionala arbetslivet och företrädare för branscher ges möjlighet att komplettera dialogen med ett regionalt arbetsmarknadsperspektiv. Utredningen anser vidare att de regionala branschråden även kan vara lämpliga fora för att diskutera frågor som rör arbetsgivares roll för att bidra till yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Frågor som rör tillgång till arbetsplatsförlagt lärande bör också kunna avhandlas inom de regionala branschråden.

När det gäller yrkesinriktad utbildning i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå presenterar utredningen i avsnitt 6.3.2 förslag om uppdrag till Skolverket att föra regionala dialoger med huvudmännen för sådan utbildning och, där så är lämpligt, även utarbeta stöd för planering av sådan utbildning. Även i fråga om yrkesinriktad särskild utbildning på gymnasial nivå finns behov av regionala branschråd som kan ge branscher möjlighet att komplettera dialogen med ett regionalt arbetsmarknadsperspektiv. Utredningen föreslår därför att branschrådets uppdrag även ska omfatta sådan utbildning. Ändringarna föreslås införas i skollagen. Utredningens författningsförslag bygger dock på de förslag som regeringen redovisat i propositionen, *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*, (prop. 2019/20:105), där det bl.a. föreslås att särvux ska upphöra som egen skolform och i stället ingå i skolformen komvux. Detta bl.a. för att underlätta för vissa personer inom gruppen att kombinera olika typer av utbildning. Enligt förslagen i prop. 2019/20:105 ska den nya benämningen vara ”kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning”. Det innebär att benämningen yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning i utrednings författningsförslag avser yrkesinriktad utbildning inom såväl komvux på gymnasial nivå som komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Utredningen har övervägt om RUA bör ansvara för branschråden men har bedömt att det är angeläget att de samverkande kommunerna själva ansvarar för råden. Ett motiv är att det är de samverkande kommunerna som gemensamt ska ansvara för planering och dimensionering. Vidare är det de som är mottagare av Skolverkets planeringsunderlag och som ska ge synpunkter på underlagen.

Närmare regleringar om regionala branschråd bör finnas på förordningsnivå

I steg ett föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de regionala branschråden. När utredningen i steg två föreslår att det även ska finnas regionala branschråd för yrkesinriktad utbildning i komvux på gymnasial nivå och särskild utbildning på gymnasial nivå, som kommunen ska ansvara för behövs det enligt utredningens bedömning närmare regleringar om de regionala branschrådets uppdrag. Utredningen gör därför bedömningen att det på förordningsnivå bör regleras att branschråden ska bidra med att bedöma arbetsmarknadens behov i varje primärt samverkansområde samt att samverkansavtalen för primära samverkansområden ska innehålla reglering av hur branschråden ska organiseras. Det bör även regleras att de regionala branschråden får omfatta ett eller flera primära samverkansområden och att de regelbundet ska behandla frågor om yrkesinriktad utbildning inom komvux som erbjuds i samverkansområdet på såväl gymnasial nivå som inom särskild utbildning på gymnasial nivå. Samtliga samverkande kommuner som bedriver yrkesinriktad utbildning inom komvux inom samverkansområdet, regional utvecklingsansvarig aktör, Arbetsförmedlingen och representanter för branschområdet ska erbjudas att delta.

6.9 Behov av fortsatt utredning

I detta betänkande presenterar utredningen förslag för att uppnå en mer ändamålsenlig planering och dimensionering. Regeringen har i direktivet formulerat breda syften för utredningen. I detta avsnitt beskrivs åtgärder som vi bedömer kan komplettera förslagen om planering och dimensionering för att sammantaget leda till att nå de breda syften som anges för utredningen.

6.9.1 Nya verktyg för tillsyn och kvalitetsgranskning avgörande för en mer likvärdig gymnasial utbildning

Utredningens bedömning: Skolinspektionen bör ges i uppdrag att utvidga sin granskning av undervisningens kvalitet i yrkesämnen. Regeringen bör även låta utreda hur Skolinspektionens kunskap om skolors kvalitetsbrister snabbare och mer effektivt kan nyttiggöras för att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i utbildningen på gymnasial nivå.

Att granska och värdera kvaliteten i yrkesutbildning är en krävande uppgift. Bland annat krävs en ingående kunskap om det yrkesområde som undervisningen i ett yrkesämne syftar till. Skolinspektionen utförde för första gången 2019 en granskning av undervisning i yrkesämnen. Granskningen visade på stora och allvarliga kvalitetsskillnader mellan skolor med samma program och inriktning.¹³⁰ Denna första kvalitetsgranskning av undervisningen i yrkesämnen tyder på att kvalitetsskillnader i yrkesutbildning är en stor likvärdighetsproblematik.

Även om det är svårt att jämföra kvalitetsskillnaderna mellan olika program menar utredningen att det finns en stor risk för att kvalitetsskillnaderna är större i yrkesutbildning än i gymnasieskolans övriga delar. Dels finns en mycket stor möjlighet till variation i yrkesutbildningen. Tillgång till material, methodsalar och verkstäder, etablerade företagskontakter för arbetsplatsförlagt lärande och behöriga yrkeslärare är variabler där en stor variation kan uppstå på ett sätt som det inte kan på de högskoleförberedande programmen. Också det faktum att det tidigare saknats kvalitetsgranskning av undervisningen i yrkesämnen kan ha bidragit till större variation, då dessa ämnen fått mindre fokus än andra ämnen i gymnasieskolan.

¹³⁰ Skolinspektionen (2019) *Undervisningen i ämnena djur och ellära*. Kvalitetsgranskning. I ett underlag baserat på 26 granskade skolor gav hälften av skolorna få möjligheter till praktiska övningar.

Orimligt att helt överlämna åt elever att själva bedöma kvaliteten i yrkesutbildningar

Att göra bedömning om undervisningen i yrkesämnena kan kräva expertkunskap och stor kännedom om yrkesområdets krav och normer. Det är därför orimligt att kräva av blivande gymnasieelever och deras vårdnadshavare ska kunna bedöma kvaliteten i yrkesutbildningar. Därför är det en grundförutsättning att alla skolor ska ge en bra kvalitet. Det är inte sannolikt att elever och vårdnadshavare i tillräckligt hög utsträckning bedömer kvaliteten på ett sådant sätt att elevernas gymnasieval får en kvalitetsdrivande effekt på yrkesutbildningarna. Dessutom ges ett och samma yrkesprogram ofta på en enda eller ett fåtal skolor inom ett pendlingsbart område. Även detta talar emot att elevernas val som ensam drivkraft kan ge en kvalitetsdrivande effekt på yrkesprogram. I de fall då det finns en kännedom bland blivande elever om stora kvalitetsbrister är risken snarare att de väljer bort programmet helt och hållet, snarare än att välja en annan skola med samma program. Det finns alltså flera starkt vägande skäl till att i högre utsträckning än i dag trygga en likvärdig och hög kvalitet i yrkesprogrammets undervisning.

Regeringen bör även låta utreda hur Skolinspektionens kunskap om skolors kvalitetsbrister snabbare och mer effektivt kan nyttiggöras för att höja kvalitet och öka likvärdigheten i utbildningen på gymnasial nivå. Det kan t.ex. handla om att överväga om Skolinspektionen behöver andra verktyg för att snabbare driva på nödvändig kvalitetsutveckling hos både kommunala och enskilda huvudmän.

6.9.2 Gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas

Utredningens bedömning: Gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas för att minimera eventuella målkonflikter mellan elevers intresse på kort sikt vid valet av utbildning och vad de faktiskt har nytta av efter genomförd utbildning.

Behov av både utredning och utveckling för att utbildningar ska svara mot såväl elevers efterfrågan som behov

I avsnitt 6.3.1 föreslås att Skolverket bör arbeta kontinuerligt med att undersöka elevers efterfrågan och behov, vad som påverkar deras valbeteende och vilka avvägningar som ska göras vid mållkonflikter vad gäller elevers val av utbildning och deras långsiktiga nytta av utbildningen. Utredningen anser att det behövs mer systematisk kunskap om elevers efterfrågan och behov för att bättre kunna planera och dimensionera utbildning. Utredningens uppfattning är att denna kunskap även kan ges en bredare användning och ligga till grund för utformningen av gymnasieskolans utbildningar. En majoritet av eleverna som är behöriga till nationella program väljer högskoleförberedande program. Samtidigt är det en stor andel av dessa elever som inte studerar vidare. Som utredningen konstaterat tidigare finner många av dessa elever sin väg in i arbetslivet, men den arbetsmarknad som står till buds avgränsas framför allt till den generella arbetsmarknaden där arbetsgivare inte ställer några krav på yrkesspecifik kompetens. Denna del av arbetsmarknaden präglas av konkurrens och många gånger är anställningarna korta och osäkra. Samtidigt råder det stor brist på arbetskraft inom andra delar av arbetsmarknaden. Detta beskrivs ibland som att det brister i matchningen mellan vissa ungdomars utbildningsval och arbetsmarknadens kompetensbehov. De analyser utredningen har gjort visar att ungdomars utbildningsval har betydelse för både genomströmning och etableringen på arbetsmarknaden. Utredningen menar att detta är kunskap som behöver ligga till grund för planering och dimensionering av utbudet. En mer detaljerad analys presenteras i bilaga 5, där analyseras även vilken betydelse det har för genomströmning om elever får chans att studera enligt sitt förstahandsval av utbildning och skola. Utredningens analys visar att vilket program eleven går i vissa fall har större effekt på genomströmning och etablering jämfört med möjligheten att få sitt förstahandsval tillgodosett. Men även förstahandsvalet har betydelse och här kan det finnas en mållkonflikt. Dvs. om utbudet utformas på ett visst sätt för att förbättra etableringen på arbetsmarknaden så kan de positiva effekterna av sådana åtgärder komma att reduceras om det innebär att eleverna får gå på en utbildning som de egentligen inte vill gå. Mot den bakgrunden menar utredningen att det är angeläget att kombinera åtgärder för

mer ändamålsenlig planering och dimensionering med åtgärder som syftar till att justera utbildningsinnehållet så att det bättre svarar mot både elevers intressen och deras långsiktiga behov. Detta kan vara en svår balansgång då utredningen samtidigt har visat att ett ensidigt fokus på vad som verkar intressant i valsituationen har påverkat genomströmning och etablering negativt. Denna utredning är heller inte den första statliga utredning som identifierat detta dilemma.

Före reformen Gy11 fanns en bred flora av specialutformade program och riksrekryterande utbildningar. Utredningen som föregick reformen konstaterade i sitt betänkande att konkurrensen om elever drev på en utveckling med allt fler specialutformade program. Utredningen konstaterade också att utbildningarna profilerades i konkurrens om elever på ett sätt som inte avspeglade avnämarnas behov. Utredningen beskrev den dåvarande situationen vad gällde utbudet som att det förelåg en mycket stark producentstyrning i stället för att gymnasieskolan utför ett uppdrag så som det formulerades på den statliga politiska nivån i början av 1990-talet. Vi menar att den konkurrens om elever som gymnasieutredningen 2008 beskrev som styrande för utbudet fortfarande påverkar utbudet på ett icke ändamålsenligt sätt. Utredningens förslag bygger på att utbudet i större utsträckning ska utformas med utgångspunkt i elevernas långsiktiga behov och inte bara fokusera på vad som är attraktivt i valsituationen. Men utredningen menar också att utbildningsinnehållet måste ta hänsyn till elevers intresse. Detta kommer att vara en svår balansgång, något som bl.a. beskrivits i *Framtidsvägen*, den utredning som låg till grund för reformen 2011, men att det är svårt är enligt vår mening inget gott argument för att inte försöka.¹³¹ Målsättningen bör vara att så många elever som möjligt ska hitta utbildningar som de finner intressanta och som samtidigt ger dem de kunskaper och färdigheter som de behöver när de är färdiga med gymnasieskolan. Ett utvecklingsarbete med detta mål bör dock bedrivas på nationell nivå för att elevernas och samhällets behov inte ska underordnas den konkurrens om elever som beskrivs i *Framtidsvägen*.

Utredningens förslag syftar till att leda till förbättringar i dagens system genom en ny modell för planering och dimensionering.

¹³¹ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Se t.ex. utredningens beskrivning på s. 18–19 av hur konkurrens om elever drev fram ett utbud av specialutformade program och lokala inriktningar som varken svarade mot avnämarnas eller elevernas behov.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att ge effekt, men de kommer inte att vara tillräckliga för att lösa alla de problem som vi har observerat. Under utredningens arbete har vi vid flera tillfällen tagit emot synpunkter och önskemål angående utbildningsinnehållet i framför allt gymnasieskolans och gymnasiesärskolans utbildningar. Utredningen anser att det bör utredas vidare hur gymnasieskolans och gymnasiesärskolans utbildningar kan utformas annorlunda för att bättre svara mot ungdomars önskemål och möjligheter för etablering i arbete eller vidare studier. Utredningens uppdrag handlar dock inte om utbildningars innehåll utan om planering och dimensionering och därför väljer utredningen att beskriva några vägar för framtida utveckling av utbildningsutbudet som vi bedömer är värda att utreda vidare.

Yrkesprogram och högskoleförberedande program bör kompletteras med mellanformer

Dagens nationella program är uppdelade i två kategorier, högskoleförberedande program och yrkesprogram. Utredningen menar att det finns anledning att närmare analysera i vilka sammanhang den skarpa uppdelningen i högskoleförberedande program och yrkesprogram är meningsfull och om det finns andra sammanhang där uppdelningen är mindre relevant. Utredningens bild är att uppdelningen inte fullt ut stämmer överens med hur många ungdomar i årskurs nio tänker kring sin framtid. Det finns glapp mellan många ungdomars föreställning om sin framtid, det utbud av utbildning som står tillbuds och vad eleverna gör efter utbildningen. För många 16-åringar ligger arbetsmarknaden och det egna ansvaret för försörjningen långt bort.

Dagens programstruktur och uppdelning i programtyper passar för de flesta elever. För många är det helt självklart att de ska gå ett högskoleförberedande program och förbereda sig för vidare akademiska studier. Andra har siktet inställt på att så fort som möjligt komma ut på arbetsmarknaden och en utbildning med så stora inslag av yrkeskurser som möjligt är det självklara valet. Men det finns en stor grupp elever för vilka denna skarpa uppdelning av programmen är mindre självklar. Uppdelningen skaver i valsituationen, under utbildningen och den stämmer inte heller med vad ungdomarna gör efter gymnasieskolan. En gymnasieskola där utbudet ska dimensioneras efter både ungdomars efterfrågan och behov samt arbetsmark-

nadens kompetensbehov behöver ta hänsyn till denna problematik. Många av de huvudmän utredningen har intervjuat har lyft fram att frånvaron av grundläggande behörighet på yrkesprogrammen är en viktig förklaring till varför programmens popularitet har minskat. Elevorganisationerna har också lyft fram frånvaron av grundläggande behörighet som en viktig förklaring till att många elever väljer högskoleförberedande program, trots att de efter utbildningen väljer att inte studera vidare. Huvudmän som erbjuder idrottsutbildningar har påtalat att det är svårt att erbjuda sådana i kombination med yrkesprogram. Detta gör, enligt huvudmän som utredningen talat med, att idrottsintresserade ungdomar drivs in på högskoleförberedande program utan att ha något riktigt intresse för det program som idrottsutbildningen är knutet till.

Grundläggande behörighet på yrkesprogrammen kan vara ett sätt att öka deras popularitet. Ett annat utvecklingsspår skulle kunna ta sin utgångspunkt i att en majoritet av eleverna i grundskolan vill gå högskoleförberedande program men så många som fyra av tio väljer att söka sig till arbetsmarknaden i stället för till högre utbildning efter gymnasieskolan. Detta är kanske inte förvånande då gymnasieskolan har ett brett uppdrag och den generella kompetens som högskoleförberedande program ger också är något som efterfrågas av många arbetsgivare. Samtidigt pekar, som vi har beskrivit tidigare, SCB:s långtidsprognoser på att behoven av arbetskraft med högst högskoleförberedande utbildning kommer att minska. Utredningens egna undersökningar visar också att framför allt elever med svaga meritvärden som väljer ett högskoleförberedande program riskerar att möta större svårigheter vid etableringen på arbetsmarknaden, jämfört med om de valt ett yrkesprogram inriktat mot ett område där det finns efterfrågan på arbetsmarknaden. En lösning på denna utmaning har utredningen presenterat i tidigare avsnitt och det handlar om planering och dimensionering. Det innebär att vid beslut om utbildningsvolymerna ska hänsyn även tas till arbetsmarknadens kompetensbehov. Som komplement till denna lösning bedömer utredningen att det finns anledning att närmare analysera om utbildningarnas innehåll kan förändras och om utbildningsvägarna kan konstrueras annorlunda. Ett sådant arbete borde rimligen involvera eleverna.

Ett exempel på att det är möjligt att involvera elever är utvecklingen av teknikprogrammet som introducerades år 2000. Program-

mets utformning var resultatet av ett uppdrag till Skolverket att utforma ett tekniskt program som bl.a. skulle attrahera nya elevgrupper. Skolverket valde att ställa frågor direkt till elever angående hur en teknisk utbildning skulle vara utformad för att intressera ungdomar.¹³² Svaret ser vi i dag i programmets olika inriktningar som innehåller dels renodlade tekniska inriktningar som produktions-teknik och teknikvetenskap, dels de mer tvärvetenskapliga inriktningarna samhällsbyggande och miljö samt design och produktutveckling. Teknikprogrammet blev snabbt ett populärt program. Utredningen menar att arbetet med att utveckla teknikprogrammet kan vara en förebild för hur programmets innehåll kan förändras för att både svara mot elevers intresse och deras långsiktiga behov.

Ett annat exempel på hur dagens högskoleförberedande program skulle kunna utvecklas handlar om yrkesprogramsutredningens förslag om en yrkesinriktning på teknikprogrammet. Förslaget realiserades aldrig, men är ett exempel på att skillnaden mellan ett yrkesprogram och ett högskoleförberedande program inte behöver vara så stor. Ett liknande exempel är det uppdrag som regeringen gav till Skolverket 2018, att föreslå en försöksverksamhet med en handelsinriktning på ekonomiprogrammet.¹³³

Utredningen menar inte att uppdelningen i yrkesprogram och högskoleförberedande program helt behöver rivas upp. Däremot kan det finnas anledning att överväga möjligheten att erbjuda yrkesinriktningar på flera högskoleförberedande program. Det finns en rad praktiska och formella frågor att ta hänsyn till, t.ex. krav på APL, vilken typ av gymnasiearbete eleven ska göra och omfattningen av den garanterade undervisningstiden. Utredningens bedömning är att det finns anledning att utreda hur dessa frågor kan lösas för att den grupp av elever som väljer ett högskoleförberedande program och som sedan vill etablera sig på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan ska vara så väl förberedd för arbetslivet som möjligt.

¹³² Dnr 98:956.

¹³³ U2018/03629/GV.

Möjligheten att växla från ett högskoleförberedande program till att fokuserat läsa yrkeskurser bör utredas

Yrkesinriktningar eller yrkesutgångar på högskoleförberedande program kan vara en lösning. Ett annat näraliggande spår att utreda vidare som utredningen vill lyfta fram härrör från signaler vi fått från flera huvudmän. Utredningen erfar att det är många elever som tidigt vet att de inte kommer att studera vidare efter gymnasieskolan. Detta är något som SCB också har bekräftat genom enkätstudier.¹³⁴ Det kan finnas många förklaringar till att elever vill ändra inriktning. De kan ha tappat intresset för programmets huvudsakliga innehåll. Kanske har de svårt att klara någon av de första kurserna i svenska, engelska eller matematik och inser att det finns flera kurser kvar i dessa ämnen som kommer att vara ännu svårare. När utredningen analyserar examensgraden ser vi att elever med sämre meritvärden som väljer högskoleförberedande program löper större risk att inte ta examen jämfört med om de i stället valt ett yrkesprogram. Oavsett varför eleven kommit fram till att det inte är aktuellt att studera vidare så finns det anledning att överväga om gymnasieskolan på ett bättre sätt kan förbereda denna elevgrupp för övergången från skola till arbetsliv. Utredningen har tidigare gjort bedömningen att yrkesinriktningar på högskoleförberedande program bör övervägas. Utredningen menar dock att det finns anledning att även överväga mer flexibla lösningar. Skolverket har i samarbete med olika branscher utvecklat paket med yrkeskurser som svarar mot branschernas krav för anställningsbarhet. Utredningens bedömning är att elever som löper risk att inte klara kraven för en högskoleförberedande examen, eller som av andra skäl vill växla spår från att förbereda sig för högskolan till att förbereda sig för arbetslivet, bör erbjudas möjlighet att läsa yrkeskurser för att förbättra sina chanser att etablera sig på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan. Sett ur arbetsgivares synpunkt är det kanske önskvärt att fler elever väljer ett yrkesprogram från början för att på så sätt få en längre och bredare yrkesutbildning. Men etableringen på arbetsmarknaden borde rimligen gå lättare för elever som läst och klarat av t.ex. ett års yrkeskurser jämfört med om de inte läst några yrkeskurser alls. Möjligen att växla från högskoleförberedande program till att fokuserat läsa yrkeskurser skulle kunna realiseras inom gymnasieskolan men det bör utredas om det

¹³⁴ SCB (2019), *Gymnasieungdomars studieintresse. Läsåret 2019/20*.

skulle kunna vara resurseffektivare att låta elever från gymnasieskolan samläsa yrkespaket med elever i komvux, alternativt helt övergå till komvux som skolform. Utredningens bedömning är att om elever som redan under gymnasieskolan inser att de inte vill studera vidare skulle kunna erbjudas att t.ex. genomföra det tredje året i gymnasieskolan med koncentrerade yrkesstudier, i komvux eller i gymnasieskolan, så skulle det sannolikt bidra till högre genomströmning, snabbare etablering och förbättrad kompetensförsörjning.

Det behövs nya påbyggbara yrkesutbildningar inom gymnasieskolan

När det gäller resurseffektivitet har utredningen i flera sammanhang uppmärksammat på behovet av mer strukturerade utbildningsalternativ för elever på introduktionsprogrammen. En stor andel elever är efter grundskolan inte behöriga till ett nationellt program. Om regeringen ger en utredning uppdraget att se över hur nya utbildningsvägar inom gymnasieskolan kan utformas så behöver även introduktionsprogrammen inkluderas. Utredningen ser ett behov av att nya, mer strukturerade och arbetsmarknadsrelevanta yrkesutbildningar utvecklas för elever som inte är behöriga till nationella program. Dessa bör i sitt grundupplägg ha ett mindre inslag av allmän-teoretiskt innehåll. De bör samtidigt vara fullt påbyggbara upp till en yrkesexamen med grundläggande behörighet till högre utbildning, allt utifrån elevernas behov och förutsättningar.

Det har länge pågått en polariserad diskussion om huruvida det finns ett behov av kortare yrkesutbildningar eller inte. Utredningen anser att elever som inte är behöriga till ett nationellt program kanske inte i första hand behöver en kortare utbildning. Däremot bör upplägget anpassas så att innehållet svarar mot elevernas förutsättningar. För en elev som haft svårigheter att leva upp till kravnivåerna i grundskolans svenska, engelska och matematik kan, även om eleven skulle lyckas bli behörig till ett nationellt program, de gymnasiegemensamma ämnena bli en allt för stor utmaning.

Inom många yrken är de gymnasiegemensamma ämnena en absolut förutsättning för anställning. Att därför generellt sänka kraven för en yrkesutbildning vore fel väg att gå. Däremot finns det anledning att utreda hur mer strukturerade och påbyggbara yrkesutbildningar kan utformas för att passa för elever som inte lyckas uppnå

behörighet. En målsättning bör självklart vara att alla elever får det stöd som krävs för att uppnå behörighet och så småningom ta en gymnasieexamen. Samtidigt går det inte att bortse ifrån att en stor grupp elever inte kommer att nå dit.

Vi är medvetna om att det i programmet yrkesintroduktion, redan i dag finns ett yrkesinriktat introduktionsprogram som vänder sig till elever som saknar godkända betyg för behörighet till ett yrkesprogram. På det introduktionsprogrammet får eleven en yrkesinriktad utbildning för att kunna söka till ett yrkesprogram eller få ett arbete. Utredningen menar dock att introduktionsprogrammen är behäftade med ett stigma och själva utgångspunkten för att en elev går ett introduktionsprogram är ett tidigare skolmisslyckande som lett till att eleven inte är behörig till de nationella programmen. Det finns all anledning att närmare utreda hur yrkesprogrammen kan utvecklas så att de bättre svarar mot elevers skilda intressen, förutsättningar och behov. Mot bakgrund av både elevers olika behov och behoven på arbetsmarknaden bör det inom samma system rymmas ett spann av yrkesutbildningar som sträcker sig ifrån kortare eller enklare yrkesutbildningar till verkligt avancerade yrkesutbildningar som ger både grundläggande behörighet till högre utbildning och som svarar mot arbetsgivares krav för anställning. Det bör också utredas hur sömlösa övergångar till komvux kan åstadkommas när det gäller yrkesutbildning.

6.9.3 Regionala antagningskanslier i komvux

Utredningens bedömning: Det bör övervägas om samtliga huvudmän som i ett primärt samverkansområde bedriver sammanhållen yrkesutbildning bör tillhöra en gemensam antagningsorganisation. En sådan organisation skulle också kunna vara gemensam för flera samverkansområden.

Det kan även övervägas om bestämmelserna i skollagen om behörighet, mottagande och antagning i komvux på gymnasial nivå i högre utsträckning bör harmoniera med kommunernas skyldighet att erbjuda sammanhållna yrkesutbildningar.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.4.1 att gymnasieskolans huvudmän ska ansluta sig till gemensamma antagningskanslier. Antagning är en central process vid planering och dimensionering av utbildning i gymnasieskolan. Eftersom varje huvudman fattar beslut om antagning till sina egna utbildningar och elever kan söka till och antas till många olika utbildningar samtidigt, försvåras planering och dimensionering för varje huvudman. Det kan dröja länge innan huvudmannen vet vilka elever som faktiskt ska börja på en skola. Antagningsprocessen blir mer transparent om samtliga huvudmän använder sig av ett gemensamt kansli för hanteringen inför sina egna antagningsbeslut. Ett gemensamt antagningskansli i ett samverkansområde underlättar för huvudmännen i deras gemensamma planering och dimensionering, då antagningsverktygen kan generera stora mängder data om elevers preferenser, pendlingsmönster och val av utbildning. Ett gemensamt antagningsverktyg kan också vara basen för ett regionalt elevregister med underlag för interkommunal ersättning och elevuppföljning vid avbrott från utbildningen. Ett gemensamt digitalt antagningsverktyg kan generera en mera resurseffektiv användning av tillgängliga platser. På ett och samma ställe syns elevers val under en kontinuerlig period. Så fort en plats blir ledig kan den utnyttjas. Samtliga huvudmän har tillgång till samma information i realtid. Antagningsprocessen till sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå är mindre omfattande än antagning till gymnasieskolans program. Mot den bakgrunden ser utredningen inte skäl att ställa krav på kommunerna att de ska ingå i en gemensam antagningsorganisation för sammanhållen yrkesutbildning.

Utredningen föreslår i steg ett (avsnitt 6.1.4) att personer hemmahörande i ett samverkansområde fritt ska kunna söka till sådan utbildning som statsbidrag lämnas för enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning och som erbjuds inom samverkansområdet. I steg två föreslår utredningen att fritt sök ska gälla för samtliga sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå inom det primära samverkansområdet som den sökande är hemmahörande i (se avsnitt 6.6.10). Det innebär att vuxna, inom det primära samverkansområdet de är hemmahörande i, fritt kan söka och bli antagna till olika utbildningar i flera kommuner samtidigt. I 15 kap. 14 § skollagen regleras att antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på

gymnasial nivå. Utredningen föreslår i avsnitt 6.7 att Skolverket ska förbereda införandet och utarbeta förslag kring ramarnas konkreta utformning. Inom ramen för detta uppdrag har Skolverket möjlighet att också närmare analysera kommunernas möjlighet att organisera regionala antagningskanslier även för sammanhållna yrkesutbildning i komvux.

Enligt gällande bestämmelser är huvudmannens beslut om mottagande till komvux avgörande för om den sökande tillhör dem som kan få möjlighet att gå utbildningen. Beslutet innefattar först och främst ett ställningstagande till om de behörighetsvillkor som anges i eller har föreskrivits med stöd av 20 kap. 20 § skollagen är uppfyllda. Bedömningen av behörighet ska göras utifrån varje enskild kurs om utbildningen består av flera kurser. Vid en analys av kommunernas möjlighet att organisera regionala antagningskanslier för sammanhållna yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå, kan det även finnas behov av att analysera om bestämmelserna i skollagen, när det gäller behörighet, mottagande och antagning, kan behöva ändras för att i större utsträckning harmoniera med kommunernas skyldighet att erbjuda sammanhållna yrkesutbildningar. En sådan analys kan även behöva göras i förhållande till bestämmelserna om den enskildes rätt att fullfölja utbildningen enligt 20 kap. 9 § skollagen.

6.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens andra steg

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Bestämmelserna som gäller gymnasieskolan ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2026 och bestämmelserna om komvux ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter utgången av 2025. Äldre bestämmelser ska tillämpas för utbildning som påbörjas dessförinnan.

Ett godkännande av en enskild huvudman för gymnasieskola upphör att gälla för utbildning som påbörjas höstterminen 2026. Efter anmälan av en redan godkänd enskild huvudman får Skolinspektionen genom en förenklad prövning besluta om godkännande enligt de nya bestämmelserna. Regeringen ska få meddela föreskrifter om den förenklade prövningen.

Kommuner behöver inte träffa samverkansavtal om sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser inom komvux på gymnasial nivå förrän redan gällande samverkansavtal som har träffats med stöd av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning har upphört.

Ikraftträdande

Det nya systemet med en starkare statlig styrning av utbudet kommer att kräva förberedelser hos kommuner, myndigheter och enskilda huvudmän. Dessa inleds och förbereds med förändringarna i reformens första steg. Bland annat kommer Skolverket att ta fram regionala planeringsunderlag som stöd för kommunernas planering och dimensionering och för Skolinspektionens beslut om godkännande. Ett ikraftträdande av reformens andra steg bedöms kunna planeras först till den 1 januari 2025. Det innebär att det första rambeslutet kommer att kunna fattas i januari 2025 och avse utbildning som påbörjas i gymnasieskolan höstterminen 2026 och utbildning som påbörjas i komvux på gymnasial nivå efter utgången av december 2025.

Övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelserna när det gäller de enskilda huvudmännen har behandlats i avsnitt 6.6.7. Bestämmelserna om samverkansavtal i skollagen ska med tillämpning från januari 2026 även omfatta komvux på gymnasial nivå och då avseende sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser. När det gäller dessa utbildningar har det hittills funnits ett krav på samverkan i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. De kommuner som redan har träffat samverkansavtal kommer att behöva viss tid för att träffa nya avtal enligt skollagen. Denna nya skyldighet kommer därför inte att inträffa förrän befintliga avtal som har träffats med stöd av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning har upphört.

7 Förslag om finansiering och resursfördelning i gymnasieskolan

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om det finns behov av en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning och i så fall föreslå en sådan. Bedömningar och förslag ska baseras på en analys av hur dagens finansiering av gymnasieskolan tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. Utredningen ska också vid behov föreslå nödvändiga förändringar i systemet för finansiering av gymnasial utbildning och annan utbildning som omfattas av utredarens förslag, med utgångspunkt i eventuella förslag om en regional planeringsmodell. Vidare ska utredningen överväga om staten bör ha ett samlat ansvar för inackorderingsstödet till elever i gymnasieskolan.

7.1 Utredningens slutsatser och överväganden

Utvecklingen av finansiering och resursfördelning i gymnasieskolan i ett längre perspektiv

Hur skolan ska finansieras och hur resurserna ska fördelas hänger nära samman med styrningen av skolan. Innan decentraliseringen av skolväsendet på 1990-talet styrde staten utbildningarna med ett detaljerat och komplext statsbidragssystem. Likvärdigheten skulle garanteras genom öronmärkta statsbidrag och detaljerade regler för verksamheten. I samband med decentraliseringen 1991 ersattes de öronmärkta statsbidragen till grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (komvux) med ett sektorsbidrag för hela skolverksamheten. Med detta bidrag kunde kommunerna själva bestämma hur

resurserna skulle fördelas mellan de tre skolverksamheterna. Styrningen av skolan blev mål- och resultatorienterad, och genom att samma mål och riktlinjer gällde för alla skolor skulle en likvärdig utbildning för alla upprätthållas. En annan stor principiell förändring var att kommunen där ungdomarna var folkbokförda blev mottagare av statsbidraget, och inte som tidigare de kommuner och landsting som anordnade utbildningen. I och med detta kunde kommunerna själva välja vilka utbildningar de ville anordna och därmed var det inte längre staten som i praktiken avgjorde om en kommun fick anordna gymnasieutbildning. Dimensioneringen av gymnasieutbildningarna skulle i första hand anpassas till elevernas önskemål. År 1993 genomfördes en genomgripande reform av hela statsbidragssystemet och skolans sektorsbidrag inordnades i ett generellt statsbidrag till kommunerna tillsammans med de riktade statliga bidragen till andra kommunala verksamheter. Från 1994 blev hemkommunen skyldig att betala bidrag till berättigade fristående gymnasieskolor och statsbidraget till de enskilda huvudmännen avvecklades och resurserna fördes över till det dåvarande statliga utjämningsbidraget.

Finansieringen av och resursfördelningen inom gymnasieskolan är i dag mycket komplex. Grunden utgörs huvudsakligen av kommunala skatter och statsbidrag som i form av ersättningar och bidrag fördelas mellan kommuner och till enskilda huvudmän beroende på hur elever väljer program och skola. Hemkommunernas kostnad för gymnasieskolan var 43,3 miljarder kronor 2018. Av den kostnaden utgjorde drygt hälften ersättningar till andra huvudmän.

Kommunernas totala kostnader per elev för gymnasieskolan har varierat relativt lite under de senaste trettio åren. Den genomsnittliga totala kostnaden per elev i gymnasieskolan ökade med 8 procent mellan 2000 och 2017. Undervisningskostnaden bidrog mest till kostnadsökningen per elev. En viktig förklaring till den ökade undervisningskostnaden under senare år är att den genomsnittliga lärarlönen har ökat. Ökade lärarlöner kan ses som en nödvändig förutsättning för att attrahera och behålla lärare. En ökad lärartäthet under senare år har också bidragit till en ökad undervisningskostnad.

Det finns en omfattande forskningslitteratur kring resursernas betydelse för elevers skolresultat. De studier som tar hänsyn till att resurserna fördelas kompensatoriskt finner stöd för att högre skolresurser och mindre klasser eller undervisningsgrupper förbättrar skolresultaten, i synnerhet för elever med svaga förutsättningar.

Forskningen visar också att tidigare insatser är bättre än senare. Används resurserna på rätt sätt får de betydelse. Det rimligt att tro att slutsatsen kring resurserna betydelse gäller även för gymnasieskolan, även om de flesta studier fokuserar på den obligatoriska grundskolan.

Sammantaget har utredningen inte funnit några starka argument för att de totala resurserna till gymnasieskolan behöver öka i dagsläget. Men, utvecklingen framöver med ökande elevkullar och kommuner med en ansträngd ekonomi visar att bilden kan bli en annan. Det demografiska trycket är högt och väntas öka de närmaste åren. Antalet personer i grupperna barn, unga och äldre ökar snabbare än gruppen som är i arbetsför ålder, samtidigt som det finns risk för att Sverige står inför en lågkonjunktur. Det kommer att innebära utmaningar för den kommunala ekonomin när behovet av de resurser som krävs för att upprätthålla välfärden på dagens nivå kommer att öka snabbare än skatteintäkterna. Förutsättningarna ser också olika ut i landet. Elevkullarna ökar inte lika mycket i alla delar av landet. Det pågår en centralisering med avveckling av gymnasieskolor där elevunderlaget är otillräckligt.

Mot denna bakgrund kommer ekonomin att vara av stor betydelse i de kommande årens planering, dimensionering och finansiering av gymnasial utbildning.

Behov av en mer kompensatorisk resursfördelning men komplext för gymnasieskolan

Skollagen (2010:800) anger att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov.¹ Eleverna ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och det ska vara en strävan att uppväga skillnader i deras förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utredningen har redovisat att måluppfyllelsen varierar mellan elever, program och skolor (se kapitel 3). Skillnaderna mellan elever med olika bakgrund är stor. Det är mer oklart om skillnaderna mellan elever har ökat, men utredningen konstaterar att de i alla fall inte har minskat. Det är däremot uppenbart att skolsegregation har ökat kraftigt. Det kan vara negativt för den sociala sammanhåll-

¹ 1 kap. 4 § skollagen.

ningen i samhället men det kan också göra det svårare för skolan att lyckas med det kompensatoriska uppdraget.

Den kompensatoriska resursfördelningen i gymnasieskolan har ägnats betydligt mindre uppmärksamhet än den i grundskolan. En delförklaring till det är att gymnasieskolan består av ett antal program och att gymnasieskolan är en frivillig skolform. På programmen går olika elevgrupper med skilda behov och förutsättningar. Allra tydligast kommer det till uttryck vad gäller introduktionsprogrammen där de elever som inte är behöriga till de nationella programmen går.

När huvudmännen anpassar resurserna efter elevernas behov kommer det att avspeglas i programkostnaden. Program med en större andel elever med sämre studieförutsättningar kommer att ha högre kostnader för kompensatoriska insatser. Den kompensatoriska delen av programkostnaden är dock inte möjlig att urskilja då flera andra faktorer i hög grad påverkar de olika nationella programmens kostnader (se avsnitt 3.4). Det har blivit vanligare att huvudmännen fördelar resurser med någon form av strukturell ersättning, där hänsyn tas till elevsammansättningen, som komplement till ersättningen för programkostnaden. Några huvudmän gav i utredningens enkät till kommunerna dock ett tydligt uttryck för uppfattningen att elevernas olika behov beaktas genom programkostnaderna och att det i tillräcklig utsträckning inkluderar kompensatoriska resurser. Kommunernas satsningar på introduktionsprogrammen uppfattas i bland som en tillräcklig kompensatorisk insats.

Vidare är det komplicerat att få till en riktigt effektiv kompensatorisk resursfördelning till följd av att eleverna strömmar mellan olika huvudmän. Av hemkommunernas totala kostnad för gymnasieskolan 2018 utgjordes i genomsnitt 23 procent av ersättning till andra kommunala huvudmän och 23 procent av ersättningen till enskilda huvudmän. Det kan jämföras med grundskolan där ersättningen till andra kommuner bara motsvarar 1 procent av hemkommunernas kostnader och ersättning till enskilda huvudmän 13 procent. En kommun kan ha tillräcklig kunskap om eleverna i den egna verksamheten för att kunna besluta om resurser efter elevernas behov och förutsättningar. Men när eleverna går i en annan huvudmans skola, vilket alltså är vanligt i gymnasieskolan, är det svårt för hemkommunen att följa medborgarnas skolgång och studieframgång. Några kommuner som besvarat vår enkät om resursfördelningen

anger en osäkerhet om hur den mottagande huvudmannen använder resurserna. Ytterligare en konsekvens av hemkommunens finansieringsansvar i kombination med att så många elever väljer en annan huvudman är att hemkommuner inte fullt ut kan avgöra hur mycket resurser som ska läggas på gymnasieutbildningen.

Det finns behov av en mer kompensatorisk resursfördelning

Det finns stora skillnader i måluppfyllelse mellan gymnasieelever med olika bakgrund och skolorna har blivit mer segregerade. Utredningens slutsats är att det finns behov av att mildra skolsegregationen och av mer kompensatoriska insatser. Resursfördelningen behöver i högre grad ta hänsyn till elevernas förutsättningar och behov.

En grundförutsättning för en likvärdig resursfördelning är att elever hos kommunala och enskilda huvudmän behandlas lika

Utredningens genomgång har också visat på ett behov av att interkommunala ersättningar och bidrag till de enskilda huvudmännen blir mer transparenta och tydliga. Det behöver vara tydligt hur en kommun fördelar resurser till sina skolenheter för att garantera att bidraget till enskild huvudman bestäms på samma sätt. Men för elever i gymnasieskolan är det också viktigt att ersättningen till andra kommuner bestäms på motsvarande sätt som till enskilda huvudmän. Det är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för en mer likvärdig resursfördelning att resurserna för eleverna inte är beroende av om de går i den egna kommunens skola, en annan kommunal skola eller en fristående skola.

Resursfördelningen sker i flera led

Ansaret för att finansiera, fördela och använda resurser efter behov ligger på flera aktörer. Hemkommunerna finansierar sina medborgares gymnasieutbildning oavsett om de går i den egna gymnasieskolan eller inte. Varje skolhuvudman ansvarar för att fördela resurser till sina skolenheter och program. Rektorn ansvarar för hur resurserna används på skolenheten. Varje led ger förutsättningar för nästa

led. För att resurserna ska fördelas efter elevers förutsättningar och skolors behov behöver detta därför ske i varje led av resursfördelningen. Utredningen har dock konstaterat att det finns svårigheter och brister i varje led (avsnitt 5.2).

Flera möjligheter att stärka den kompensatoriska resursfördelningen har övervägts

Utredningens vägval kring planering och dimensionering innebär att statens styrning ökar. Men inom de ramar som staten ska ange ligger ansvaret för att erbjuda utbildning kvar på kommunerna, vilket omfattar beslut om vilka utbildningar som ska erbjudas var. Det innebär att huvudansvaret för att finansiera gymnasieutbildningen behöver ligga kvar på hemkommunerna. Utredningens uppfattning är att det utesluter möjligheten att återinföra ett specialdestinerat statsbidrag som riktas direkt till huvudmännen. Ett sådant statsbidrag skulle kräva en skatteväxling.

Utredningen har med den utgångspunkten identifierat fyra områden där det skulle vara möjligt att förstärka det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen: starkare reglering av hur huvudmännen fördelar resurser till sina skolenheter, starkare reglering av hur hemkommunerna ska ersätta enskilda och kommunala huvudmän, stärkt statlig finansiering genom ett riktat statsbidrag som baseras på elevernas studieförutsättningar samt större hänsyn till elevernas studieförutsättningar i det kommunala utjämnningssystemet.

Skolhuvudmännen behöver bli bättre på att fördela resurser efter behov till skolenheterna men lösningen är inte samma modell för alla

Det finns skillnader i måluppfyllelse mellan skolor med samma huvudman. Skolhuvudmännen behöver därför i ökad utsträckning fördela resurserna efter elevernas och skolornas förutsättningar och behov. För att kunna göra det och säkra att varje skola har tillräckliga förutsättningar för att klara sitt uppdrag behöver huvudmännen ha kunskap om skolornas villkor och resultat. Skolinspektionen har dock visat att många skolhuvudmän brister i sin resultatuppföljning. I de fall det brister i uppföljningen blir det även svårt för huvudmännen att fördela resurser efter elevernas och skolornas behov. Det finns

två skäl till att utredningen trots det valt att inte lämna några förslag om hur skolhuvudmannen ska fördela resurser till sina skolenheter.

För det första pågår det ett utvecklingsarbete i kommunerna som tagit fart efter att förtydligandet av kommunernas ansvar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov infördes i skollagen den 1 juli 2014². Staten stödjer det arbetet via skolmyndigheterna. Skolinspektionen genomför med start 2019 en kvalitetsgranskning som tar sikte på huvudmännens fördelning av resurser till sina skolenheter vilket ytterligare kan driva på och stötta huvudmännen i den del de har ansvar för. Vidare har Skolverket sedan 2015 uppdraget att stödja skolor och förskolor med låga kunskapsresultat och som har särskilt svåra förutsättningar att förbättra elevernas resultat på egen hand.³ Skolverket organiserar stödet till huvudmännen med processtödjare som bland annat ska ha goda kunskaper om frågor som rör resursfördelning. Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) verkar för att bidra i utvecklingsarbetet kring kommunernas resursfördelning till de egna skolorna.

För det andra bedömer vi det inte lämpligt att staten avgör vilken resursfördelningsmodell som huvudmannen ska använda när den fördelar resurser till sina skolenheter. Kommunerna fördelar i dag, inom ramen för det kommunala självstyret, resurser efter elevernas behov och skolornas förutsättningar. Detta kan de göra på flera olika sätt och att använda någon form av ersättning som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar är endast ett sätt. Huvudmännen behöver basera fördelningen av resurser på en analys av skolenheternas behov av utveckling. Förutsättningarna och behoven kan dock se mycket olika ut för huvudmännen. En del har många elever, flera skolenheter och anordnar många program. Andra har relativt få elever på endast en skola som bara erbjuder något eller ett par program. Hur ersättningen till programmen och skolorna bestämts kan också påverka behovet om omfördelning mellan skolenheter. Vi menar därför att det är omöjligt att på nationell nivå avgöra hur resurserna till skolorna ska fördelas och i vilken grad de behöver viktas efter elevernas förutsättningar. Lösningarna måste anpassas lokalt och även förhålla sig till andra typer av kompensatoriska insatser. Det talar

² 2 kap. 8 b § skollagen.

³ Regeringsbeslut (U2015/03357/S), (U2017/00301/S). (U2019/01553/S, delvis) och (U2019/03786/S).

emot att staten skulle kunna föreslå en resursfördelningsmodell som skulle passa alla huvudmän och deras verksamhet. Det finns också en risk att huvudmännens ansvarstagande för resursfördelningen till skolenheterna försvagas om staten anger hur stor andel av resurserna till skolorna som ska viktas efter elevernas förutsättningar och på vilket sätt de ska fördelas. Däremot kan det finnas skäl att inom ramen för de regionala planeringsunderlagen tillhandahålla data, och kanske socioekonomiska index som beräknas på elevernas bakgrundsfaktorer och som huvudmännen kan använda som ett stöd i sin resursfördelning (se avsnitt 6.3.1).

Enligt utredningens direktiv ska en finansieringsmodell som beaktar skolornas olika förutsättningar övervägas. Mot bakgrund av de argument som anförts ovan bedömer utredningen att det inte är lämpligt utan föreslår i stället förändringar i regleringen av hemkommunernas ersättning till de huvudmän som erbjuder gymnasieutbildning.

Riktat statsbidrag till huvudmännen baserat på elevernas studieförutsättningar bedöms inte vara lämpligt bl.a. för att det behöver harmonisera med kostnadsutjämningen

Ett riktat statsbidrag till huvudmännen baserat på skillnader i elevers behov och förutsättningar skulle kunna styra ekonomiska resurser på ett tydligt sätt. Samtidigt finns det en bred kritik mot och problem med riktade statsbidrag. Kritik som ofta förs fram är exempelvis att riktade bidrag styr huvudmännens prioriteringar, oavsett vilka behov som finns på lokal nivå. Dessutom finns det ingen garanti för att pengarna kommer att ges under längre tid. Det leder till ryckighet i styrningen, svårigheter i planeringsförutsättningar och risk för att driva kostnader i verksamheten. Det finns även en påvisad skillnad mellan stora och små kommuner till exempel vid personalsatsningar. Små kommuner vågar inte anställa när man inte vet om pengarna finns under längre tid. Det finns också en risk för ojämlikhet i landet beroende på att små kommuner inte söker i samma omfattning.

Vidare finns det kompensatoriska inslag för gymnasieskolan inom ramen för det kommunala utjämnningssystemet. Kostnadsutjämningen omfördelar resurser mellan elevernas hemkommuner, bland annat baserat på vilka program elever går på (programvalsfaktorn). Ett

riktat statsbidrag till huvudmännen skulle skapa ett parallellt system med risk för dubbelkompensation.

Kostnadsutjämningen har nyligen utretts och förslagen har antagits av riksdagen. Utredningen såg över behovet av ett starkare socioekonomiskt inslag i kostnadsutjämningen. Det kommunala utjämningsystemet är komplext och de olika delarna behöver hänga ihop. Mot bakgrund av detta har vi bedömt att det inte är rimligt att föreslå förändringar inom utjämningsystemet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att ett riktat statsbidrag till gymnasieskolans huvudmän baserat på skillnader i elevers behov skulle bidra till ytterligare snårighet. Det skulle också vara en betydligt mer komplex uppgift att konstruera hur fördelningen skulle göras för gymnasieskolan än för grundskolan, bland annat för att det är svårare att identifiera skillnader mellan gymnasieskolor med olika behov då de kan vara så olika i programsammansättning.

Det behövs en starkare reglering av hur hemkommunerna ersätter enskilda och kommunala huvudmän

Som vi har redovisat bestäms finansieringen av gymnasieskolans utbildningar i stor utsträckning av de ersättningar som ges till och mellan huvudmän. Nivån på den interkommunala ersättningen och bidraget till enskilda huvudmän kan bestämmas på flera olika sätt. Men båda typerna av ersättningar är vanligen baserade på en kommunal anordnares genomsnittliga kostnad per program och elev (eller ett genomsnitt av flera kommunala anordnares kostnader). Det är ovanligt att ersättningarna är konstruerade så att de direkt beaktar elevers olika förutsättningar.

De flesta kommuner erbjuder gymnasieutbildning genom samverkan med andra kommuner. Inom samverkansområdena kommer kommunerna själva överens om enligt vilka principer de ska ersätta varandra. Vi har bara funnit ett samverkansområde som vid beslut om interkommunal ersättning för nationella program beaktar elevernas studieförutsättningar utöver vad som är inbakat i kostnaden för programmet. Det samverkansområdets så kallade strukturtillägg innebär ett tillägg till den interkommunala ersättningen och bidraget till enskilda huvudmän och är beräknat utifrån statistiskt skattad sannolikhet att nå examen. Strukturtillägget används även vid fördelningen till skolenheterna. Samverkansområdets strukturtillägg har

följts upp och sammantaget visar uppföljningen att rektorerna bedömer att strukturtillägget fyller sitt syfte och bidrar till högre måluppfyllelse och ökad genomströmning.⁴

Den enkät som utredningen ställt till kommunerna bekräftar att kommunerna endast i liten omfattning använder särskilda ersättningar som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar vid beslut om interkommunal ersättning. Det gäller även vid beslut om bidrag till enskilda huvudmän.

Ett försök att beakta behovet att ett kompensatoriskt inslag i ersättningen till enskilda huvudmän har gjorts i ett förslag från Skolkostnadsutredningen. Förslaget om ett strukturbelopp, som regeringen även lagt i en lagrådsremiss, har dock en del brister. Hur strukturbeloppet ska bestämmas är inte helt klart, men framför allt är förslaget inte anpassat efter gymnasieskolans förutsättningar. En brist är också att strukturbeloppet bara avser bidrag till enskilda huvudmän och inte andra kommunala huvudmän.

Sammantaget konstaterar utredningen att ersättningen till skolhuvudmännen från hemkommunerna är ett viktigt led i finansieringen och resursfördelningen. Vi har funnit att det i detta led finns behov av att i högre grad ta hänsyn till elevers olika förutsättningar. För många huvudmän utgör interkommunala ersättningar eller bidrag från hemkommunerna en viktig finansiering av deras skolverksamhet. Det finns skillnader i elevsammansättningen mellan huvudmän och de kan därför behöva mer eller mindre resurser. Det skulle ge skolhuvudmännen mer likvärdiga förutsättningar och därmed utjämna elevernas möjlighet att nå skolans mål. Utredningen bedömer därför att det behövs en starkare reglering av hur hemkommunerna ersättning till enskilda och kommunala huvudmän ska bestämmas.

Utredningens överväganden i korthet

Det finns flera möjliga vägar att stärka den kompensatoriska resursfördelningen. Utredningen konstaterar att riktade statsbidrag är ett synligt och på flera sätt ett direkt styrande medel. Men det finns ett antal invändningar mot de riktade statsbidragens effektivitet. För gymnasieskolans del innebär också omfördelningen som görs inom ramen för kostnadsutjämningen att det finns en risk för dubbelkom-

⁴ Storsthlm (2020), *Uppföljning av strukturtillägget 2018*.

pensation. Omfördelningen i kostnadsutjämningen är dock relativt osynlig för kommunerna, och den direkta styrningen är mycket svag. Utredning har bedömt att det inte är rimligt att föreslå förändringar i kostnadsutjämningen. Den har nyligen utretts och det socioekonomiska inslaget har setts över. Förändringarna infördes 1 januari 2020.

Hur huvudmännen fördelar och prioriterar resurser mellan sina skolenheter har förstås en avgörande betydelse. Men här pågår redan flera stödjande insatser från nationellt håll och att reglera mer i detalj hur huvudmännen ska fördela resurserna skulle också vara ett stort ingrepp i huvudmännens ansvar och det kommunala självstyret. Ju närmare verksamheten desto större behov av djupare kunskap om behov och förutsättningar eftersom man också ska avgöra hur resurserna används på bästa sätt.

Ju längre ifrån verksamheten desto mer schabloniserad kan och behöver resursfördelningen vara. Vid beslut om interkommunal ersättning och bidrag till enskilda huvudmän tas det i dag bara i viss omfattning hänsyn till elevers olika behov och förutsättningar. Därför har utredningen valt att lämna förslag som ska garantera att hemkommunernas finansiering beaktar att elever har olika behov och förutsättningar.

7.2 Förslag

7.2.1 Det ska regleras att kommuner inom gymnasieskolans samverkansområden ska betala interkommunal ersättning till varandra

Utredningens förslag: Skollagens bestämmelse om interkommunal ersättning ska förtydligas på det sättet att det regleras att även kommuner inom ett samverkansområde ska betala interkommunal ersättning till varandra.

Interkommunala ersättningar (IKE) betalas när elever tas emot i en annan kommun eller region än den är folkbokförd i. Interkommunala ersättningar används i praktiken både inom samverkansområden och för elever som kommer från en kommun utanför samverkansområdet. I skollagen regleras bara att IKE ska användas i det senare fallet. Vi bedömer att det i skollagen ska förtydligas att även

kommuner och regioner inom ett samverkansområde ska ersättas av elevens hemkommun.

Det finns ingen reglering av rätt till IKE för elever på nationella program inom samverkansområden

När rätten till en gymnasieutbildning för alla ungdomar som slutfört sista årskursen i grundskolan infördes i skollagen 1991 blev kommunerna samtidigt skyldiga att erbjuda sina folkbokförda ungdomar utbildning på nationella program i gymnasieskolan.⁵ De kunde göra det genom utbildning i egen regi eller i samverkan. Kommunerna förväntades av regeringen bilda ändamålsenliga samverkansområden som skulle ge kommunerna ett stabilt planeringsunderlag för dimensionering och inriktning när det gällde de nationella programmen. Samverkansavtalen väntades också lägga fast grunder för kostnadsfördelning mellan de olika kommunerna. Regeringen menade att den ekonomiska regleringen mellan kommunerna skulle vara en naturlig komponent i samverkansavtalen. Regeringen bedömde dock att ersättningar mellan samverkande kommuner inte skulle regleras i skollagen. Anledningen var att regleringen förutsattes se mycket olika ut. I vissa fall väntades kommunen inte själv anordna utbildningen utan lita till grannkommunerna. I andra fall väntades kommunerna fördela program och grenar (det som i dag benämns inriktningar) sinsemellan.

Däremot infördes en reglering kring ersättningar till kommuner och landsting/regioner när eleven kommer från en kommun utanför samverkansområdet. I de fall hemkommun inte själv erbjöd programmet skulle hemkommunen vara skyldig att betala ersättning till den anordnande kommunen, såvida inte eleven tagits emot av särskilda skäl.

Regleringen av rätten till ersättning för elever som kommer från en kommun utanför samverkansområdet utvecklades vidare när det infördes möjligheter till frisökning till kommunala skolor 2008.⁶ Det blev dock möjligt att via avtal om interkommunal ersättning komma överens om annat.

⁵ Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper*.

⁶ Prop. 2006/07:71 *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskolan, m.m.* Utbildningsutskottets betänkande 2006/07: UbU15.

Mot bakgrund av att utredningen föreslår att det ska införas bestämmelser om obligatoriska samverkansavtal är det viktigt att det i skollagen regleras tydligt att hemkommunen även inom samverkansområden ska betala interkommunala ersättningar i fråga om utbildning i gymnasieskolan.

7.2.2 Interkommunal ersättning för gymnasieskolans elever ska, liksom bidrag till enskilda huvudmän, utgå ifrån budgeterade kostnader

Utredningens förslag: Interkommunal ersättning för elever som antagits på ett nationellt program eller programinriktat val ska baseras på budgeterade kostnader för det kommande kalenderåret. Med budgeterade kostnader ska antingen avses hemkommunens kostnader för motsvarande utbildning eller anordnarkommunens självkostnad. Detta ska regleras i förordning.

För att lika villkor ska gälla mellan enskilda och kommunala huvudmän behöver interkommunal ersättning (IKE) och bidrag till enskilda huvudmän för gymnasieskolan i högre grad bestämmas på samma grunder. Bidraget till enskilda huvudmän för gymnasieskolan ska grunda sig på kommunens budget för det kommande kalenderåret (13 kap. § 1 gymnasieförordningen [2010:2039]). Ett steg i den riktningen är att reglera att även IKE ska baseras på budget.

Kommunerna ska inom samverkansområden fortfarande kunna komma överens om gemensamma prislistor.

Interkommunala ersättningar kan i många fall inverka när bidrag till enskild huvudman ska bestämmas

Särskilda förhållanden i gymnasieskolan gör att grundtanken bakom reglerna för bidraget till enskilda huvudmän inte fungerar fullt ut

De gällande reglerna om kommuners bidrag till enskilda huvudmän vilar tungt på principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, en likabehandlingsprincip. Grundtanken är att om resurserna fördelas till enskilda huvudmän enligt samma principer som kommunen fördelar resurser till sin egen verksamhet så blir

villkoren likvärdiga för huvudmännen – och i förlängningen för eleverna.

För gymnasieskolans del fungerar grundtanken inte fullt ut som det är tänkt. Det är en följd av att förutsättningarna på flera sätt skiljer sig från övriga verksamheter som förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem, vilket också får konsekvenser för betydelsen av IKE.

För det första anordnar inte alla kommuner gymnasieutbildning i egen regi. Det fanns en kommunal gymnasieskola i 249 kommuner, varav några anordnades av kommunalförbund hösten 2018. Av de 290 kommunerna var endast 235 huvudmän för en gymnasieskola, av vilka en del endast anordnade introduktionsprogram. En fjärdedel av samtliga kommuner anordnade inte något nationellt program. Samtliga 290 kommuner var däremot huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem.

För det andra är verksamheten i gymnasieskolan mer diversifierad. I de övriga verksamheterna kan innehållet i verksamheten skilja mellan åldersgrupper, men för åldersgrupperna är innehållet likartat. Gymnasieskolans program skiljer sig åt i innehållet i verksamheten som bedrivs, samtidigt som det finns en selektion av olika elevgrupper till de olika programmen. För gymnasieskolans huvudmän handlar det alltså om att fördela resurser både mellan olika program och skolenheter. Hur många program anordnarkommunerna har varierar kraftigt. Ungefär hälften av kommunerna anordnade högst hälften av de nationella programmen (1–9 nationella program). Av de kommuner som anordnade nationella program hade nästan hälften, 44 procent, bara en skolenhet.

Särskilda regler för gymnasieskolan leder till att bidraget till enskilda huvudmän ofta påverkas av IKE

Det faktum att inte alla kommuner har egen gymnasieskola har bidragit till att grundbeloppet i bidragsbeloppet till enskilda huvudmän i gymnasieskolan ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det program/inriktning som kommunen *erbjuder*, själv eller genom samverkansavtal.⁷ Eftersom kommunerna i hög utsträckning ersätter andra kommuner

⁷ Bidraget till enskilda huvudmän består av ett grundbelopp och i vissa fall av ett tilläggsbelopp.

för sina folkbokförda elevers gymnasieutbildning kommer alltså grundbeloppet ofta att påverkas av hur IKE bestäms. För förskolan, förskoleklassen, grundskolan respektive fritidshemmet ska grundbeloppet i bidraget bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den *egna* verksamheten. För dessa verksamheter påverkas alltså inte grundbeloppet av IKE.

Förvaltningsrätten har i vägledande domar kommit fram till att det är rimligt att beräkna grundbeloppet som ett medelvärde av de samverkande kommunernas budgeterade kostnader.⁸ Vad gäller en beslutad gemensam prislista i samverkansområdena fann SKR inga domar. I sammanställningen av domar som rör bidrag till fristående skolor tolkar SKR frånvaron av domar som att gemensamma prislistor inte överklagats för att de enskilda huvudmännen uppfattar dem som ett rimligt sätt att bestämma bidragen.

IKE kan bestämmas på många olika sätt

Hur IKE ska bestämmas inom samverkansområden är inte reglerat. Däremot finns det viss reglering kring hur den ska bestämmas för kommuner utanför samverkansområdet. Olika principer gäller vid första- och andrahandsmottagning och det är självkostnaden som gäller, i praktiken oftast anordnarens. Regleringen är inte lika detaljerad som för bidraget till enskilda huvudmän och gäller bara om kommunerna inte avtalar om något annat.

Vår genomgång av hur kommuner inom samverkansområden kommit överens om ersättningar visar att IKE i praktiken bestäms på flera olika grunder. När kommunerna kommit överens om en gemensam prislista kan den baseras på budget eller bokslut, utan eller med olika varianter av indexframskrivning. Ibland innefattar den också politiska bedömningar, exempelvis att ersättningarna inte ska skrivas upp lika mycket som prisnivån ökat. Kommunerna inom samverkansområdet kan också ha individuella priser. Då är det vanligt att anordnarens kostnad gäller. Men det förekommer också att hemkommunens kostnad gäller om den är lägre än anordnarkommunens kostnad. Ibland finns det överenskommelser om hur kostnaden för programmen ska beräknas, så kallad gemensam beräknings-

⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Bidrag till fristående skolor – intressanta domar*.

grund. Det förekommer både i samverkansområden med och utan gemensam prislista.

IKE och bidraget till enskilda huvudmän bör i högre grad bestämmas på samma grunder

Principen om lika villkor talar för att IKE och grundbeloppet i högre grad behöver bestämmas på samma grunder för gymnasieskolan. Dels för att IKE har en påverkan på grundbeloppet, dels för att både IKE och grundbeloppet utgör en stor del av hemkommunernas finansiering av gymnasieutbildningen. Av hemkommunernas kostnader består 23 procent av IKE och 23 procent av bidrag till enskilda huvudmän. Det kan jämföras med grundskolan där 1 procent av hemkommunens kostnad består av IKE och 12 procent av bidrag till enskilda huvudmän.

Skolkostnadsutredningen hade i uppdrag att se över bidraget till enskilda huvudmän och IKE låg därför utanför uppdraget.⁹ Utredningen valde ändå att göra bedömningen att likvärdighetsskäl talar för att kommuner så långt som möjligt bör använda den möjlighet som finns enligt regelverket att fastställa den interkommunala ersättningen utifrån samma grunder som bidraget till verksamheter med enskild huvudman. Utredningen framhöll i sammanhanget vikten av en så enhetlig resursfördelning som möjligt. Den erfor också att det är relativt vanligt att IKE fastställdes genom överenskommelser utifrån samma principer som gäller för fastställande av grundbeloppet.

De flesta remissinstanser var positiva eller hade inget att invända mot utredningens bedömning.¹⁰ Bland de positiva fanns några kommuner och Academedia AB. Göteborgs kommun hade en invändning kopplat till förslaget om ett strukturbelopp som kommunen menade skulle bli svårare att beräkna. Lärarförbundet ifrågasatte lämpligheten i att ersättningarna anges per capita, och ansåg att det talar emot förslaget.

⁹ SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.

¹⁰ Utbildningsdepartementet (2018), Remissammanställning av yttranden över betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66). U2016/04280 /GV.

Bidrag baserad på budgeterade kostnader samt avstämning mot utfall skulle öka transparensen

Kommunens budget för kommande verksamhetsår ska vara grunden för beräkning av grundbeloppet i bidraget till enskilda huvudmän, vilket för gymnasial utbildning regleras i gymnasieförordningen. Om ytterligare resurser ges till kommunens verksamhet under budgetåret ska motsvarande tillskott ges till verksamheterna med enskild huvudman. Om hemkommunen minskar ersättningen till sin egen gymnasieskola eller gymnasiesärskola får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.

Regleringen av att bidraget till enskilda huvudmän ska baseras på budget infördes 2010 då det fanns ett behov av tydliggörande. Men eftersom budgeten är en uppskattning och bedömning av resursbehovet inför kommande år kan det vara svårt för en enskild huvudman att i efterhand kontrollera om kommunens faktiska kostnader stämde överens med den budget som var grunden för bidragsbeslutet. Detta har medfört svårigheter kring hur budgetavvikelser ska hanteras inom den kommunala verksamheten i relation till de fristående verksamheterna.¹¹ Överklaganden handlar ofta om budgetavvikelser. Det har dock utvecklats en praxis som anger riktlinjer för hur budgetavvikelser ska hanteras för att varken elever i kommunala eller fristående verksamheter ska missgynnas.

Skolkostnadsutredningen förespråkade en modell för bidrag baserad på budget plus ett avstämningsbeslut

Skolkostnadsutredningen bedömde också att det finns ett behov av att förtydliga bidragsbesluten och att kommunen behöver bli ännu tydligare avseende sambandet mellan bidragsbeslutet och kommunens verkliga kostnader.

Utredningen menade att bestämmandet av bidraget behöver få en tydligare koppling mot kommunens faktiskt redovisade intäkter och kostnader. Två olika modeller för att ge en starkare koppling mot det verkliga ekonomiska utfallet prövades av utredningen.

Den modell de förespråkade var en modell som baseras på kommunens budget inför det aktuella året plus ett avstämningsbeslut

¹¹ Friskolornas riksförbund (2013), *Långt kvar till skolpeng på lika villkor*.

efter det aktuella året. Den andra modellen bygger på att bidraget ska baseras på senast kända utfall plus korrigeringar för budgeterade förändringar efterföljande år fram till och med året som bidrag avser.

Modellerna presenterades på en workshop med ett antal kommuner och enskilda huvudmän och i samband med träffar med skolekonomer från drygt 40 kommuner. I princip samtliga beskrev modellen som baseras på senast kända utfall som administrativt utmanande och svår att förklara och förordade i stället den som baseras på budget. Några kommuner angav att de redan i dag använder sig av modeller som liknar modellen som baseras på budget plus ett avstämningsbeslut och att både berörd kommun och enskilda huvudmän med verksamhet i dessa kommuner uttryckt att modellen har inneburit en ökad transparens och därmed ett minskat antal överklaganden kring bidragsbeloppen.

Remissinstansernas synpunkter var blandade men fler var positiva till ett avstämningsbeslut.¹² Göteborgs kommun tillstyrkte förslaget. Kommunen tillämpar en modell med bokslutsavstämning som har upplevts som välfungerande i Göteborg och ställde sig positiv till att modellen används i alla kommuner. Även Järfälla, Malmö och Norrköpings kommuner var positiva till förslaget. Några kommuner var kritiska till förslaget, främst för att det medför ökad arbetsbelastning jämfört med i dag. Ingen kommun förespråkade den alternativa modellen som baseras på utfall. Sveriges Kommuner och Regioner avstyrkte att förslaget ska stämmas av mot faktiskt utfall varje år och menade att det bör vara tillräckligt att sådana beslut fattas på förekommen anledning. Friskolornas riksförbund, Academedia AB och Svenskt Näringsliv tillstyrkte modellen med avstämningsbeslut.

Även IKE ska baseras på budget

Den bakomliggande tanken med hur bidraget till enskilda huvudmän bestäms är att kommunala och enskilda huvudmän ska ha så lika ekonomiska förutsättningar som möjligt under det kommande verksamhetsåret. Bedömningen är att kommunens budget ska vara en god

¹² Utbildningsdepartementet (2018), Remissammanställning av yttranden över betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66. U2016/04280 /GV).

prognos för dess kostnader.¹³ Budgeten baseras i sin tur ofta på tidigare kostnader (bokslut) med uppräknings för bland annat löneökningar och elevantal.

Som framgått kan utfallet avvika från det budgeterade. Men inget talar för att det problemet skulle bli mindre om grundbeloppet baserades på förra årets bokslut och två års framskrivning. Stödet för att basera grundbeloppet på budget kompletterat med en avstämning har enligt Skolkostnadsutredningen stort stöd hos både kommuner och enskilda huvudmän.

Utredningens bedömning är att förutsättningarna för lika villkor mellan kommuner och enskilda huvudmän och mellan kommuner blir bättre om IKE och grundbeloppet i högre grad bestäms på samma grunder. IKE baseras ibland på budget, ibland på bokslutskostnader med indexframskrivningar och ibland på andra beräkningsgrunder. Grundbeloppet ska baseras på budget redan i dag, och framför allt i kombination med en avstämning förefaller det finnas en hög acceptans för detta. Det talar för att även IKE borde baseras på budgeterade kostnader.

Ytterligare något som talar för att basera IKE på budget är att alla kommuner som anordnar nationella program redan i dag är skyldiga att rapportera budgeterade kostnader till SCB (som underlag för Skolverket s.k. riksprislista). Det är därmed ingen ny uppgift som läggs på kommunerna att ta fram budgeterade kostnader för sina utbildningar.

Utredningens förslag är därför att det ska regleras att även IKE ska baseras på budgeterade kostnader. Vi ställer oss bakom Skolkostnadsutredningens förslag att införa en avstämning av bidragsbeloppet mot det faktiska utfallet. För IKE bör kommunerna kunna komma överens om behovet av en avstämning och avtala om detta. Med budgeterade kostnader avses antingen hemkommunens kostnader för motsvarande utbildning eller anordnarkommunens självkostnad beroende på vilken kommuns kostnad ersättningen ska baseras på enligt 16 kap. §§ 50–51 (skollagen).

¹³ När det fördes in förordning att kommunens budget för verksamheten det kommande året bör ligga till grund för bestämningen av bidragen motiverade regeringen det med att kommunernas resursfördelning till den egna verksamheten sker enligt budget, och för att kravet på lika villkor ska kunna uppfyllas för bidragen till enskild verksamhet krävs att bidragen grundar sig på kommunens budget för det kommande året. Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*.

Ökat transparens och tydlighet

Även om det huvudsakliga syftet är att främja en likvärdig fördelning av resurser mellan huvudmännen bedömer vi att transparensen och tydligheten kommer att öka om både grundbeloppet och IKE baseras på budget vilket bör bidra till att antalet överklaganden minskar, framför allt om det finns riktlinjer för avstämning mot faktiskt utfall.

Gemensam lista med interkommunala ersättningar och bidragsbelopp till enskilda huvudmän (s.k. prislistor)

Gemensamt överenskomna interkommunala ersättningar inom samverkansområden förekommer och ses då som en viktig del i samverkan kring gymnasieskolan. De enskilda huvudmännen förefaller uppfatta de gemensamma prislistorna som rimliga även när bidragsbeloppet ska bestämmas.

Kommuner kan ha olika kostnader för samma nationella program. För ett samverkansområde med gemensamma interkommunala ersättningar kan det finnas skäl att välja hur dessa närmare ska beräknas. Det kan handla om att ett program i en kommun har en avvikande hög kostnad och att det inte bör slå igenom på det gemensamma priset eftersom det skulle vara kostnadsdrivande.

Utredningen har övervägt krav på gemensamt överenskomna ersättningar inom ett samverkansområde. De samverkansområden som kommit överens om sådana ser flera fördelar. Men utredningen har också uppmärksammat på att många samverkansområden inte har gemensamma prislistor i dag eftersom de har svårt att enas. En stor kommun har kanske stordriftsfördelar och lägre kostnader medan en mindre kommun har högre kostnader. Kommunerna i dessa samverkansområden uppleva att en genomsnittlig kostnad baserad på samtliga kommuners kostnader inte blir bra, utan man låter varje kommun ha sin egen prislista. Det finns en risk att de små kommunerna inte vill fortsätta som anordnare om samma ersättning gäller för alla anordnare och de får för lite betalt.

Utredningen sammantagna bedömning är att kommunerna även fortsättningsvis bör ha möjlighet att komma överens om schabloniserade ersättningar inom samverkansområdet och hur de ska beräknas men det bör vara upp till kommunerna om de vill ha gemensamma prislistor eller inte.

Riksprislistan består av genomsnittliga bidragsbelopp till enskilda huvudmän som beräknats utifrån de anordnande kommunernas kostnader för respektive nationellt program. Dessa belopp ska användas vid ersättning till enskild huvudman i det fall kommunen inte erbjuder ett visst program. En del kommuner använder också de nationella genomsnittliga priserna för att följa upp sin egen kostnadsutveckling. Skolverket publicerar riksprislistan och skulle i samband med detta också kunna beräkna och publicera regionala prislistor för att utveckla möjligheten till jämförelser av kostnadsutvecklingen.

7.2.3 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan

Utredningens förslag: Efter det att den interkommunala ersättningen och grundbeloppet till enskilda huvudmän bestämts ska ett påslag eller avdrag göras med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev innan ersättningen eller grundbeloppet slutligt beslutas av kommunen. Påslaget eller avdraget ska utgå ifrån elevens studieförutsättningar. Detta ska gälla elever på nationella program och programinriktat val.

Schablonbeloppet ska bestämmas till 5 000 kronor per år. Påslaget eller avdraget ska göras utifrån fördelningen av elevernas meritvärden från grundskolan för respektive program på nationell nivå.

Detta ska delvis regleras i förordning.

Skollagen (2010:800) anger att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Eleverna ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och det ska vara en strävan att uppväga skillnader i deras förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utredningen menar att hemkommunernas ersättningar till andra skolhuvudmän i högre grad behöver beakta elevernas olika förutsättningar och behov för att tillförsäkra eleverna det stöd de har rätt till för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Därför föreslår utredningen att ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev som utgår ifrån elevens förväntade studieförutsättningar ska läggas till eller dras bort från den interkommunala ersättningen respektive grundbeloppet till enskilda huvudmän.

Kommunernas ersättning till andra anordnare av nationella program behöver i högre grad beakta elevers olika förutsättningar

En stor andel av de gymnasieelever som går på nationella program deltar i utbildningar som anordnas av andra kommuner eller av enskilda huvudmän. Endast omkring hälften av eleverna går i den egna kommunens gymnasieskola. Utredningen har också konstaterat att hemkommunernas ersättningar till andra huvudmän endast i begränsad utsträckning beaktar elevers olika behov och förutsättningar, bland annat för att en del kommuner inte har en egen gymnasieskola, eller bara en skolenhet.

Det finns skillnader mellan huvudmännen i deras elevers studieförutsättningar

Det finns stora skillnader mellan elever med olika förutsättningar när det gäller hur de väljer och antas till program och skolor. Våra analyser visar att det finns huvudmän som har elever med både högre eller lägre meritvärden från grundskolan i sina skolor. Men det finns också huvudmän som i olika grad har en övervikt av elever med höga eller låga meritvärden från grundskolan. Sammansättningen av elever med olika förutsättningar och behov varierar alltså mellan olika huvudmän.¹⁴ En bidragande orsak till detta är att urval till populära utbildningar med fler sökande än platser normalt sett ska ske utifrån meritvärden från grundskolan.

För att åskådliggöra skillnaderna mellan olika huvudmän i deras elevers studieförutsättningar har vi delat in alla elever på nationella program hösten 2018 i tre grupper efter deras meritvärde från grundskolan. Indelningen är baserad på meritvärdesfördelningen för det program eleven gick på. På så sätt kommer skillnader i sammansättning av vilka program huvudmannen anordnar inte i sig att leda till skillnader mellan huvudmännen. I den första elevgruppen finns den fjärdedel av eleverna som har lägst meritvärden på sitt program (låga meritvärden). I nästa grupp finns hälften av eleverna på programmet med meritvärden kring mitten av meritvärdesfördelningen (medelhöga meritvärden) och i den tredje gruppen finns den fjärdedel av eleverna med högst meritvärde på sitt program (höga meritvärden).

¹⁴ Skillnaderna på huvudmannanivå är mindre än på skolnivå eftersom huvudmännen oftast har flera program eller skolenheter.

Totalt sett återfinns 24 procent av eleverna i gruppen med låga meritvärden, 50 procent i gruppen med medelhöga meritvärden och 26 procent i gruppen med låga meritvärden.¹⁵ Men mellan huvudmännen finns det stora skillnader. Av tabell 7.1 framgår att det finns kommunala huvudmän där bara 2 procent av eleverna ingår i gruppen med låga meritvärden och att det finns kommunala huvudmän där upp emot 59 procent av eleverna ingår i gruppen med låga meritvärden. För de enskilda huvudmännen är skillnaderna större. Andelen elever som ingår i gruppen med låga meritvärden varierar mellan 0 procent och 93 procent hos de enskilda huvudmännen och andelen elever som ingår i gruppen med höga meritvärden varierar mellan 6 procent och 100 procent.

Tabell 7.1 Spridning i andel elever med låga, medelhöga och höga meritvärden från grundskolan hos huvudmännen hösten 2016

Elever på nationella program

	Kommuner	Regioner	Enskilda
Andel elever med låga meritvärden			
Medianvärde	26	30	36
lägst andel	2	2	0
högst andel	59	46	93
Andel elever med höga meritvärden			
Medianvärde	22	21	16
lägst andel	5	9	6
högst andel	67	66	100
Antal huvudmän	193	13	390

Anm.: Endast de huvudmän som hade minst 30 elever ingår. I de fall enskilda huvudmän hade mer än en skola i en kommun räknas de som mer än en huvudman dvs. i dess fall är det inte unika huvudmän utan respektive skolenhet den enskilde är huvudman för.

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

¹⁵ Att grupperna inte utgör exakt 25, 50 respektive 25 procent beror på att meritvärdet endast kan ha ett visst antal värden.

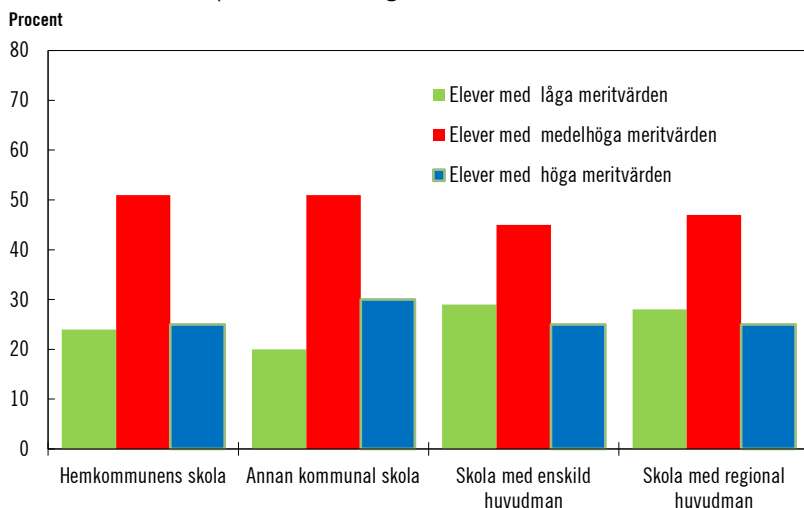
Stora skillnader mellan hemkommunerna i hur deras invånare väljer utbildning och därmed huvudman

Elever som är folkbokförda i en kommun kan gå i hemkommunens gymnasieskola, i en annan kommuns eller regions skola eller i en skola med enskild huvudman. Det finns även ur hemkommunens perspektiv vissa skillnader i hur elever med olika höga meritvärden är fördelade mellan olika huvudmän och skolor.

Av de elever som hösten 2016 gick i en annan gymnasieskola än hemkommunens tillhörde totalt cirka 20 procent gruppen med låga meritvärden från grundskolan, vilket innebär att gruppen är något underrepresenterad (figur 7.1). Eleverna i gruppen med höga meritvärden var däremot något överrepresenterad (cirka 30 procent). Det var alltså i något högre grad elever med högre grundskolebetyg som gick i en annan kommunal skola än hemkommunens. Bland de elever som gick i en skola med enskild huvudman eller i en skola med en region som huvudman var gruppen med låga meritvärden något överrepresenterad (nästan 30 procent) och gruppen med medelhöga meritvärden något underrepresenterad. Det var alltså i något högre grad elever med lägre grundskolebetyg som gick i en fristående skola eller en landstingsskola. De elever som gick i den egna kommunens gymnasieskola var i genomsnitt varken under- eller överrepresenterade i grupperna med låga eller höga grundskolebetyg. Men ser man till enskilda hemkommuner är skillnaderna stora. Av de som gick i den egna kommunens gymnasieskola varierade andelen som ingick i gruppen med låga meritvärden från några enstaka procent till cirka 60 procent (i de kommuner som har minst 30 elever i sin egen gymnasieskola). Variationen i hur stor andel av eleverna i den egna kommunens gymnasieskola som ingick i gruppen med höga meritvärden är nästan lika stor. På motsvarande sätt fanns det också en stor skillnad mellan enskilda huvudmän.

Figur 7.1 Elever med låga, medelhöga och höga meritvärden från grundskolan fördelade efter om de går i egna kommunens gymnasieskola eller i annan huvudmans skola

Andel i procent av samtliga elever hösten 2016



Anm.: Låga meritvärden=den fjärdedel av eleverna som har lägst meritvärden på sitt program, medelhöga meritvärden= den hälften av eleverna på programmet med meritvärden kring mitten av meritvärdesfördelningen och höga meritvärden=Den fjärdedel av eleverna som har högst meritvärden på sitt program.

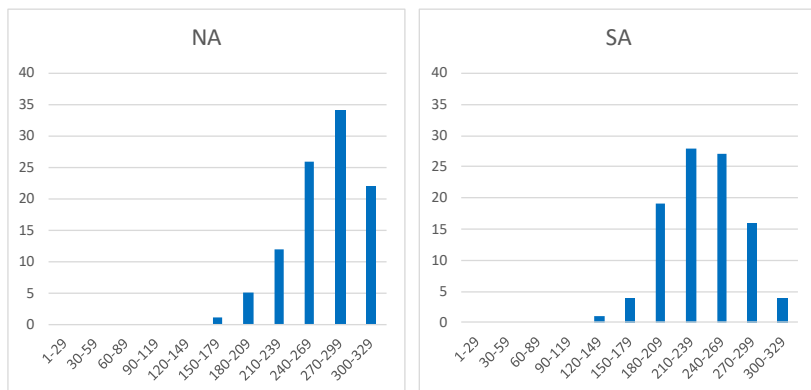
Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Elevers studieförutsättningar skiljer sig åt mellan olika nationella program men varierar också inom programmen

Andelen elever som når examen från gymnasieskolan är ett vanligt mått på skolans måluppfyllelse. Sannolikheten är att examen samvarierar i hög grad med elevens meritvärde från grundskolan. Meritvärdet från grundskolan är därför ett relevant mått som indikator på elevernas studieförutsättningar.

Generellt är andelen elever med höga meritvärden från grundskolan större på de högskoleförberedande programmen än på yrkesprogrammen. På naturvetenskapsprogrammet hade mer än hälften av eleverna som började i gymnasieskolan 2014 ett meritvärde som var lägst 270, vilket var den största andelen för ett program (se figur 7.2). För de övriga högskoleförberedande var denna andel cirka 20 procent.

Figur 7.2 Elever som började gymnasieskolan hösten 2014 fördelade efter meritvärde från grundskolan (två högskoleförberedande program)
Andel av eleverna, procent.



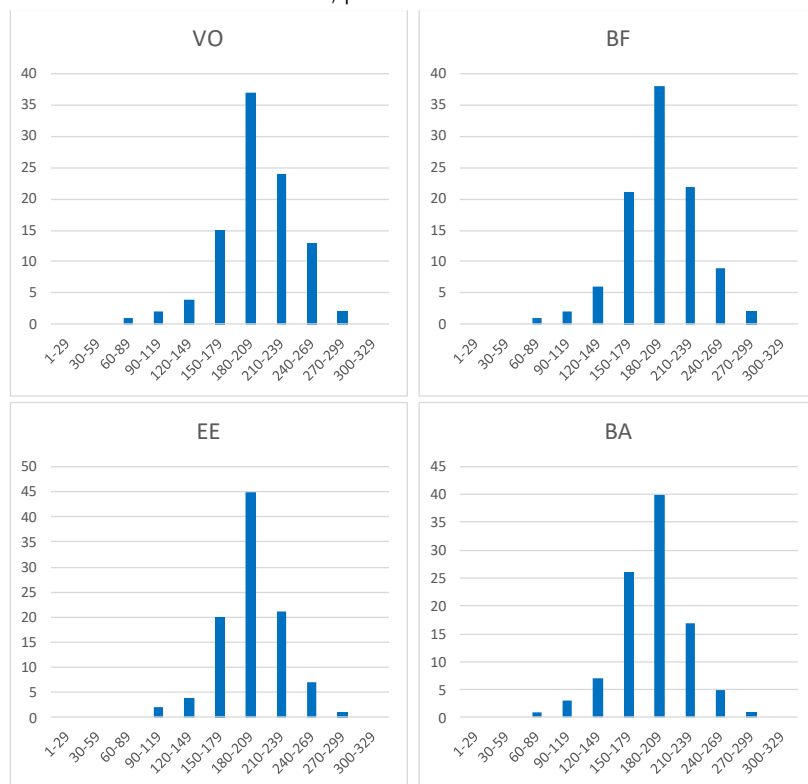
Anm.: NA=naturvetenskapsprogrammet, SA=samhällsvetenskapsprogrammet. Meritvärdesfördelningen på övriga högskoleförberedande program ser ut ungefär som den för SA.

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

På yrkesprogrammen var elevernas meritvärde från grundskolan i genomsnitt lägre, och det var en större andel som hade meritvärden under 180. Men även på dessa program gick det elever med relativt höga meritvärdena. Det illustreras i 7.3 som visar fördelningen av elevernas meritvärden på fyra yrkesprogram. Detsamma gäller för de övriga yrkesprogrammen. Av figur 7.2 och 7.3 framgår att det på såväl högskoleförberedande program som yrkesprogram fanns elever med låga och elever med höga meritvärden från grundskolan.

Figur 7.3 Elever som började gymnasieskolan 2014 fördelade efter meritvärde från grundskolan (fyra yrkesprogram)

Andel av eleverna, procent



Anm.: VO=vård- och omsorgsprogrammet, BF=barn- och fritidsprogrammet, EE=el- och energiprogrammet, BA=bygg- och anläggningsprogrammet

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Genomsnittlig kostnad per program och elev används trots skilda studieförutsättningar inom programmen

Trots att elevernas förutsättningar varierar såväl inom som mellan programmen används oftast bara en genomsnittlig kostnad per program och elev vid den ersättning eller bidrag som hemkommunen lämnar till andra huvudmän. I de fall huvudmannen har både elever med bättre och elever med sämre studieförutsättningar på sina skolor fungerar det väl. Men i de fall huvudmannen har en övervikt av elever med bättre eller sämre studieförutsättningar kommer elevernas för-

utsättningar inte att beaktas när hemkommunen ersätter huvudmannen med en genomsnittlig programkostnad.

Vad gäller bidraget till enskild huvudman ska i vissa fall ett tilläggsbelopp betalas. Det avser en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd och betalas utöver grundbeloppet och ska vara individuellt bestämt utifrån barnets behov (16 kap. § 54 skollagen). Tilläggsbelopp avser ersättning för extraordinära stödsatser till elever med ett omfattande behov av särskilt stöd (13 kap. § 7 gymnasieförordningen). Det finns ingen motsvarande bestämmelse för interkommunala ersättningar, men det förekommer att kommunerna gör motsvarande överenskommelser när en elev har behov av särskilt stöd.

Vi föreslår att ett kompensatoriskt schablonbelopp ska läggas till eller dras bort från den ersättning som lämnas till andra huvudmän

För att hemkommunens ersättning till andra skolhuvudmän i högre grad ska beakta elevernas olika förutsättningar och behov föreslår vi att ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev, baserat på elevens bedömda studieförutsättningar, ska läggas till eller dras bort från ersättningen till andra kommunal huvudmän respektive grundbeloppet till enskilda huvudmän. Vi bedömer att det bidrar till att finansieringen av och resursfördelningen inom gymnasieskolan blir mer likvärdig.

Schablonbeloppet bör vara enkelt och transparent. Det ska fungera som ett golv som anger en minsta nivå för omfördelning av ekonomiska resurser mellan huvudmän baserat på elevernas olika behov och förutsättningar. Schablonbeloppet kommer därmed att garantera att det i alla kommuner tas viss hänsyn till elevernas olika förutsättningar vid ersättning till andra huvudmän. Den närmare utformningen och motiven till den redovisas nedan.

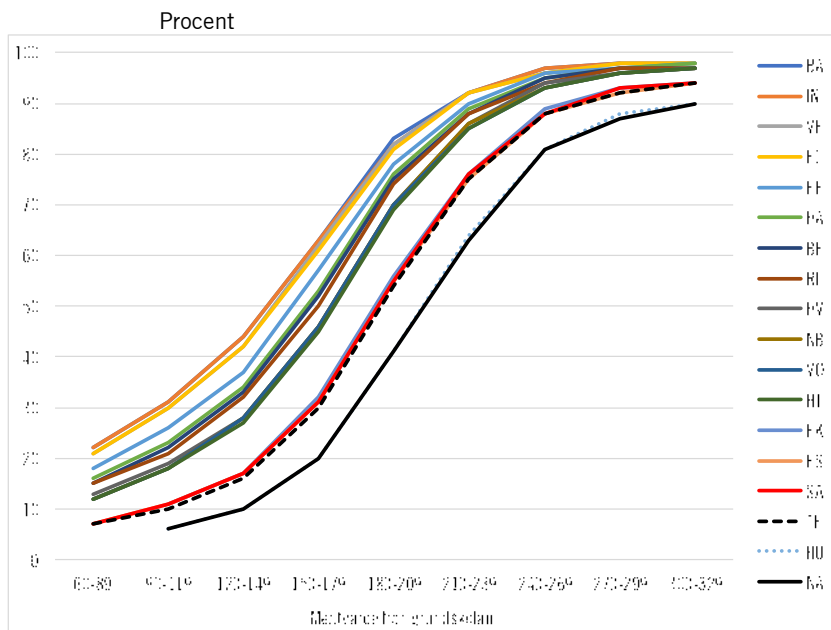
Förslaget påverkar inte den kommunala självstyrelsen när det gäller beslut rörande den egna organisationen. Huvudmännen kommer att ha fortsatt ansvar för att fördela resurser till sina skolenheter.

Både meritvärde och programval påverkar sannolikheten att nå examen

Meritvärdet från grundskolan har, som redan nämnts, en stor betydelse för sannolikheten att en elev ska nå en gymnasieexamen. Utredningens analyser visar att även programvalet har en relativt stor betydelse. När hänsyn tas till programvalet minskar betydelsen av ett högt meritvärde avsevärt.¹⁶ Hur meritvärdet från grundskolan och programvalet påverkar sannolikheten att nå examen visas i figur 7.4. På alla program ökar sannolikheten för examen ju högre meritvärde från grundskolan eleven har. Men givet meritvärdet är det större sannolikhet att nå examen från ett yrkesprogram än från ett högskoleförberedande program. För elever med meritvärden i intervallet 210–239 är exempelvis sannolikheten för examen 92 procent för elever på industritekniska programmet eller bygg- och anläggningsprogrammet. För elever med lika höga meritvärden som valt naturvetenskapsprogrammet är sannolikheten för examen bara 63 procent och för elever på samhällsvetenskapsprogrammet 76 procent.

¹⁶ Resultaten visas inte här, men framgår när modeller med och utan dummyvariabler för programmen används. Se även bilaga 5.

Figur 7.4 Modellberäknad sannolikhet att nå examen för nybörjare på nationella program 2014 vid olika meritvärden från grundskolan



Anm.: Sannolikheterna att nå examen har beräknats med en logistisk modellen där elevens val av program och meritvärde från grundskolan i intervall om 30 poäng använts som förklarande variabler.

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Det kompensatoriska schablonbeloppet bör baseras på kvartilvärden beräknade på elevernas meritvärde från grundskolan

Det kompensatoriska schablonbeloppet ska användas för att göra avdrag och påslag till den ersättning som kommunerna lämnar till andra huvudmän för elever på deras skolenheter. Grundprincipen är att det ska göras en omfördelning som är kostnadsneutral. Det behöver därför göras ett påslag för lika många elever som det görs ett avdrag för. Vi bedömer att detta lämpligen uppnås genom att bestämma gränser för meritvärdet från grundskolan baserade på kvartilvärden. Kvartilvärden delar in en population i fyra lika stora grupper. Om det första kvartilvärdet, Q1, för samtliga elevers meritvärden från grundskolan är 180, innebär det att 25 procent av eleverna har ett lägre meritvärde än 180. Om kvartilvärdet Q3 är 225 betyder det att 75 procent av eleverna har ett lägre meritvärde än 225 – och följaktligen att 25 procent har ett högre meritvärde än 225.

Den typ av resursfördelningsmodeller som flera kommuner använder för att beräkna strukturtillägg utgår från modellberäknade sannolikheter att nå examen givet meritvärden från grundskolan och eventuellt andra faktorer. Det är en lämplig metod när ett resurstillskott ska fördelas. Det kompensatoriska schablonbeloppet syftar dock till att åstadkomma en mer kompensatorisk resursfördelning inom ramen för de resurser som huvudmännen redan tilldelar huvudmännen, inte att fördela ytterligare resurser.

Meritvärdesgränserna bör beräknas per programtyp

Meritvärdesgränserna, dvs. gränserna för vid vilka meritvärden det kompensatoriska schablonbeloppet ska tillämpas, bör alltså bestämmas genom att kvartilvärden beräknas för meritvärdesfördelningen för elevpopulationen. Som vi visat i figur 7.4 har även programvalet stor betydelse för sannolikheten för examen. Meritvärdesgränserna kan därför behöva beakta både programval och meritvärde från grundskolan. Det talar för att kvartilvärdena ska beräknas för elevernas meritvärdesfördelning per program. Men för att åskådliggöra konsekvenserna att beräkna kvartilgränserna på andra populationer har vi även beräknat kvartilvärden på meritvärden för hela elevpopulationen samt per programtyp.

Meritvärdesgränser beräknade för de olika fördelningarna för eleverna som gick på nationella program hösten 2016 redovisas i tabell 7.2. Av tabellen framgår att meritvärdesgränserna som beräknats per program varierar relativt mycket mellan programmen. Om exempelvis en elev, vars meritvärde från grundskolan är 211, går på samhällsvetenskapsprogrammet skulle det enligt denna modell ge ett påslag till ersättningen från hemkommunen till anordnande huvudman. Om en elev med samma meritvärde går på handels- och administrationsprogrammet skulle det ge ett avdrag. Det återspeglar det faktum att det är större sannolikhet att nå examen från handels- och administrationsprogrammet än från samhällsvetenskapsprogrammet givet samma meritvärde från grundskolan.

Tabell 7.2 Meritvärdesgränser för kompensatoriskt schablonbelopp beräknade per program, programtyp och för elever på samtliga nationella program hösten 2018

	Övre meritvärdesgräns för påslag	Nedre meritvärdesgräns för avdrag
Program		
Fordons- och transport	150	198
Bygg- och anläggning	168	208
Handels- och administration	168	210
Industri	168	228
Barn- och fritid	170	218
VVS- och fastighet	170	208
Vård- och omsorg	170	225
Hantverk	173	225
Restaurang- och livsmedel	173	223
El- och energi	178	215
Hotell- och turism	178	225
Naturbruk	180	238
Estetiska	200	260
Samhällsvetenskap	213	265
Teknik	218	268
Ekonomi	223	270
Humanistiska	228	280
Naturvetenskap	253	300
Programtyp		
Högskoleförberedande program	220	278
Yrkesprogram	170	215
Samtliga program	195	265

Anm.: Beräkningarna är gjorda för elever på nationella program hösten 2016. Meritvärdesgränserna är beräknade som kvartilvärde Q1 och Q3.

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Meritvärdesgränserna som beräknats per program varierar beroende på om det är ett högskoleförberedande program eller ett yrkesprogram. Dessa meritvärdesgränser är generellt högre på de högskoleförberedande programmen än på yrkesprogrammen. Det innebär att ett schablonbelopp som bestäms utifrån gränser baserat på alla program ger en kraftig omfördelning från elever på högskoleförberedande program till elever på yrkesprogram. I kvartilgrupp 4 ingår de elever för vilka det görs ett avdrag ifrån ersättningen. Av dem går 96 procent på ett högskoleförberedande program. Av eleverna i

gruppen med låga meritvärden från grundskolan, dvs. de elever för vilka det görs ett påslag vid ersättning till anordnande huvudman, går bara 27 procent på ett högskoleförberedande program. Om meritvärdesgränserna för ett kompensatoriskt schablonbelopp beräknas för de två programtyperna skulle det på motsvarande sätt ge en viss omfördelning inom programtyperna men inte mellan programtyperna. I tabell 7.3 redovisas hur eleverna i gruppen med låga respektive höga meritvärden från grundskolan fördelade sig mellan de olika programmen. Av tabellen framgår att det skulle göras en omfördelning framför allt för elever på bygg- och anläggningsprogrammet, fordons- och teknikprogrammet, el-och energiprogrammet samt samhällsvetenskapliga programmet (för vilka det görs ett påslag) och elever på naturvetenskapsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet och ekonomiprogrammet (för vilka det görs ett avdrag). Det skulle göras ett avdrag för hela 39 procent av eleverna på naturvetenskapsprogrammet.

Tabell 7.3 Elever med låga meritvärden respektive höga meritvärden från grundskolan fördelade efter typ av program

Meritvärdesgränserna beräknade för alla nationella program samtidigt. Procent

Program	Elever med låga meritvärden från grundskolan	Elever med höga meritvärden från grundskolan	Samtliga elever
Bygg- och anläggning	11	0	4
Fordons- och transport	11	0	4
El- och energi	10	0	5
Samhällsvetenskap	10	21	20
Handels- och administration	7	0	3
Barn- och fritid	6	0	3
Estetiska	6	7	8
Vård- och omsorg	6	0	3
Ekonomi	5	17	14
Naturbruk	5	1	3
Hantverk	4	0	2
Restaurang- och livsmedel	4	0	2
Teknik	4	10	10
Industri	3	1	2
VVS- och fastighet	3	0	1
Hotell- och turism	2	0	1
Naturvetenskap	2	39	15
Humanistiska	0	1	1
Samtliga program	100	100	100

Anm. Beräkningen är baserat på de elever som gick på nationella program hösten 2016.

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Vilken meritvärdesfördelning som används får alltså konsekvenser för hur resurser omfördelas. Det enklaste är att beräkna kvartilvärden för meritvärdesfördelningen för samtliga elever på nationella program. Det riskerar dock att överkompensera huvudmännen för de program där sannolikheten för examen är hög, givet meritvärdet från grundskolan. Ett annat alternativ är att beräkna kvartilvärdena baserat på meritvärdesfördelningen för eleverna på högskoleförberedande program respektive yrkesprogram.

En principiell skillnad mellan att använda meritvärdesgränser baserade på respektive program och meritvärdesgränser baserade på samtliga elever är att det förra alternativet innebär att huvudmännens

ansvar för fördelning av resurser *mellan* program inte påverkas. Som tidigare nämnts bör program med en större andel elever med sämre studieförutsättningar ha högre kostnader för kompensatoriska insatser även om det inte är möjligt att urskilja den kompensatoriska delen av programkostnaden då flera andra faktorer i hög grad påverkar de olika nationella programmens kostnader. Valet mellan de två varianterna handlar därför om en avvägning mellan viljan och behovet att från statens sida styra resurser mellan program och respekten för huvudmannens ansvar att göra den bedömningen. Den avvägningen bör grundas på djupare kunskap om målpuppfyllelsen inom respektive program. Utredningen bedömer därför att meritvärdesgränser baserade på fördelningen av elevernas meritvärden för respektive programs innebär ett mindre ingrepp i huvudmannens ansvar att fördela resurser mellan program och föreslår därför denna lösning. Den fortsatta analysen utgår därför från meritvärdesgränser baserade på respektive programs meritvärdesfördelning.

En risk med att en elevs meritvärden påverkar storleken på den ersättning eller bidrag en hemkommun ska betala till andra huvudmän är att det för hemkommunen blir önskvärt med vissa meritvärden för sina elever. Det kan handla om att elever med låga meritvärden från grundskolan hamnar strax ovanför den meritvärdesgräns som ger en högre ersättning eller bidrag, och att elever med högre meritvärden hamnar strax över meritvärdesgränsen som ger en lägre ersättning eller bidrag. Risken motverkas genom att nya meritvärdesgränser sätts varje år, och att det därför inte är känt på förhand vilka de är. Om meritvärdesgränserna sätts per program blir det ännu svårare för en hemkommun att veta var gränserna går för en elev eftersom gränserna också kommer att påverkas av elevens programval. Hemkommunen kan inte heller alltid veta om eleven kommer att välja en annan huvudman. En annan potentiell risk med att meritvärdesgränserna beräknas per program som också kan vägas in är att kompensationen på programnivå kan påverka huvudmännens incitament att utforma sitt programutbud och marknadsföring för att locka olika elevgrupper. Detta skulle kunna innebära att huvudmän på kort sikt får incitament att rekrytera elever med relativt låga meritvärden till program med relativt höga meritvärden. Likaså skulle det kunna innebära minskade incitament att rekrytera elever med medelhöga meritvärden till program med relativt sett låga meritvärden i genomsnitt.

De resursfördelningsmodeller som vissa kommuner använder för att fördela resurser i sin verksamhet med hänsyn till elevförutsättningar kan baseras på meritvärden, men i bland används också socioekonomiska faktorer i modellerna. Det kan handla om exempelvis föräldrarnas utbildningsnivå eller elevens födelseland. Dessa faktorer ökar precisionen i att förutsäga sannolikheten för att eleven når examen. Men meritvärdet samvarierar i hög grad med dessa andra faktorer, och meritvärdet har i sig mycket god prognosförmåga. Den något ökade precision som erhålls om fler variabler används innebär dock en mer komplicerad modell som kräver tillgång till mer data. Uppgiften om elevens meritvärde från grundskolan finns redan tillgänglig för hemkommunen eftersom den behövs vid antagningen till gymnasieskolan, och då elevers ansökan till gymnasieskolan ska alltid gå via hemkommunen (16 kap. 35 § skollagen). Utredningen bedömer sammantaget att meritvärdet är ett tillräckligt mått på elevernas förutsättningar vid beräkandet av ett kompensatoriskt schablonbelopp som ska användas för fördelning av resurser mellan huvudmän.

Det kompensatoriska schablonbeloppet bör vara 5 000 kronor

Graden av omfördelning kan styras genom att bestämma hur många elever som ska omfattas (vilket avgörs av meritvärdesgränserna) och genom hur stort det kompensatoriska schablonbeloppet är.

För att kunna bedöma vad som kan vara en rimlig storlek på schablonbeloppet har utredningen tittat på de kommuner som använder någon form av tillägg som beaktar elevers olika förutsättningar. Det finns ett antal kommunala huvudmän som fördelar resurser till sina skolenheter baserat på meritvärden och socioekonomiska förhållanden. Enligt utredningens enkät till kommunerna varierar dessa ersättningar från någon procent till 10 procent i relation till kostnaden för de nationella programmen. Genomsnittet för kommunerna var knappt 3 procent. Ett samverkansområde använder en dylik ersättning (ett s.k. strukturtillägg) som tillägg till ersättningen mellan kommuner och till bidraget till enskilda huvudmän. Strukturtillägget motsvarar 1,5 procent av kostnaden för de nationella programmen. Utredningens bedömning är det kan vara lämpligt att schablonbeloppet bestäms till 5 000 kronor per år. Det motsvarar 4–6 procent

av genomsnittskostnaden per elev och år för majoriteten av programmens enligt Skolverkets riksprislista. För de allra dyraste programmen motsvarar det 2 procent.

Vi har också analyserat hur stora nettoeffekterna kan väntas bli för de olika huvudmännen.¹⁷ Eftersom en huvudman kan ha både elever med låga och elever med höga meritvärden kommer en och samma huvudman att kunna få både påslag till och avdrag från ersättningarna från elevernas hemkommuner. Till viss del kommer påslag och avdrag att ta ut varandra.

En huvudmans totala ersättning från hemkommunerna är summan av ersättningarna (alternativt bidraget) plus eventuella påslag och minus eventuella avdrag. Hur mycket införandet av ett kompensatoriskt schablonbelopp förändrar huvudmannens totala ersättning kommer att vara beroende av hur många av huvudmannens elever som berörs och, givetvis vilka studieförutsättningar dessa elever har. För en del blir det ingen skillnad om ett kompensatoriskt schablonbelopp införs. Men för andra huvudmän kan det få större effekt. Eftersom det kompensatoriska schablonbeloppet ger en omfördelning, inte bara tillägg, kommer huvudmännen att kunna få mer eller mindre resurser.

För att kunna redovisa hur stor förändringen i ersättningen kan bli för olika huvudmän har de kommunala skolorna samlats för skolkommunen. För de enskilda huvudmännen har vi inte uppgift om vem som är huvudman för respektive skola så där har vi varit tvungna att använda skolenheter per kommun i stället för huvudmän. I de flesta fall har de enskilda huvudmännen inte mer än en gymnasieskola i samma kommun. I datamaterialet finns 217 kommunala huvudmän, 14 landstingskommunala huvudmän och 423 skolenheter med enskild huvudman. Syftet med det kompensatoriska schablonbeloppet är inte att direkt påverka hur resurserna fördelas till skolorna. Men för att bättre kunna jämföra kommunala och enskilda anordnare redovisas effekten också för de kommunala skolenheterna (710 i materialet).¹⁸

¹⁷ Datamaterialet består av uppgifter om 270 447 elever som gick på ett nationellt program i gymnasieskolan läsåret 2016/2017. Det finns uppgifter om vilket program eleven går på, vilken kommun eleven är folkbokförd i och i vilken skola eleven går på och skolans typ av huvudman. Elev- och skoluppgifterna har kompletterats med uppgifter om programpriser från det underlag som lämnades till Skolverket inför framtagandet om riksprislistan för 2019. Ingen hänsyn har tagits till att det förekommer regionala prislistor.

¹⁸ Det innebär implicit att vi antagit att kommunerna använder samma fördelning till den egna skolverksamheten vilket inte behöver vara fallet.

Den genomsnittliga effekten på ersättningen per elev är förhållandevis liten och ligger mellan 0 procent och 0,8 procent, vilket är att vänta eftersom det görs både påslag och avdrag. Men det finns skillnader mellan anordnarna. För de kommunala huvudmännen varierar effekten på elevpengen mellan -3,3 procent och +3,9 procent. För de enskilda huvudmännen/skolenheterna är variationen större och ligger mellan cirka -5 procent och +6 procent. Det är i samma storleksordning som för de kommunala skolenheterna.

Tabell 7.4 Relativ förändring i ersättningar till huvudmännen av ett kompensatoriskt schablonbelopp på 5 000 kronor

Procent

	Lägst	P25	Medel- värde	P75	Högst	Antal
Kommunala huvudmän	-3,3	-0,2	+0,2	+0,6	+3,9	217
Kommunala skolenheter	-6,1	-0,5	+0,0	+0,6	+6,3	710
Landstingskommunala huvudmän	-2,8	-0,3	-0,0	+0,5	+0,7	14
Enskilda huvudmän/skolenheter	-5,3	-0,1	+0,8	+1,9	+6,2	423

Anm.: Genomsnittet är beräknade för anordnare och skolenheter, dvs. alla väger lika tungt oavsett storlek.

Källa: Registeruppgifter från SCB, egna beräkningar.

Det kompensatoriska schablonbeloppet bör anges i kronor

Det kompensatoriska schablonbeloppet bör anges i kronor. Den genomsnittliga kostnaden per elev varierar mellan program men också för samma program mellan olika huvudmän. Kostnaderna för att driva programmen beror bland annat på skillnader i behov av lokaler, utrustning eller lärartäthet som motiveras av andra skäl än kompensatoriska. Sådana skillnader ska inte motivera olika stora kompensande omfördelningar, vilket skulle bli fallet om schablonbeloppet angavs procentuellt.

Ett fast belopp kommer att urholkas över tid. Ett alternativ kan vara att låta beloppet följa med prisutvecklingen genom att koppla det till ett index. De årliga förändringarna skulle emellertid bli små samtidigt som beloppet skulle anges i ett belopp som blir mindre enkelt att komma ihåg och använda. Det kompensatoriska schablonbeloppet är inte heller på samma sätt som den interkommunala ersättningen eller bidragsbeloppet till en enskild huvudman kopplade till

en viss verksamhet. Vi bedömer att det kompensatoriska schablonbeloppet ska vara ett fast belopp som kan ses över och ändras när kostnadsnivå eller andra förhållanden motiverar en ändring.

Det kompensatoriska schablonbeloppet ska användas för elever på nationella program och på programinriktat val

Varje år börjar omkring 15 000 elever på något av gymnasieskolans fyra introduktionsprogram. Introduktionsprogrammen ska ge obehöriga elever möjlighet att antas på ett nationellt program, eller leda till att de kan få ett arbete. Det finns fyra introduktionsprogram: programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion. Den individuella studieplanen visar vad utbildningen ska innehålla och det finns inte examensmål eller nationell programstruktur för introduktionsprogrammen. Det innebär att såväl innehållet i som syftet med utbildningen kan variera inom introduktionsprogrammen. Undantaget är programinriktat val som syftar till att elever på programmet ska få en utbildning som är inriktad mot ett visst nationellt program och så snart som möjligt kunna antas till det nationella programmet (ett yrkesprogram eller högskoleförberedande program). Eleverna som går på programinriktat val saknar ofta bara enstaka godkända betyg för att vara behöriga till ett nationellt program.

Utbildningen på programinriktat val består dels av ämnen från grundskolan, dels av kurser från ett nationellt program, vilket gör att ersättningen till den som anordnar programmet består av två delar. Vilken ersättning hemkommunen ska ge till andra huvudmän för elever på programinriktat val är reglerat i skollagen.¹⁹ Både interkommunal ersättning och bidrag för elever vid programinriktat val består av dels en ersättning för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som det programinriktade valet är inriktat mot, dels en ersättning för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet för det nationella programmet. Bidraget för den del som motsvarar det nationella programmet ska beräknas på samma sätt som bidraget beräknas för det nationella programmet. Avseende den andra delen beslutar Skolverket om det belopp som en kommun eller en huvudman för en fristående gym-

¹⁹ 17 kap. 24 och 35–36 §§ skollagen.

nasieskola har rätt att få i ersättning för den del av programmet som avser visst stöd för att uppnå behörighet. För 2020 är beloppet 4 000 kronor per elev och ämne.

För övriga introduktionsprogram krävs att hemkommunen sluter avtal om ersättningen, vilket ofta görs med utgångspunkt i respektive elevs individuella studieplan.

Utredningen bedömer att det är rimligt att det kompensatoriska schablonbeloppet används även för elever på programinriktat val för den del som avser elevernas studier på det nationella program utbildningen är inriktad mot. Den ersättning som betalas däröver avser det extra stöd elever behöver utöver det som ingår i det nationella programmet.

Ersättningen för elever på övriga introduktionsprogram bestäms vanligen på individuell nivå vilket innebär att den elevens behov ska beaktas genom denna ersättning. Utredningen bedömer därför att det inte är nödvändigt att använda en schablon för dessa elever.

Det kompensatoriska schablonbeloppet kan tillämpas på interkommunala ersättningar och beloppet till enskild huvudman oberoende av hur de bestäms

Vilken ersättning en hemkommun ska betala till en huvudman som tar emot en elev folkbokförd i kommunen kan bestämmas på flera olika sätt (se avsnitt 5.1.1 och 7.2.2). Den nationella regleringen ser olika ut beroende på om det är frågan om en kommunal eller enskild huvudman. Men det förekommer att den interkommunala ersättningen beräknas utifrån samma grunder som bidraget till verksamheter med enskild huvudman. I dessa fall görs i enlighet med regelverket ett tillägg för mervärdesskatt vid ersättning till enskilda huvudmän.

Inom några samverkansområden har kommunerna gemensamt kommit överens om vilken ersättning som ska ges för elever på olika program och som gäller mellan kommunerna inom området. I vissa samverkansområden gäller de överenskomna ersättningarna bara mellan kommunala huvudmän, i andra samverkansområden används de även vid ersättningen till enskilda huvudmän. Det finns även samverkansområden där anordnarens programkostnad används som underlag för ersättningen. Det finns samverkansområden som har kommit överens hur de interkommunala ersättningarna ska beräknas, s.k. gemensam beräkningsgrund. När en kommun inte erbjuder ett

nationellt program ska Skolverkets riksprislista för det aktuella året användas för bidrag till enskild huvudman (16 kap. 55 § skollagen, 13 kap. 9 § gymnasieförordningen).

Oberoende av hur ersättningen eller bidragsbeloppet har bestämts ska hemkommunen göra ett påslag eller ett avdrag utifrån det beloppet som har bestämts. Därefter ska ett slutligt beslut fattas av kommunen om summan som ska betalas ut. Enligt 13 kap. 3 § första stycket 6 gymnasieförordningen ska mervärdesskatt uppgå till sex procent av det totala bidragsbeloppet. Av detta följer att mervärdesskatten ska läggas på efter att påslaget eller avdraget gjorts. Interkommunala ersättningar och bidrag till enskilda huvudmän anges vanligtvis per elev och år. Schablonpåslaget eller schablonavdraget ska göras på den interkommunala ersättningen respektive bidragsbelopp till enskilda huvudmän per elev och år.

För att illustrera hur ersättningssystemet skulle kunna se ut med ett kompensatoriskt schablonbelopp redovisar vi i tabell 7.5 interkommunala ersättningar och bidragsbelopp till enskilda huvudmän för samhällsvetenskapsprogrammet i sex kommuner i två samverkansområden. Vi har tre kommuner i Kommunförbundet Skåne och tre kommuner i Region Värmland. Båda dessa samverkansområden har kommit överens om hur man ska beräkna de interkommunala ersättningarna. De utgår från bestämmelserna för bidrag till enskilda huvudmän när de bestämmer de interkommunala ersättningarna. Grundbeloppet i Region Värmland beräknas som interkommunal ersättning med ett påslag för mervärdesskatten och en schablon för administration. Skånekommunerna har inga gemensamt överenskomna ersättningar, och där blir de interkommunala ersättningarna i princip detsamma som anordnarens självkostnad. Värmlandskommunerna har kommit överens om en gemensam ersättning för de interkommunala ersättningarna. Deras faktiska kostnader för de olika utbildningarna skiljer sig däremot åt.

Vid tillämpning av den resursomfördelning vi nu föreslår och med ledning av dagens ersättningsnivåer blir resultatet så här i ett tänkt exempel: Om Karlstad har en elev som väljer ett samhällsvetenskapsprogram i Arvika kommuns gymnasieskola ska Karlstad ersätta Arvika med 88 700 kronor om elevens meritvärde från grundskolan är under 211 och med 78 700 kronor om elevens meritvärde är över 262. I övriga fall, dvs. för eleverna som har meritvärden mellan de meritvärdesgränserna är 83 700 kronor, vilket är den ersätt-

ning man kommit överens om. Om eleven med lågt meritvärde i stället går på en fristående skola blir ersättningen till den enskilda huvudmannen på motsvarande sätt 93 500, och har eleven ett högt meritvärde blir ersättningen 83 500 kronor. För övriga elever blir ersättningen 88 500 kronor.

Kommunerna kan alltså komma överens om grundbelopp till enskilda huvudmän och IKE på olika sätt inom ramen för gällande regelverk och alltså komma fram till olika belopp. Ett eventuellt påslag eller avdrag med kompensatoriskt schablonbeloppet utgår från dessa belopp oberoende av hur de bestäms.

Tabell 7.5 Exempel på tillämpning av ett kompensatoriskt schablonbelopp vid ersättning för elever på samhällsvetenskapsprogrammet hos annan huvudman

Kronor per elev och år

	Grundbelopp	IKE	Grundbelopp inkl. schablonbelopp		IKE inkl. schablonbelopp	
			För elev med meritvärde över övre gräns	För elev med meritvärde under nedre gräns	För elev med meritvärde över övre gräns	För elev med meritvärde under nedre gräns
Kommunförbundet Skåne						
Lund	97 266	91 760	102 266	92 266	96 760	86 760
Malmö	104 092	98 200	109 092	99 092	103 200	93 200
Ängelholm	95 451	90 048	100 451	90 451	95 048	85 048
Region Värmland						
Arvika	88 500	83 700	93 500	83 500	88 700	78 700
Filipstad	88 500	83 700	93 500	83 500	88 700	78 700
Karlstad	88 500	83 700	93 500	83 500	88 700	78 700

Anm.: Mervärdesskatten på schablonbeloppet till enskild huvudman har inte beaktats i exemplet.

Meritvärdesgränserna ska meddelas av Skolverket samtidigt som grundbeloppens storlek meddelas

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka grundbelopp en kommun ska betala till en enskild huvudman per elev, program och inriktning när det gäller utbildningar som hemkommunen inte er-

bjuder i egen regi eller i samverkan med annan kommun (13 kap. 9 § gymnasieförordningen). När Skolverket meddelar föreskrifter om grundbeloppens storlek ska dessa meddelas senast den 31 januari det kalenderår som föreskrifterna gäller för.²⁰

För bidrag till enskilda huvudmän gäller enligt gymnasieförordningen att bidraget ska beslutas per kalenderår och före kalenderårets början. För elever som påbörjar en utbildning under kalenderåret ska hemkommunen besluta om bidraget omgående.²¹ Vidare gäller att om den enskilda huvudmannen och kommunen inte kommer överens om annat, ska bidraget betalas ut med en tolfedel varje månad.²² För interkommunala ersättningar finns inga nationella bestämmelser om när de ska vara beslutade eller hur ofta de ska betalas ut. Det är dock enligt utredningens uppfattning rimligt att det kompensatoriska schablonbeloppet hanteras inom ramen för regleringen på samma sätt avseende bidraget till enskilda huvudmän respektive interkommunala ersättningar. Om hemkommunen t.ex. kommit överens med en annan huvudman om att ersättningen ska betalas med hälften vid ingången av kalenderhalvår bör det gälla även för schablonbeloppet. Om hemkommunen betalar ut ersättningen med en tolfedel varje månad bör det gälla även för det kompensatoriska schablonbeloppet.

Ett kompensatoriskt schablonillägg har övervägts

Förslaget om ett kompensatoriskt schablonbelopp innebär en omfördelning av de befintliga resurserna. Det är konstruerat så att en del huvudmän kan få mer i ersättning eller bidrag och andra huvudmän kan få mindre i ersättning eller bidrag beroende på deras elevers studieförutsättningar. Förslaget innebär inga ökade kostnader för vare sig staten eller kommunerna totalt sett eftersom det endast handlar om en omfördelning.

Utredningen har också övervägt ett förslag som innebär att huvudmännen kan få ett kompensatoriskt schablonillägg för elever med sämre förutsättningar, däremot skulle inte ett motsvarande avdrag göras för elever med bättre förutsättningar. Storleken på ett sådant schablonillägg skulle kunna vara olika stort för olika elever och för-

²⁰ 13 kap. 9 § gymnasieförordningen.

²¹ 13 kap. 1 § gymnasieförordningen.

²² 13 kap. 11 § gymnasieförordningen.

delas enligt samma grundtanke som det kompensatoriska schablonbeloppet, dvs. genom att beakta både meritvärde från grundskolan och programval. Men det skulle kunna baseras på modellberäknade sannolikheter att nå examen, snarare än kvartilvärden för elever elevernas meritvärden från grundskolan.

Det skulle åligga hemkommunerna att vid ersättning till den mottagande huvudmannen få göra ett påslag för elever med sämre studieförutsättningar (på motsvarande sätt som med det kompensatoriska schablonbeloppet). Men hemkommunen skulle också göra ett schablon-tillägg för sina folkbokförda elever i de egna skolorna.

Ett sådant schablonillägg skulle innebära ökade kostnader för hemkommunerna, vilket kräver kompensation från staten. Om kommunerna kompenserades för kostnadsökningen genom en höjning av det generella statsbidraget skulle det innebära ett finansiellt tillskott till kommunerna men utan de riktade statsbidragens många nackdelar. Ett sådant alternativt förslag är skalbart, vilket innebär att staten kan välja hur mycket reformen får kosta.

Skolhuvudmännen har fortfarande ansvar för att fördela resurser mellan skolenheterna

Varje huvudman har ett ansvar för att principen om en likvärdig utbildning upprätthålls i verksamheten i enlighet med bestämmelserna i skollagen och läroplanerna. I detta ansvar ingår därmed även att huvudmännen ska se till att resurser fördelas efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Huvudmännen kommer fortfarande att ansvara för hur mycket resurser som behövs på olika program och skilda skolenheter. Det kompensatoriska schablonbeloppet är inte avsett att ersätta eller användas av huvudmännen när de fördelar resurser till sina skolenheter. En strukturell resursfördelning med fasta belopp och procentsatser riskerar att bli statisk, vilket Skolinspektionen påpekade i sin granskning av huvudmännens styrning av gymnasieskolan.²³ Men ett kompensatoriskt schablonbelopp kommer att bidra till huvudmännens ekonomiska förutsättningar att göra detta blir mer likvärdiga i och med att ersättningarnas storlek kan påverkas av deras elevers studieförutsättningar.

²³ Skolinspektionen (2018), *Kommunernas styrning av gymnasieskolan*.

7.2.4 Huvudmän ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter

Utredningens förslag: Huvudmännen för gymnasieskolan ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter.

Segregationen i både grund- och gymnasieskolan har ökat även om mekanismerna bakom segregationen skiljer sig mellan de två skolformerna. I den obligatoriska grundskolan ska alla elever huvudsakligen studera samma ämnen och i samma omfattning. I gymnasieskolan väljer eleverna utbildning efter intresse och framtidsplaner och det är stor skillnad mellan de olika programmens utbildningsinnehåll. Detta leder till att elever med liknande intresse och framtidsplaner söker sig till samma utbildningar. Detta kan leda till en form av segregation, även om den i någon bemärkelse är ytterst frivillig. Det finns vidare en rad faktorer som också påverkar valet och som kan bidra till att gymnasieskolan blir alltmer uppdelad efter t.ex. kön eller socioekonomisk bakgrund. Exempel på sådana faktorer kan vara vännerns val, föräldrars synpunkter, det faktum att arbetsmarknaden är starkt könsuppdelad och att vissa skolor är mer populära än andra vilket kan leda till betygssurval. Segregationen i gymnasieskolan är närmare beskriven i avsnitt 3.3.

Regeringen föreslog i propositionen Samling för skolan (prop. 2017/18:182) att de som ansvarar för verksamheten i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola ska arbeta systematiskt för en blandad social sammansättning av elever i skolorna. Regeringen anförde bland annat att ett mer kompensatoriskt sätt att fördela resurser kan vara ett sätt att motverka bristande likvärdighet. Riksdagen sa nej till regeringens förslag (bet. 2017/18: UbU27, rskr. 2017/18:310).

Argumenten mot regeringens förslag handlade bland annat om att förslagets konsekvenser för gymnasieskolan var oklara och att principen om betygssantagning riskerade att luckras upp. Det anfördes vidare att skulle kunna undergräva skolans kunskapsuppdrag, det fria skolvalet samt eliminera incitament för eleverna att anstränga sig under grundskolans senare år.

Utredningen kan konstatera att elever i gymnasieskolan i dag väljer utbildning efter intresse vilket kan bidra till att elevsammansättningen kan skilja sig åt mellan olika program. Att eleven själv

väljer utbildning och skola är en central del i utredningens förslag rörande planering och dimensionering. Det utesluter dock inte, enligt utredningens mening, att en huvudman aktivt kan arbeta för en allsidig social elevsammansättning. Utredningen har sett exempel på hur huvudmän agerar väldigt olika när det gäller att planera och lokalisera olika utbildningar. Det finns exempel på kommuner som systematiskt lokaliserar högskoleförberedande program och yrkesprogram på samma skolor. Det finns också exempel på kommuner som genom lokaliseringen av program strävar efter att få en jämn könsbalans på sina skolor. Samtidigt ser vi andra kommuner som placerat högskoleförberedande program centralt medan yrkesprogram givits mer perifera placeringar, detta beskrivs närmare i avsnitt 3.3.6. För många elever handlar gymnasievalet huvudsakligen om att välja utbildningsinriktning. För andra elever handlar gymnasievalet mer om vilken skola som är mest attraktiv. En skola med ett brett utbud med olika typer av program kan innebära ökade möjligheter även för elever med lägre meritvärden att komma in på en populär skola.

Utredningen har av regeringen fått i uppdrag att föreslå en regionalt baserad modell för planering och dimensionering. Uppdraget innefattar bland annat att överväga om modellen ska innefatta beslut om lokalisering. Utredningen menar att var skolor ska lokaliseras och vilka program som erbjudas på respektive skola är en uppgift för huvudmannen. Det är dock fullt rimligt att samverkande kommuner kommer överens om vilka utbildningar som bör erbjudas i samtliga samverkande kommuner och vilka utbildningar som kanske bara kan erbjudas i någon av de samverkande kommunerna. Beslut om lokalisering kommer att vara viktiga för att underlätta för elever från andra kommuner att kunna pendla till en utbildning som bara erbjuds i en av de samverkande kommunerna. Även om beslut om lokalisering även fortsättningsvis kommer att vara en angelägenhet för huvudmannen, både enskilda och kommunala, så finns det enligt utredningens uppfattning all anledning att det öppet diskutera och gemensamt överväga lämplig lokalisering. Utredningen ser dock inte att det finns anledning att reglera beslut om lokalisering närmare. Däremot anser utredningen att beslut om lokalisering, både av skolor och vilka utbildningar som ska erbjudas på olika skolor, aktivt kan användas för att minska segregation.

7.3 Studiebidrag till eget boende

7.3.1 Staten ska ansvara för ett nytt studiebidrag till eget boende

Utredningens förslag: Kommunernas ansvar för stöd till inackordering ska föras över till Centrala studiestödsnämnden (CSN) som därmed får det samlade ansvaret för stödet till inackordering. Bestämmelserna i skollagen om stöd till inackordering ska därför upphävas.

Det finns brister i det nuvarande systemet

Kommunalt stöd till inackordering lämnas som utgångspunkt till elever vid en gymnasie- eller gymnasiesärskola med offentlig huvudman. Elever i andra skolor kan få statligt inackorderingstillägg. Vid vilken skola eleven studerar påverkar därför om eleven kan få stöd och med vilket belopp. De närmare villkoren för det kommunala stödet ser dessutom olika ut i olika kommuner. Elever i skolor med offentlig huvudman kan därför få stöd enligt olika villkor och med olika belopp, beroende på vilken som är elevens hemkommun. Kommunalt stöd till inackordering kan, till skillnad från statligt stöd, ofta lämnas även om motsvarande utbildning finns på eleven hemort. Elever har därför möjlighet att välja bort en utbildning på hemorten, men bara om de vill läsa samma utbildning hos en skola med offentlig huvudman på en annan ort. En elev som vill välja bort en utbildning på hemorten och i stället läsa samma utbildning vid en fristående skola på en annan ort kan inte få statligt inackorderingstillägg. Skolor med offentliga och enskilda huvudmän har därför inte likvärdiga villkor i detta avseende.

Stödet till inackordering syftar till att undanröja geografiska hinder för utbildning. I dag finns i praktiken ett statligt stöd och 290 olika kommunala stöd. Varierande ambitionsnivå i kommunerna innebär att elever får stöd med olika villkor. Det nuvarande stödsystemet bidrar därmed inte till att säkerställa lika tillgång till utbildning på ett enhetligt sätt.

Studiehjälpsutredningen föreslog i betänkandet Moderniserad studiehjälp (SOU 2013:52) att staten genom CSN skulle ha det sam-

lade ansvaret för stödet till inackordering. Betänkandet remissbehandlades 2015. Av remissinstanserna var endast *Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (Riksförbundet FUB)* negativa. Förbundet utvecklade dock inte grunderna för denna synpunkt. Övriga remissinstanser som kommenterade förslaget, däribland CSN, *Folkbildningsrådet*, *Göteborgs stad*, *Läraryrket*, *Länsstyrelsen i Norrbotten*, *Skolverket*, *Stockholms stad* m.fl. tillstyrkte ett statligt huvudmannaskap och menade att ett statligt huvudmannaskap skulle skapa bättre förutsättningar för en likvärdig, enhetlig och rättssäker prövning. Ett flertal kommuner som utredningen varit i kontakt med vittnar också om att olika villkor i olika kommuner och skolorna mellan det statliga och det kommunala stödet gör det svårt för elever och vårdnadshavare att förstå systemet. Svårigheterna visar sig bl.a. i att elever och vårdnadshavare lämnar in sin ansökan om stöd till fel instans.

Elever och vårdnadshavare kan heller inte förutse om de har rätt till stöd. De många olika villkoren och möjligheten att i enskilda fall lämna stöd med hänvisning till skäl innebär dessutom att det är svårt att förstå varför vissa, men inte andra elever får stöd. Kommunernas och CSN:s beslut kan därför komma att uppfattas som orimliga och godtyckliga. Utredningen bedömer att systemets legitimitet kan komma att ifrågasättas.

Det nuvarande uppdelade systemet för stöd till inackordering innebär att olika villkor gäller för olika elever och för olika skolhuvudmän. Systemet är komplext, rätten till stöd är svår att förutse och beslut om stöd kan uppfattas som godtyckliga. Systemet ger inte likvärdiga och rättvisa villkor för offentliga och enskilda skolhuvudmän. Sammantaget anser utredningen att en förändring är nödvändig.

Utgångspunkter för förändringar av nuvarande system

Ett system för stöd till inackordering måste vara tydligt för elever, vårdnadshavare, skolhuvudmän och andra. Regelverket för stödet måste därför vara så enkelt som möjligt. Stödsystemet måste dessutom vara likvärdigt. Rätten till stöd ska inte bero på var elever bor eller av vem som är huvudman för skolan. Lika villkor måste gälla för alla. Stödsystemet måste därför vara enhetligt. Studier på en annan ort är ett stort beslut för elever och vårdnadshavare. Möjligheten att

få ett ekonomiskt stöd kan ofta vara en central fråga vid sådana beslut. Elever och vårdnadshavare måste på förhand kunna få veta om att tänkta studier medför en rätt till stöd. Stödsystemet måste därför vara förutsebart.

Stödet till inackordering bör därför utformas så att stödet blir enkelt, enhetligt och förutsebart.

Staten ska ansvara för stödet till inackordering

Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till förslaget i betänkandet Moderniserad studiehjälp. Utredningen ska föreslå om staten genom CSN bör ha ett samlat ansvar för stödet till inackordering. I uppdraget ingår varken att överväga om kommunerna helt ska ta över ansvaret för stödet eller att föreslå förändringar i det nuvarande kommunala stödet. Utredningen har därmed haft att ta ställning till om ansvaret för stödet till inackordering även fortsättningsvis ska delas mellan staten och kommunerna eller om staten ska ta över ansvaret.

En tanke vid införandet av det kommunala stödet till inackordering var att kommunerna även skulle få ansvar för sådana studieekonomiska konsekvenser som hänger nära samman med kommunala beslut om lokalisering av skolor, kollektivtrafik m.m. Utredningens genomgång visar samtidigt att kommunerna i praktiken alltmer kommit att använda det kommunala stödet som ett verktyg för att främja vissa typer av utbildningar framför andra, och för att ge kommunens elever tillgång till ett större utbud av utbildning än de garanteras enligt skollagen.²⁴ Utredningen beräknar t.ex. att uppemot hälften av dem som får kommunalt stöd till inackordering för att studera på en annan ort får stöd trots att de redan har tillgång till en motsvarande utbildning på hemorten.

Utredningen anser att många av problemen i nuvarande stödsystem har sin grund i kommunernas olika användning av det kommunala stödet. Utredningen bedömer inte att ett tydligare regelverk för det kommunala stödet skulle vara en tillräcklig åtgärd för att säkerställa ett enhetligt och enkelt stödsystem. Utredningen har heller inte i uppdrag att överväga sådana förändringar. Utredningen bedömer därför att staten ska ta över det samlade ansvaret för stödet.

²⁴ Se avsnitt 5.3.2.

Stödet bör administreras av CSN

CSN administrerar i dag det statliga stödet till inackordering. Det finns redan ett väl utvecklat regelverk och praxis kring ansökningsförfarande, utbetalningar, återkrav med mera. CSN administrerar dessutom den statliga studiehjälpen. Elever som har rätt till stöd till inackordering har oftast redan stöd i form av studiebidrag från studiehjälpssystemet. Samordnade ansöknings- och utbetalningsrutiner och ett sammanhållet kontrollsystem skulle innebära att elever och vårdnadshavare möter ett enklare och mera enhetligt stödsystem. Ett samordnat system innebär dessutom minskade administrativa kostnader och en minskad risk för felaktiga utbetalningar. Stödet till inackordering bör därför administreras av CSN.

7.3.2 Studiebidrag till eget boende ska regleras i studiestödslagen

Utredningens förslag: Studiebidrag till eget boende ska bara få lämnas till den som behöver ett eget boende till följd av studier.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om bidrag till eget boende.

Stödet ska heta studiebidrag till eget boende

Det statliga stödet till inackordering som lämnas av CSN kallas inackorderingstillägg. Det kommunala stödet regleras i skollagen under rubriken Stöd till inackordering. I praktiken kallas det kommunala stödet dock olika saker i olika kommuner, exempelvis inackorderingsbidrag eller inackorderingsstöd. Många kommuner kallar dessutom stödet inackorderingstillägg, samma namn som det stöd CSN administrerar.

Studiehjälpstuderingen föreslog att ett nytt stöd under ett samlat statligt ansvar skulle kallas inackorderingsstöd.²⁵ CSN avstyrkte vid remissbehandlingen ett namnbyte. Myndigheten hänvisade till att begreppet inackorderingstillägg är ett inarbetat namn hos b.l.a.

²⁵ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*.

skolor och att ett namnbyte skulle kräva ändringar i datasystem och i informationsmaterial.

Trots CSN:s synpunkt bedömer utredningen ett nytt stöd för inackordering under ett samlat statligt ansvar av tydlighetsskäl bör ges ett nytt namn. Inte minst för att skilja ett sådant stöd från de nuvarande statliga och kommunala stöden. I Svensk ordbok (SO) anges att ordet inackordera betyder att skaffa permanent kost och logi. Begreppen inackorderingstillägg, inackorderingsbidrag och inackorderingsstöd har alla sitt ursprung i en tid då elever som flyttade från föräldrahemmet till studieorten vanligtvis bodde på särskilda elevhem eller liknande. Eleverna betalade då ett samlat belopp för kost och logi, dvs. för sin inackordering. I dag ser verkligheten annorlunda ut. Dagens elever är mer sällan inackorderade i traditionell bemärkelse. Begreppet inackordering är dessutom ålderstiget och används knappast i allmänt språkbruk. Ett nytt och mera enhetligt stöd syftar till att täcka delar av de merkostnader som ett eget boende på studieorten medför.²⁶ Dessa merkostnader kan vara boendekostnader på studieorten, dyrare uppehälle och resor till och från föräldrahemmet. Ett nytt stöd bör ges ett namn som bättre återspeglar varför stödet lämnas. Utredningen har därför övervägt namnet Bidrag till merkostnader vid studier på annan ort. Ett sådant namn är dock otympligt långt och kan sammanblandas med de merkostnadslån som kan lämnas inom ramen för det statliga studiemedelssystemet.²⁷ Ett nytt stöd avser täcka boendekostnader men även vissa andra kostnader. Utredningen har därför också övervägt namnet Bidrag vid studier på annan ort. Ett sådant namn tydliggör dock inte att stödet endast kan lämnas när eleven har en egen bostad utanför föräldrahemmet. Stödet skulle därför kunna sammanblandas med den ersättning för elevresor som elevens hemkommun kan vara skyldig att lämna för dagliga resor till studier på en annan ort.²⁸ Utredningen har också övervägt begreppet Bidrag till eget boende. Ett sådant namn kan dock sammanblandas med bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken. Det bör av denna anledning också framgå av namnet att det är fråga om en typ av studiestöd. För att hålla namnet kort men tydligt föreslår utredningen därför att det nya stödet ska heta Studiebidrag till eget boende.

²⁶ Se efterföljande avsnitt.

²⁷ 3 kap. 15 § studiestödslagen (1999:1395).

²⁸ Lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Det föreslås också en bestämmelse som upplyser om att närmare bestämmelser om studiebidrag till eget boende kommer att meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

7.3.3 Bidrag ska lämnas om motsvarande utbildning saknas på hemorten

Utredningens förslag: Studiebidrag till eget boende ska lämnas för en elev som studerar utanför hemorten och om motsvarande utbildning saknas på hemorten. Liksom i dag ska detta gälla studerande på de läroanstalter och utbildningar som finns i en bilaga till studiestödsförordningen. Någon prövning av kravet om att motsvarande utbildning ska saknas på hemorten ska inte göras i fråga om den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i en annan kommun än sin hemkommun eller i en region enligt 20 kap. 19 d § skollagen.

Med motsvarande utbildning avses

1. vid utbildning på nationella program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan: samma nationella program och inriktning,
2. vid utbildning på introduktionsprogram i gymnasieskolan; utbildning på programinriktat val som är inriktad mot samma nationella program, på yrkesintroduktion mot samma yrkesområde och för övriga introduktionsprogram samma introduktionsprogram, eller
3. annan utbildning: utbildning i samma utbildnings- eller skolform med samma kursinnehåll.

Studiebidrag till eget boende ska dessutom lämnas till elever i gymnasie- och gymnasiesärskolan som inte kan bo kvar på sin hemort när de deltar i arbetsplatsförlagt lärande (APL).

Detta ska regleras i förordning.

Studiehjälsutredningens förslag

Studiehjälsutredningen föreslog att ett nytt inackorderingsstöd under ett samlat statligt ansvar bara ska lämnas om motsvarande utbildning saknas på eller i närheten av elevens hemort. I annat fall finns inget behov av inackordering. Med motsvarande utbildning avsågs som utgångspunkt samma nationella program och inriktning.²⁹

Studiehjälsutredningens förslag skulle innebära att bara de ungdomar som saknar en motsvarande utbildning på sin hemort kan få inackorderingsstöd för studier på en annan ort. Det skulle innebära att de elever som tagit emot i första hand av en annan kommun inom ett samverkansområde inte längre skulle få stöd till inackordering om motsvarande utbildning fanns i hemkommunen. *Malmö kommun* invände därför i sitt remissvar att studiehjälsutredningens förslag skulle innebära att kommunens ungdomar inte längre skulle kunna få stöd till inackordering. Malmö kommun ansåg därför att förslaget borde utredas vidare. *Friskolornas riksförbund* påpekade att studiehjälsutredningens förslag innebar att hänsyn inte ska tas till om en utbildning hade godkänts som en särskild variant eller som en nationellt godkänd idrottsutbildning (NIU). Inte heller ska hänsyn tas till skillnader inom ramen för programfördjupningen eller individuellt val inom ett program. Förbundet avstyrkte därför förslaget och framhöll att hänsyn även måste tas till utbildningarnas faktiska innehåll. CSN påpekade att vissa studerandegrupper skulle bli utan stöd när kommunernas många gånger generösa prövningar av rätten till stöd till inackordering skulle försvinna. Exempelvis elever vid NIU och elever som tagits emot i andra hand till en utbildning. *Gävle kommun* ansåg att elever vid NIU även fortsatt borde ha rätt till inackorderingsstöd. *Luleå kommun* ansåg att det var viktigt att inackorderingsstöd endast skulle lämnas till elever som tagits emot i första hand till en utbildning. *Skolverket* ansåg att det behövde utredas om mera generösa regler fordrades för vissa yrkesutbildningar. *Hästnäringens-, naturbrukets- och skogsbrukets yrkesnämnder* ansåg att naturbruksprogrammets inriktningar behövde ses över, för att förhindra att elever skulle begränsas i sitt val av naturbruksgymnasium.

²⁹ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 176–181.

Studiebidrag till eget boende ska lämnas om motsvarande utbildning saknas på hemorten

Syftet med studiebidraget till eget boende är, liksom motsvarande tidigare stöd, är att undanröja geografiska hinder för utbildning. Bidraget bör därför lämnas om eleven inte kan bo kvar på hemorten och ändå delta i en motsvarande utbildning. En central fråga är dock hur långt statens ansvar ska sträcka sig. För att inte statens ansvar ska sträcka sig alltför långt behöver det definieras vad som avses med att inte kunna delta i en motsvarande utbildning på hemorten.

Vad ska avses med motsvarande utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan?

En central målsättning inom skolväsendet är att alla barn och ungdomar, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning.³⁰ Ett studiebidrag till eget boende bör därmed syfta till att säkerställa att alla har lika tillgång till utbildning inom skolväsendet. Vilket utbud varje elev ska ha tillgång till regleras i skollagen. Ett studiebidrag till eget boende bör därför stödja ungdomars lika tillgång till det grundläggande utbildningsutbud som finns enligt skollagen. Mottagande i första hand regleras i skollagen och innebär bl.a. att elever ska tas emot i första hand till utbildningar som inte finns på hemorten. Men förstahandsmottagande gäller också för alla elever inom ett samverkansområde. Om en förutsättning för rätten till studiebidrag till eget boende skulle vara om eleven tagits emot i första hand eller inte skulle ett nytt system riskera att ge alltför olika villkor för elever i olika kommuner. Detta eftersom samverkansavtalen även i fortsättningen kommer att kunna variera i storlek. Studiebidraget till eget boende bör därför inte vara beroende av första- eller andrahandsmottagande. Oberoende av om elever är mottagna i första eller andra hand ska de kunna få studiebidrag till eget boende om de uppfyller de kriterier som föreslås om att motsvarande utbildning inte ska finnas på hemorten.

Utredningen har bedömt att ett studiebidrag till eget boende bör stödja ungdomars lika tillgång till det grundläggande utbildningsutbud som de har tillgång till enligt skollagen. Med det grundlägg-

³⁰ 1 kap. 8 § skollagen.

gande utbudet enligt skollagen avses det utbud av utbildningar som ger rätt till förstahandsmottagning i en annan kommun. Ett studiebidrag till eget boende bör följaktligen syfta till att ge ungdomar en reell möjlighet att ta del av samtliga nationella program och inriktningar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, och att ta del av utbildning på programinriktat val som är inriktad mot samma nationella program, utbildning på yrkesintroduktion som är inriktad mot samma yrkesområde och i övrigt samma slags introduktionsprogram. Ett nytt studiebidrag till eget boende bör därför inte heller lämnas till elever som vill läsa en särskild variant, profil eller liknande av ett program eller inriktning på en annan ort. Sådana utbildningar ger alltså inte rätt till förstahandsmottagning i en annan kommun. En sådan ordning skulle verka kostnadsdrivande för statens kostnader för bidraget. Ett studiebidrag till eget boende kan och bör inte syfta till att stödja en obegränsad valfrihet för ungdomar. Elever som redan har tillgång till ett visst program eller inriktning på sin hemort har visserligen genom systemet med frisökning, samverkansavtal och genom fristående gymnasieskolor möjligheter att söka sig till samma utbildning någon annanstans. Dessa elever har dock redan tillgång till en motsvarande utbildning på hemorten. De bör därför inte anses ha behov av stöd i form av ett studiebidrag till eget boende för att tillförsäkras tillgång till den aktuella utbildningen.

Nationellt godkänd idrottsutbildning

Ett antal remissinstanser lyfte 2015 frågan om NIU En utbildning där ämnet specialidrott ingår får godkännas som NIU om den har en tydlig elitidrottskaraktär och ett etablerat samarbete med ett specialidrottsförbund som är relevant för utbildningen. Skolverket beslutar om var NIU får anordnas och hur många platser utbildningarna får ha.³¹

Ett studiebidrag till eget boende är ett utbildningspolitiskt stöd. Bidraget syftar till att ge alla elever en reell möjlighet att ta del av alla program och nationella inriktningar i gymnasieskolan. Bidraget syftar inte till att stödja idrottsväsendet, olika huvudmän eller enskilda elevers idrottsliga strävanden.

³¹ 5 kap. 27–30 §§ gymnasieförordningen.

Genom skollagen och gymnasieförordningen garanteras elever tillgång till vissa riksrekryterande idrottsutbildningar vid godkända riksidsrottsgymnasier (RIG). Ett nytt studiebidrag till eget boende ska enligt utredningens förslag alltid kunna lämnas till elever vid riksrekryterande utbildningar. Bidraget kommer därför alltid att kunna lämnas till elever vid RIG. Elever garanteras däremot inte tillgång till NIU. Utredningen bedömer därför att det saknas anledning att föreslå särskilda undantag för NIU-elever. Ett nytt studiebidrag till eget boende ska därför kunna lämnas till NIU-elever endast om samma program och nationella inriktning saknas på elevens hemort. Att samma program och nationella inriktning på elevens hemort inte är en NIU-utbildning har i sammanhanget ingen betydelse.

Utredningen bedömer att uppemot 1 500 NIU-elever i dag har kommunalt stöd till inackordering trots att samma program och nationella inriktning finns på elevens hemort. Utredningen föreslår i avsnitt 1.6.2 särskilda övergångsbestämmelser som innebär att dessa elever kommer att kunna slutföra sina utbildningar med oförändrade villkor. Våra förslag påverkar också på sikt förutsättningarna för kommunala gymnasieskolor som ger utbildning i form av NIU. Vi bedömer dock inte att det ligger i utredningens uppdrag att föreslå särlosningar av hänsyn till olika huvudmän. Utredningen noterar samtidigt att regelverket för idrottsutbildningar vid RIG och i form av NIU under 2020 är föremål för en översyn inom Regeringskansliet.

Vissa yrkesutbildningar i gymnasieskolan

Studiehjälpsutredningen bedömde att en väl fungerande yrkesutbildning är viktig för både individen och samhället. Utredningen konstaterade vidare att det inte är möjligt för varje region eller kommun att ha ett brett utbud av vissa specifika yrkesutbildningar. Studiehjälpsutredningen ansåg därför att det var befogat att staten genom inackorderingsstöd stöttar ungdomar som vill läsa sådana utbildningar.³² Studiehjälpsutredningen konstaterade att det inom vissa nationella program finns flera yrkesutgångar, yrken som en utbildning ska leda till, än det finns inriktningar. Inom en och samma inriktning finns ofta flera yrkesutgångar. De olika yrkesutgångarna kan dessutom vara vitt skilda från varandra. Studiehjälpsutredningen

³² SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 183.

ansåg inte att det var rimligt att neka elever vid sådana utbildningar inackorderingsstöd och i stället hänvisa dem till att läsa samma program och inriktning, men med ett helt annat innehåll, på hemorten.

Skolverket får enligt 4 kap. 2 § gymnasieförordningen besluta om att en viss utbildning får finnas inom inriktningen övriga hantverk på hantverksprogrammet. Studiehjälsutredningen föreslog att Skolverket även skulle få besluta om vilka utbildningar som får finnas inom inriktningarna djur och skog på inom naturbruksprogrammet. Inackorderingsstöd skulle kunna lämnas till elever vid utbildningar som på detta sätt beslutats av Skolverket, även om samma program och inriktning fanns på hemorten.³³

Regeringen har beslutat om ändringar när det gäller utbudet av inriktningar på hantverks- och naturbruksprogrammen som ska börja tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2021. De svårigheter som studiehjälsutredningen pekade på är därmed till viss del åtgärdade. Utredningen bedömer därför inte att det finns någon anledning att föreslå någon särreglering för yrkesutbildning på det sätt studiehjälsutredningen föreslog. Ett studiebidrag till eget boende bör därför normalt lämnas bara om det introduktionsprogram, det nationella program eller den nationella inriktning eleven antagits till saknas på hemorten.

Arbetsplatsförlagt lärande

Studiehjälsutredningen föreslog att studerande som behöver bo-sätta sig på en annan ort för att delta i APL ska kunna få inackorderingsstöd. Stödet ska kunna lämnas om avståndet till APL-platsen eller skolan är minst 40 km eller om restiden minst tre timmar per dag under minst tre dagar per vecka. Ingen av 2015 års remissinstanser kommenterade förslaget särskilt.

Ett nytt studiebidrag till eget boende syftar till att stödja allas lika tillgång till utbildning. Bidraget ska medverka till att ge alla ungdomar en reell möjlighet att ta del av samtliga program och inriktningar inom gymnasie- och gymnasiesärskolan. APL ingår som en obligatorisk del i många program och kan inte alltid tillhandahållas på elevens hemort. I vissa fall behöver eleven ett eget boende på den ort där han eller hon genomför sin APL. Ett nytt studiebidrag till

³³ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 183–186.

eget boende bör utformas så att det underlättar APL på en annan ort än elevens hemort. Utredningen gör samma bedömning som studie-
hjälpstudien och anser att ett nytt studiebidrag till eget boende
bör kunna lämnas till elever som inte kan bo kvar på sin hemort när
de deltar i APL.

Vad ska avses med motsvarande utbildning när det gäller annan utbildning?

Det nuvarande statliga inackorderingstillägget lämnas även till andra elever än elever vid gymnasie- och gymnasiesärskolor. Statligt inackorderingstillägg lämnas i dag till elever på t.ex. folkhögskolor och internationell gymnasieutbildning för International Baccalaureate (IB).

Utredningen föreslår ingen ändring i detta avseende. Ett nytt studiebidrag till eget boende ska fortsatt kunna lämnas för studier vid de utbildningar som framgår av bilaga A till studiestödsförordningen (2000:655) längst till och med det första kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år (2 kap. 3 § första stycket studie-
hjälpstudien). Studiebidragstudien ansåg att prövningen av om motsvarande utbildning finns på elevens hemort vid sådana andra utbildningar borde utgå från kursinnehållet.³⁴ Ingen av 2015 års remissinstanser har kommenterat förslaget.

Utredningen gör i huvudsak samma bedömning som studie-
hjälpstudien. I dagens system är det dock möjligt att jämföra kursinnehåll i helt olika typer av utbildningar. Utredningen anser därför att det bör tydliggöras att det ska vara fråga om en utbildning i samma utbildnings- eller skolform som har samma kursinnehåll. Med motsvarande utbildning bör därför avses en utbildning i samma utbildnings- eller skolform och med samma kursinnehåll.

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

Med dagens reglering ger studier inom kommunal vuxenutbildning (komvux) som huvudregel inte rätt till någon form av ekonomiskt stöd till inackordering. När det gäller det statliga stödet till inackordering omfattas utbildning inom komvux endast om den studerande är utlandssvensk (jfr 2 kap. 2 § studiestödsförordningen). Som nämnts

³⁴ SOU 2013:52 *Moderniserad studiebidrag*, s. 179–181.

i avsnitt 5.3.2. finns en rätt till kommunalt sådant stöd för ungdomar inom komvux på gymnasial nivå till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Det gäller de som har en rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i en annan kommun än sin hemkommun eller i en region för att uppnågrundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning och krav på grundläggande behörighet eller särskilda kunskaper till yrkeshögskolan.³⁵

Utredningens förslag innebär att begränsningen i studiestödsförordningen av det statliga stödet till studerande vid andra läroanstalter och utbildningar än sådana som ingår i skolväsendet och har offentlig huvudman enligt skollagen tas bort. Komvux ingår i de utbildningar som nämns i bilagan till studiestödsförordningen och kommer därför att omfattas av möjligheten att få studiebidrag till eget boende. Eftersom rätten att få studiehjälp, i vilken studiebidrag till eget boende ingår, är begränsad till och med det första kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år och en vuxen som huvudregel har rätt att delta i utbildning inom komvux först från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år kommer de personer som har rätt till studiebidrag för eget boende att vara mycket få. De ungdomar som har rätt till kommunalt stöd för eget boende i dag för vissa studier på komvux bör dock ha kvar den rätten på samma sätt som i dag. Utredningen föreslår därför en bestämmelse som föreskriver att för dessa ungdomar ska någon prövning av kravet om att motsvarande utbildning ska saknas hemorten inte göras.

Studiebidrag till eget boende ska huvudsakligen regleras i studiestödsförordningen

Det nuvarande statliga inackorderingstillägget regleras till stor del i CSN:s föreskrifter.³⁶ Föreskrifterna innehåller närmare bestämmelser som i praktiken avgränsar målgruppen för stödet. Bestämmelser som reglerar vem som kan få studiebidrag till eget boende är av tydlig principiell karaktär. De tydliggör gränserna för statens ansvarsområde. Sådana bestämmelser påverkar också statens kostnader för stö-

³⁵ 20 kap. 19 d § skollagen. Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 19, 19 a eller 19 b § skollagen har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller i en region, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen.

³⁶ CSNFS 2001:6.

det. Bestämmelser som avgränsar målgruppen för stödet bör därför inte regleras i CSN:s föreskrifter. Bestämmelser om vem som har rätt till studiebidrag till eget boende bör därför beslutas av regeringen, i studiestödsförordningen.

7.3.4 Avstånd och restid till skolorten ska avgöra behovet av eget boende

Utredningens förslag: En utbildning ska anses ligga utanför elevens hemort om färdvägsavståndet mellan elevens hem och skolan eller en APL-plats är minst 40 kilometer enkel väg, eller om restiden tur- och retur är mer än två timmar.

Med elevens hem ska avses permanent bostad för eleven och dennes förälder eller föräldrar och permanent bostad för annan förälder som samtidigt är eller, innan den studerandes 18-årsdag, senast har varit vårdnadshavare. Med elevens hem ska även avses en gemensam bostad för eleven och dennes make, maka, sambo eller barn, som familjen har kvar under den tid eleven har ett eget boende för att studera. Om det finns särskilda skäl ska en annan bostad där den studerande varaktigt bor jämföras med hans eller hennes hem.

Detta ska regleras i förordning.

Studiehjälpsutredningens förslag

Studiehjälpsutredningen föreslog att den som har minst 40 kilometers enkel färdväg mellan föräldrahemmet och skolan ska ha rätt till inackorderingsstöd. Inackorderingsstöd skulle dessutom kunna lämnas även vid kortare färdväg, om restiden med allmänna kommunikationer översteg tre timmar per dag under minst tre dagar i veckan.³⁷ Förslaget baserades på att 40 kilometer var den avståndsgräns som kommunerna oftast tillämpade. Statligt inackorderings-tillägg lämnas i dag om restiden är minst två timmar. Många kommuner tillämpade också detta restidskrav. Studiehjälpsutredningen ansåg dock att ett restidskrav endast skulle vara ett alternativ till ett avståndskrav, en hjälpregel. Restidskravet föreslogs därför vara längre

³⁷ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 176–179.

än den då vanligt förekommande gränsen om två timmar. Studiehjälpsutredningen föreslog en gräns om minst tre timmars restid under minst tre dagar i veckan. CSN var i sitt remissvar 2015 positiv till förslaget om att rätten till inackorderingsstöd främst skulle bedömas utifrån avståndet mellan föräldrahemmet och skolan, eftersom det innebar en enklare administration. Myndigheten påpekade att många resebolag tillämpar olika tidtabeller under olika delar av året, vilket försvårar bedömningen av restiden. *Friskolornas riksförbund* ansåg att restidskravet borde vara två i stället för tre timmar, eftersom en längre restid kan innebära att elever går miste om möjligheten att gå en utbildning på en annan ort. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* ansåg att en regel om avstånd och restid borde kompletteras med möjligheter att få andra individuella behov bedömda.

Studiehjälpsutredningen föreslog att inackorderingsstöd skulle lämnas om motsvarande utbildning inte fanns på elevens hemort. En skola skulle enligt förslaget anses ligga på elevens hemort om färdvägsavståndet mellan elevens hem och skolan var mindre än 40 kilometer enkel väg, eller om restiden är mindre än tre timmar per dag under minst tre dagar per vecka. Med hemmet skulle avses bostaden för eleven och hans eller hennes föräldrar. Om eleven var gift eller sambo med någon som han eller hon har eller har haft barn med, skulle deras bostad anses vara elevens hem. Om det fanns särskilda skäl skulle i stället en annan bostad där eleven varaktigt bodde jämföras med hemmet.³⁸ Av 2015 års remissinstanser har endast *Skolverket* kommenterat förslaget närmare. Skolverket ansåg att det borde förtydligas vad som avses med att en utbildning finns i närheten av hemorten.

Nuvarande bestämmelser och praxis kring det statliga inackorderingstillägget fungerar i huvudsak väl. Studiehjälpsutredningens förslag syftade inte till någon ändring i sak, jämfört med de villkor som redan gäller för det statliga inackorderingstillägget. Det saknas därför anledning att avvika från studiehjälpsutredningens förslag om det inte bedöms vara nödvändigt.

³⁸ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 73–76.

Föräldrarnas bostad eller bostäder

Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har i ett avgörande konstaterat att förutsättningarna för statligt inackorderingstillägg inte är uppfyllda när en av elevens föräldrar är bosatt på studieorten. Önskemål om att slippa bo hos denna förälder utgör heller inte särskilda skäl att ändå lämna statligt inackorderingstillägg.³⁹ ÖKS har i ett annat avgörande slagit fast att det inte finns förutsättningar att lämna statligt inackorderingstillägg för studier på en tredje ort, om motsvarande utbildning finns på en av de orter där föräldrarna är bosatta.⁴⁰ Studiehjälpstuderingen föreslog som huvudregel att bostaden för eleven och hans eller hennes föräldrar ska anses vara elevens hem. Om en elev bor i samma omfattning hos båda sina föräldrar ansåg studiehjälpstuderingen att det fanns särskilda skäl att se båda föräldrarnas bostäder som elevens hem.⁴¹ Studiehjälpstuderingens förslag behandlade dock inte situationen när en elev bor tillsammans med en förälder utanför studieorten, och samtidigt har en annan förälder som bor på studieorten.

Studiebidrag till eget boende syftar till att stödja allas lika tillgång till utbildning. Bidraget är ett medel för att minska geografiska och ekonomiska hinder för studier. Om eleven redan bor hos eller har möjlighet att flytta till en förälder på studieorten saknas normalt anledning att lämna studiebidrag till eget boende. Begreppet hemmet bör därför definieras på ett sådant sätt som tydliggör att bidrag normalt inte lämnas om någon av elevens föräldrar som samtidigt är vårdnadshavare har sin permanenta bostad på studieorten eller om det finns en motsvarande utbildning på den ort där någon av föräldrarna som samtidigt är vårdnadshavare har sin bostad. Med hemmet bör därför som utgångspunkt avses permanent bostad för eleven och dennes förälder eller föräldrar, och permanent bostad för annan förälder som samtidigt är eller, innan elevens 18-årsdag, senast har varit vårdnadshavare.

³⁹ ÖKS den 13 mars 2011, dnr 2011-00998.

⁴⁰ ÖKS den 30 januari 2012, dnr 2011-06381.

⁴¹ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 75–76 och 179–181.

Elev som är gift eller sambo

Studiehjälpsutredningen föreslog att om eleven var gift eller sambo med någon som han eller hon har eller har haft barn med skulle deras gemensamma bostad anses vara hemmet.⁴² Definitionen tog sikte på situationer då en elev måste skaffa ytterligare en bostad på studieorten eftersom make, maka, sambo och eventuella barn behöver bo kvar på den tidigare hemorten. Sådana elever får merkostnader om de ska kunna bedriva studier på en annan ort. De har därför behov av ett studiebidrag till eget boende, för att kunna tillförsäkras lika tillgång till utbildning. Däremot har utredningen, till skillnad från studiehjälpsutredningen, inte kunnat finna några bärande skäl att ställa upp krav på att eleven måste ha eller ha haft barn tillsammans med en make, maka eller sambo. Att eleven och dennes make, maka eller sambo måste behålla en gemensam bostad bör utgöra tillräcklig anledning att lämna studiebidrag till ett eget boende. På samma sätt kan det vara nödvändigt för eleven att behålla en bostad för sig och sina barn på den tidigare hemorten, för att undvika att barnen rycks upp från sin vardag. Med hemmet bör därför även avses en gemensam bostad för eleven och dennes make, maka, sambo eller barn som bibehålls under den tid eleven har ett eget boende för att studera.

Särskilda skäl

Studiehjälpsutredningen föreslog att en annan bostad där eleven varaktigt bor skulle kunna jämföras med elevens hem, om det fanns särskilda skäl. Som exempel på sådana skäl angavs att eleven är placerad i ett familjehem eller ett annat enskilt hem, eller att eleven bor i lika stor utsträckning hos båda sina föräldrar (växelvist boende).⁴³

I dagens samhälle finns många olika familjekonstellationer. Det är heller inte ovanligt att elever, exempelvis ensamkommande ungdomar, inte delar bostad med sina föräldrar eller familj. En definition av vilken ort som ska anses vara eleven hemort avgör vem som kan få studiebidrag till eget boende. En sådan definition måste ta höjd för de många variationer i boendeförhållande som finns. Det bör därför, som studiehjälpsutredningen föreslog, vara möjligt att anse att en annan bostad än elevens hem om det finns särskilda skäl. Exempel

⁴² Ibid.

⁴³ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 181.

på när särskilda skäl finns kan vara när eleven är placerad i ett familjehem eller att annat enskilt hem, eller om andra omständigheter innebär att en annan bostad bör anses utgöra elevens ordinarie bostad. Särskilda skäl bör också kunna finnas att bortse från en förälders bostad, om rätten enligt 6 kap. 14 a § föräldrabalken beslutat om att barnet ska bo hos den andre av föräldrarna.

Eget boende utanför studieorten

Av ett avgörande från ÖKS och en dom från Kammarrätten i Göteborg framgår att statligt inackorderingstillägg och kommunalt inackorderingsstöd kan lämnas även om eleven bor inackorderad på en annan ort än studieorten.⁴⁴ Kammarrätten i Göteborg konstaterade dock i sin dom att bestämmelsen i skollagen inte innehåller något krav på att inackordering måste ske på studieorten eller i dess närhet. Rätten fann därför att en elev som bosatt sig i Säffle för att kunna studera i Karlstad hade rätt till kommunalt inackorderingsstöd. Kammarrätten ansåg samtidigt att en sådan möjlighet inte ligger i linje med syftet med stödet. Utredningen delar inte denna uppfattning. Ett boende på en ort närmare studieorten kan bidra till att dagliga resor till och från studierna underlättas. Ett sådant boende kan bidra till att göra utbildning tillgänglig oavsett föräldrarnas geografiska hemvist.⁴⁵ Utredningen föreslår därför inte några begränsningar i rätten till studiebidrag till eget boende kopplat till elevens val av bostadsort.

Avstånds- och restidskrav

Studiehjälpsutredningen föreslog att inackorderingsstöd skulle lämnas om färdvägsavståndet mellan elevens hem och skolan var minst 40 kilometer enkel väg, eller om restiden var längre än tre timmar per dag under minst tre dagar per vecka.

Utredningen delar studiehjälpsutredningens bedömning att ett avståndskrav är enklare att informera om och att administrera. Vad som är viktigare är att ett avståndskrav innebär ett mera förutsebart

⁴⁴ ÖKS den 8 maj 2006, dnr 2006-00640 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 juni 2013, mål 1356-13.

⁴⁵ Jfr prop. 1991/92:100, bilaga 9, s. 47.

system för elever och vårdnadshavare. Ett renodlat avståndskrav skulle dock vara problematiskt i de fall allmänna kommunikationer saknas eller följer tidtabeller som inte stämmer med elevens utbildningstider. Ett avståndskrav bör därför kombineras med ett restidskrav. Studiebidrag till eget boende bör därför kunna lämnas även när färdvägsavståndet mellan elevens hem och skolan är begränsat, om restiden med allmänna kommunikationer samtidigt är orimligt lång. Statligt inackorderingstillägg lämnas i dag om restiden mellan föräldrahemmet och skolan är minst två timmar per dag under minst fyra dagar under en tvåveckorsperiod.⁴⁶ Olika kommuner har utifrån lokala och regionala förutsättningar ställt upp olika krav för det kommunala stödet till inackordering. Utredningen har inte funnit anledning att förslå några skärpta avstånds- eller restidskrav. Utredningen anser därför att kraven i nuvarande stödsystem i möjligaste mån bör gälla även för ett nytt studiebidrag till eget boende.

De flesta kommuner som har avståndskrav ställer upp ett krav på 40–49 kilometers färdväg. Utredningen kan dessutom konstatera att endast 495 av de elever som hade statligt inackorderingstillägg under läsåret 2018/2019 hade en färdväg mellan föräldrahemmet och skolan som understeg 45 kilometer. Elever som trots en kortare resväg har fått statligt inackorderingstillägg har antingen en längre restid med allmänna kommunikationer än två timmar per dag, alternativt har inackorderingstillägg lämnats med stöd av någon av befintliga undantagsregler. Tre timmars restid, utöver den tid utbildningen pågår, skulle innebära en lång skoldag. CSN och en stor del av de kommuner som anger ett restidskrav kräver dessutom en restid om minst två timmar per dag. Utredningen bedömer därför att en utbildning bör anses ligga utanför elevens hemort om färdvägsavståndet mellan elevens hem och skolan eller en APL-plats är minst 40 kilometer enkel väg, eller om restiden tur- och retur överstiger två timmar per dag.

Studiehjälpsutredningen föreslog att restiden skulle vara minst 40 kilometer eller tre timmar per dag under minst tre dagar per vecka. Regelverket för ett studiebidrag till eget boende ska dock vara enkelt och förutsebart. Det är därför rimligt att elevens längsta avstånd eller restid under en viss period läggs till grund för bedömningen av rätten till studiebidrag till eget boende. Det nuvarande statliga inackorder-

⁴⁶ 1 kap. 3 § CSNFS 2001:6.

ingstillägget lämnas som utgångspunkt för varje sammanhängande tidsperiod om 14 dagar som studier pågår.⁴⁷ Det bör vara tillräckligt att kräva 40 kilometers resväg alternativt två timmars restid. Studiebidrag till eget boende bör med en sådan reglering kunna lämnas för en viss 14-dagarsperiod, om avståndet mellan hemmet och skolan är minst 40 kilometer, eller om restiden är mer än två timmar per dag, under minst en dag under denna period.

Studiebidrag till eget boende ska huvudsakligen regleras i studiestödsförordningen

Bestämmelser som reglerar avstånds- och restidskrav och olika villkor som definierar målgruppen för ett nytt studiebidrag till eget boende bör beslutas av regeringen i studiestödsförordningen.

7.3.5 Bidrag ska lämnas med ett belopp som följer kostnadsutvecklingen

Utredningens förslag: Bidraget ska lämnas med ett belopp i kronor som motsvarar 4,97 procent av prisbasbeloppet per månad.

Studiehjälpsutredningens förslag

Studiehjälpsutredningen bedömde att stödet till inackordering borde återställas till 1995 års nivå. Utredningen föreslog därför att stödet skulle lämnas med mellan 1 700 och 3 100 kronor per månad, beroende på avståndet mellan skolan och föräldrahemmet. Olika belopp skulle lämnas om avståndet var 0–84 km, 85–174 km, 175–599 km, 600–1 299 km respektive 1 300 km eller mer. Utredningen föreslog vidare att beloppen skulle följa kostnadsutvecklingen och därför föreskrivas årligen i förordning.⁴⁸ Bland annat *Folkbildningsrådet*, *Nacka kommun*, *Nordanstigs kommun*, *Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU)*, *Stockholms läns landsting*, *Sveriges elevkårer* såg positivt på den föreslagna höjningen av beloppen. Andra remissinstanser, exempelvis *Rörelsefolkhögskolornas intresse-*

⁴⁷ 2 kap. 6 § studiestödslagen.

⁴⁸ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 174–176.

organisation (RIO), ifrågasatte om den föreslagna höjningen var tillräcklig för elever vid folkhögskolan. CSN instämde i att beloppen borde ses över årligen och välkomnade förslaget att reducera antalet avståndsklasser från nio till fem. *Gävle kommun* ansåg att storleken på stödet inte bara borde bero på avståndet mellan föräldrahemmet och skolan. Detta eftersom kostnaderna för elevernas boende varierar kraftigt i landet.

Studiebidrag till eget boende ska lämnas som ett kontant stöd

Ingen av de 24 kommuner som utredningen har varit i kontakt med under hösten 2018 lämnar stöd till inackordering på annat sätt än som kontant stöd direkt till eleven eller dennes vårdnadshavare. Även statligt inackorderingstillägg lämnas enbart i form av en kontant ersättning. Det bör dessutom sakna betydelse i vilken form eleven får ett bidrag till boende, fördyrat uppehålle och resor till föräldrahemmet. Utredningen föreslår därför att studiebidrag till eget boende endast ska lämnas som ett belopp i kronor.

Bidraget ska lämnas med ett enhetligt månadsbelopp

Dagens kommunala och statliga stöd till inackordering är avsett att vara en hjälp att täcka boendekostnader, fördyrat uppehålle och resor till föräldrahemmet vid studier på annan ort.⁴⁹ En tredjedel av de 24 kommuner utredningen varit i kontakt med under hösten 2018 lämnade stöd med ett och samma belopp, oavsett avståndet mellan föräldrahemmet och skolan. CSN och två tredjedelar av kommunerna lämnade i stället stöd med högre belopp, ju längre skolan låg från föräldrahemmet. Många elever kompenseras med andra ord särskilt för att de kan ha dyrare hemresor. Ingen elev kompenseras däremot särskilt för högre kostnader på orter där kostnadsläget är högre än genomsnittet. Elever som bosätter sig i Stockholm kan t.ex. inte få ett högre bidrag som kompensation för högre boendekostnader. Regelverket för ett nytt studiebidrag till eget boende ska vara enkelt och enhetligt. Ett bidrag som kompenserar för vissa men inte andra typer av förhöjda kostnader är inte enkelt eller enhetligt. Utredningen ser två möjliga lösningar, antingen bör studiebidraget

⁴⁹ Se prop. 1991/92:100, bilaga 9, s. 47 och 198.

schabloniseras på det sättet att det lämnas med ett och samma månadsbelopp, oavsett avståndet mellan föräldrahemmet och skolan eller så bör det individualiseras så att bidraget lämnas med ett månadsbelopp som varierar beroende på elevens kostnader för resor, boende och uppehålle.

Inga elever kompenseras i dag särskilt om de har höga kostnader för boende eller uppehålle. Elever i den tredjedel av kommunerna som endast lämnar stöd med en enda beloppsnivå saknar dessutom redan i dag särskild kompensation för höga reskostnader. Varken de nuvarande statliga och kommunala stöden eller ett nytt studiebidrag till eget boende är avsedda att täcka elevernas samtliga merkostnader vid eget boende på studieorten. En schablonisering till en enda beloppsnivå skulle tydliggöra att stödet inte är avsett att täcka elevens alla merkostnader. En schablonisering skulle vidare innebära en kraftig förenkling eftersom alla elever som uppfyller villkoren för bidraget då skulle få ett och samma belopp. Bidragsbeloppet skulle heller inte behöva justeras, om föräldrarna skulle flytta närmare eller längre från skolan under studietiden. En individualisering skulle tvärtom innebära en ökad komplexitet och försvårad administration. En individualisering skapar framför allt svåra frågor om hur dyrare kostnader för boende och uppehålle ska beräknas och kompenseras. En schablonisering skulle innebära att vissa elever inte längre får särskild kompensation för en specifik kostnadspost. Alla elever som uppfyller villkoren för bidraget skulle i stället få ett och samma belopp. Ett schabloniserat stöd skulle därmed vara mera enhetligt. Vid en individualisering skulle elevernas bidragsbelopp däremot kunna variera stort, beroende på en mängd olika variabler. Utredningen bedömer därför att studiebidrag till eget boende bör lämnas med ett och samma månadsbelopp till de elever som har rätt till stödet. Ingen hänsyn bör därmed tas till avståndet mellan elevens föräldrahem och skola.

Bidraget ska räknas upp med prisbasbeloppet

Storleken på det kommunala stödet till inackordering har sedan starten varit indexreglerat genom en koppling till prisbasbeloppets utveckling. Storleken på det statliga inackorderingstillägget har däremot varit oförändrat sedan 1995. Studiehjälpstuderingen bedömde att inackorderingsstödet måste värdesäkras och föreslog därför att

regeringen årligen ska meddela föreskrifter om stödbeloppen i en särskild förordning.⁵⁰

Studiehjälp består i dag av studiebidrag, extra tillägg och statligt inackorderingstillägg. Storleken på dessa bidrag anges som fasta belopp i studiestödslagen (1999:1395). Ett nytt studiebidrag till eget boende ska hjälpa elever med delar av kostnaderna för ett eget boende. Om beloppet inte skulle värdesäkras, kommer stödet gradvis att minska i värde. Möjligheten att studera på annan ort kommer då gradvis att bli förbehållet en allt mindre grupp elever med goda ekonomiska förutsättningar. Utredningen bedömer därför att bidragets storlek bör värdesäkras.

Många andra studiestödsbelopp i det statliga studiestödssystemet indexregleras i dag i studiestödslagen genom en koppling till prisbasbeloppets storlek.⁵¹ En sådan ordning eliminerar behovet av återkommande förordningsändringar. Utredningen förslår därför att storleken på ett studiebidrag till eget boende ska regleras i studiestödslagen och kopplas till prisbasbeloppets utveckling.

Beloppsnivå

Beloppen inom det statliga inackorderingstillägget har varit desamma sedan 1995. Om beloppen hade följt prisbasbeloppets utveckling och utvecklingen av det kommunala stödet hade statligt inackorderingstillägg i dag lämnats med mellan 1 570 och 3 100 kronor per månad.

Ett studiebidrag till eget boende ska lämnas med ett och samma belopp till de elever som har rätt till bidraget. Statligt inackorderingstillägg lämnas i dag med i snitt 1 650 kronor per månad. Kommunalt stöd till inackordering lämnas med i snitt 1 730 kronor per månad. Ett enhetligt studiebidrag till eget boende bör inte lämnas med ett lägre belopp än så. Kommunerna lämnar dessutom stöd till inackordering till fler elever än som kommer att ha rätt till ett nytt studiebidrag till eget boende. Utredningen beräknar att omkring 59 procent av de elever som i dag har kommunalt stöd till inackordering kommer att ha rätt till studiebidrag till eget boende. Kostnadsminskningar hos kommunerna kommer därför inte att generera motsvarande kostnadsökningar för staten. Det finns därför ett visst utrymme

⁵⁰ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 174–176.

⁵¹ Exempelvis studiemedel enligt 3 kap. studiestödslagen och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

att höja bidragsnivån för de elever som kommer att ha rätt till studiebidrag till eget boende. Utredningen bedömer att ett studiebidrag till eget boende bör lämnas med ett belopp som motsvarar det högsta belopp som lämnas som statligt inackorderingstillägg. Det vill säga med 2 350 kronor per månad, eller med 4,97 procent av prisbasbeloppet räknat i 2020 års belopp. Utredningen föreslår därför att studiebidrag till eget boende ska lämnas med 4,97 procent av prisbasbeloppet per månad.

7.3.6 Bidrag ska i vissa fall kunna lämnas även om motsvarande utbildning finns på hemorten

Utredningens förslag: Studiebidrag till eget boende får lämnas även om en motsvarande utbildning finns på elevens hemort om

- eleven deltar i en riksrekryterande utbildning,
- elevens utbildning i huvudsak är skolförlagd medan motsvarande utbildning på hemorten är en lärlingsutbildning,
- eleven är en utlandssvensk elev,
- eleven får en ny hemort eller om elevens skola flyttar efter att han eller hon har påbörjat sina studier och om ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet, eller
- omständigheter i elevens skolmiljö innebär att han eller hon inte kan delta i motsvarande utbildning på hemorten.

Studiebidrag till eget boende får lämnas även om eleven ska delta i utbildning på hemorten eller om en motsvarande utbildning finns där

- till elever som läser vid en folkhögskola och som bor på internat på skolan, eller
 - om det finns synnerliga skäl.
- Detta ska regleras i förordning.

I CSN:s föreskrifter finns bestämmelser som innebär att statligt inackorderingstillägg i vissa fall får lämnas även om motsvarande utbildning finns på elevens hemort eller om restidskravet inte är uppfyllt.

Om elevens föräldrar stadigvarande vistas utomlands och eleven går i skola i Sverige, om eleven läser på en folkhögskola och bor på internat på skolan eller om det finns särskilda skäl lämnas statligt inackorderingstillägg även om motsvarande utbildning finns på hemorten och även om restiden till skolan är kortare än två timmar per dag. Undantag från villkoret att motsvarande utbildning inte får finnas på hemorten får också göras om eleven i första hand har sökt men inte antagits till en motsvarande utbildning på hemorten, elevens föräldrar har flyttat till en annan ort i Sverige efter att studierna påbörjats och ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet, elevens föräldrar efter en utlandsvistelse har återvänt till Sverige efter att de aktuella studierna påbörjats och ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet, den valda utbildningen i huvudsak är skolförlagd medan utbildningen på hemorten är en lärlingsutbildning eller om den valda utbildningen är riksrekryterande.

Studiehjälpsutredningens förslag

Studiehjälpsutredningen föreslog att CSN:s nuvarande undantagsregler oförändrade skulle föras in i studiestödsförordningen och gälla även för ett nytt inackorderingsstöd. Av 2015 års remissinstanser har endast *Specialpedagogiska skolmyndigheten* kommenterat förslaget särskilt. Myndigheten ansåg att begreppet tillgänglighet måste beaktas. Myndigheten påpekade som exempel att en särskilt ljudisolerad skola i en annan kommun kan vara det bästa alternativet för en viss elev, även om en motsvarande utbildning finns på hemorten.

Vilka undantag ska göras?

I utredningens kontakter med CSN och 24 olika kommuner under hösten 2018 har framkommit att möjligheten att göra undantag från huvudregler vid olika typer av skäl bidrar till att systemet blir svårbegripligt för elever, vårdnadshavare, skolpersonal och andra. Regelverket för ett studiebidrag till eget boende ska vara enkelt, enhetligt och förutsebart. Utrymmet att lämna studiebidrag till eget boende när en motsvarande utbildning finns på hemorten bör därför begränsas. Undantagsbestämmelser bör dessutom formuleras på ett så enkelt sätt som möjligt.

Riksrekryterande utbildning

En offentlig huvudman får hos Skolverket ansöka om att en utbildning ska vara riksrekryterande. Detta innebär att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet. En enskild huvudman får ansöka om en motsvarande prövning för att få en avvikelse i form av en så kallad riksrekryterande utbildning.⁵²

Skolverket får besluta att ett visst nationellt program i gymnasie- eller gymnasiesärskolan, eller att ett programinriktat val som utformats för en grupp elever i en gymnasieskola med offentlig huvudman, ska vara riksrekryterande.⁵³ Enligt förarbetsuttalanden ska riksrekrytering kunna vara aktuellt för utbildning som ryms inom nationella program, men som inte kan komma till stånd utan riksrekrytering eftersom elevunderlaget i närområdet är alltför begränsat. Riksrekrytering ska också kunna vara aktuellt för utbildningar av nationellt intresse som till sin struktur och innehåll inte ryms inom något nationellt program inom gymnasieskolan.⁵⁴

Ett studiebidrag till eget boende ska stödja ungdomars lika tillgång till det grundläggande utbildningsutbud som de har rätt till enligt skollagen. Behöriga sökande ska tas emot i första hand till riksrekryterande utbildningar. Ett studiebidrag till eget boende bör följaktligen utformas på ett sätt som ger ungdomar en faktisk möjlighet att ta del av riksrekryterande utbildningar. Utredningen föreslår därför att studiebidrag till eget boende ska kunna lämnas till den som läser vid en riksrekryterande utbildning, även om en motsvarande utbildning finns på elevens hemort.

⁵² 5 kap. 14 § gymnasieförordningen.

⁵³ 16 kap. 45–46 §§, 19 kap. 37–38 §§ och 17 kap. 20 § skollagen.

⁵⁴ Prop. 2008/09:199, s. 92.

Gymnasial lärlingsutbildning

Utbildning i gymnasie- och gymnasiesärskola ska i huvudsak vara skolförlagd.⁵⁵ Gymnasial lärlingsutbildning är ett undantag. Från och med det läsår lärlingsutbildningen påbörjas, ska minst hälften av utbildningen vara förlagd till en eller flera arbetsplatser.⁵⁶

Det nuvarande statliga inackorderingstillägget lämnas om motsvarande utbildning på hemorten bara finns som lärlingsutbildning och om eleven vill läsa en i huvudsak skolförlagd utbildning någon annanstans.⁵⁷ Den motsatta situationen, att en elev vill läsa en lärlingsutbildning på en annan ort i stället för en motsvarande skolförlagd utbildning på hemorten, utgör inte skäl att lämna statligt inackorderingstillägg. Det är därför möjligt att välja bort en lärlingsutbildning på hemorten, men inte att välja en lärlingsutbildning någon annanstans.

Ett nationellt program och en nationell inriktning har samma behörighetskrav, huvudsakliga kursutbud och examensregler oavsett om utbildningen är skolförlagd eller ges som lärlingsutbildning. Lärlingsutbildning utgör samtidigt ett undantag från huvudregeln, att utbildning i gymnasie- och gymnasiesärskolan ska vara skolförlagd. Lärlingsutbildning innebär dessutom ofta andra krav på eleven. Exempelvis utbildningstider som motsvarar normala arbetstider och krav på närvaro utanför skolan, på en eller flera arbetsplatser. Av denna anledning bedömer utredningen att det är rimligt att elever även fortsättningsvis ska ha möjlighet välja bort lärlingsutbildning. Studiebidrag till eget boende bör därför kunna lämnas i de fall elevens utbildning i huvudsak är skolförlagd, om motsvarande utbildning på hemorten är en lärlingsutbildning.

Utredningen har övervägt att föreslå att elever också ska kunna välja en lärlingsutbildning på en annan ort, om motsvarande utbildning på hemorten enbart erbjuds som en skolförlagd version. Ett nytt studiebidrag till eget boende syftar dock till att stödja ungdomars lika tillgång till det utbildningsutbud som de har rätt till enligt skollagen. Kommunerna måste enligt skollagen inte erbjuda gymnasial lärlingsutbildning. Elever har heller ingen rätt att tas emot i första hand till en gymnasial lärlingsutbildning utanför kommunen eller

⁵⁵ 15 kap. 11 § och 18 kap. 11 § skollagen.

⁵⁶ 16 kap. 11 § och 19 kap. 10 § skollagen.

⁵⁷ 1 kap. 5 § 4 CSNFS 2001:6.

samverkansområdet för utbildningen, bara för att kommunen endast erbjuder en skolförlagd variant av samma program eller inriktning.⁵⁸ Det saknas därför anledning att föreslå att elever som vill läsa ett visst program eller inriktning som lärlingsutbildning ska ha en generell rätt till studiebidrag till eget boende.

Föräldrar som stadigvarande vistas utomlands

Statligt inackorderingstillägg lämnas i dag till elever som går i skola i Sverige och vars föräldrar stadigvarande vistas utomlands, även om motsvarande utbildning finns på hemorten och även om restiden till skolan är kortare än två timmar per dag.⁵⁹ Studiehjälpsutredningen föreslog att denna undantagsbestämmelse skulle kvarstå oförändrad.⁶⁰ Ingen av 2015 års remissinstanser har kommenterat förslaget.

Ett studiebidrag till eget boende är till för elever som till följd av studier inte kan bo kvar på sin hemort. Undantagsbestämmelser som anger att en elev har rätt till bidrag enbart på den grunden att hans eller hennes föräldrar stadigvarande vistas utomlands tar inte hänsyn till att samma elev samtidigt kan ha en ordinarie hemort i Sverige. Ensamkommande ungdomar kan t.ex. ha ett ordnat boende i en kommun. Deras föräldrar vistas normalt stadigvarande utanför Sverige. Det förhållandet kan och bör inte i sig utgöra skäl att lämna studiebidrag till eget boende, särskilt inte om dessa ungdomar vill delta i en utbildning på eller i närheten av sin ordinarie hemort i Sverige. Utlandssvenska elever intar en särställning. Utlandssvenska elever är elever vars vårdnadshavare stadigvarande vistas utomlands, och av vilka minst en är svensk medborgare. Sådana elever har rätt till utbildning i Sverige.⁶¹ Barn bosatta i utlandet har enligt skolförordningen (2011:185) samma rätt till utbildning i grund- och grundsärskolan som barn bosatta i Sverige.⁶² För att underlätta för utlandssvenska elever att tas emot till utbildning i gymnasie- och gymnasiesärskolan finns dessutom specialbestämmelser i gymnasieförordningen. Ett begränsat antal utbildningsplatser (fri kvot) får enligt gymnasieförordningen avsättas för elever som av särskilda omständigheter bör

⁵⁸ 16 kap. 42–44 §§ och 19 kap. 34–36 §§ skollagen.

⁵⁹ 1 kap. 4 § 1 CSNFS 2001:6.

⁶⁰ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 74–75 och 181–183.

⁶¹ Prop. 1995/96:89.

⁶² 4 kap. 2 § skolförordningen.

ges företräde framför övriga elever. Fri kvot innebär helt enkelt att vissa elever kan antas även om deras betyg inte kan jämföras med andra sökandes. Antalet platser i den fria kvoten ska enligt gymnasieförordningen utökas om utlandssvenska elever söker till utbildningen ifråga.⁶³ Utlandssvenska elever kan därför sägas vara garanterade en utbildningsplats i grund-, grundsär-, gymnasie- och gymnasiesärskolan.

Ett nytt studiebidrag till eget boende syftar till att stödja ungdomars lika tillgång till det utbildningsutbud som de har rätt till enligt skollagen. Regelverken för skolan är utformade för att garantera utlandssvenska elever en utbildningsplats i grund-, grundsär-, gymnasie- respektive gymnasiesärskolan. En utbildningsplats har dock inget värde om eleven inte samtidigt har en reell möjlighet att bosätta sig på studieorten i Sverige. Ett studiebidrag till eget boende bör därför utformas på ett sätt som ger utlandssvenska elever en faktisk möjlighet att ta del av utbildning i Sverige. Utredningen föreslår därför att studiebidrag till eget boende ska kunna lämnas till utlandssvenska elever, även om en motsvarande utbildning finns på elevens hemort.

Andra elever som har föräldrar som är bosatta utomlands, men som samtidigt har ett ordnat boende på en ort i Sverige, bör inte omfattas av särskilda undantagsbestämmelser. De bör i stället, med hänvisning till särskilda skäl, normalt anses ha sin hemort i Sverige. Rätten till studiebidrag till eget boende bör då bero på om motsvarande utbildning finns på denna hemort i Sverige.

Elever som sökt men inte antagits till utbildning

Den som i första hand har sökt men inte antagits till en motsvarande utbildning på hemorten kan enligt CSN:s föreskrifter få statligt inackorderingstillägg för att läsa samma utbildning någon annanstans.⁶⁴ Studiehjälsutredningen föreslog att denna undantagsbestämmelse

⁶³ 7 kap. 3 § gymnasieförordningen.

⁶⁴ 1 kap. 5 § CSNFS 2001:6. Föreskrifterna bygger ursprungligen på ett avgörande från ÖKS. ÖKS ansåg i ett ärende att det fanns särskilda skäl att lämna inackorderingstillägg till en elev som hade otillräckliga betyg för antagning på hemorten, och som därför ville läsa samma program vid en fristående gymnasieskola på en annan ort. Se ÖKS den 13 november 2013, dnr 2006-03248.

skulle kvarstå oförändrad.⁶⁵ Ingen av 2015 års remissinstanser har kommenterat förslaget.

Ett nytt studiebidrag till eget boende syftar till att stödja ungdomars lika tillgång till det utbildningsutbud som de har rätt till enligt skollagen. En elev kan ha möjlighet att söka en utbildning på hemorten, men inte tillräckligt bra betyg för att antas på den sökta utbildningen. En sådan elev har ändå samma tillgång till utbildning som andra elever. Utredningen föreslår därför att den nuvarande undantagsregeln tas bort. Elever som har sökt men inte antagits till en motsvarande utbildning på hemorten, bör inte enbart på den grunden kunna få studiebidrag till eget boende för att läsa samma utbildning på en annan ort.

Att kunna slutföra en påbörjad utbildning

Statligt inackorderingstillägg kan i dag lämnas även om motsvarande utbildning finns på hemorten, om elevens föräldrar har flyttat till en annan ort i Sverige efter att studierna påbörjas och ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet eller elevens föräldrar efter en utlandsvistelse har återvänt till Sverige efter det att de aktuella studierna påbörjats och ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet.⁶⁶

Syftet med dessa undantag är att säkerställa att elever ska kunna slutföra sina studier. Om elevens föräldrar flyttar från en ort där motsvarande utbildning saknas till en ort där en sådan utbildning finns skulle eleven annars behöva avbryta sina studier, flyta hem till föräldrahemmet och återuppta studierna där. Det bör noteras att undantaget endast gäller om ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet för eleven. Väsentlig olägenhet bör enligt praxis hos CSN anses föreligga om kurser läses i en annan ordningsföljd vid en ny skola, om andra omständigheter innebär en risk för förseningar i studierna eller om eleven har hunnit inordna sig i ett socialt sammanhang på den befintliga studieorten.⁶⁷ Elever som nyss påbörjat en utbildning har däremot enligt praxis från ÖKS normalt ansetts kunna byta skola utan väsentlig olägenhet.⁶⁸

⁶⁵ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 74 och 181–183.

⁶⁶ 1 kap. 5 § 2–3 CSNFS 2001:6.

⁶⁷ CSN 2011, s. 21–22.

⁶⁸ ÖKS den 12 december 2012, dnr 2011-05943.

Elever kan också drabbas av problem om deras skola flyttar efter studierna början. Exempelvis om eleven påbörjar en utbildning på hemorten, om andra motsvarande utbildningar redan finns där och om skolan sedan flyttar bort från hemorten. Normalt finns då ingen rätt till stöd, eftersom det finns motsvarande utbildningar på hemorten.⁶⁹ Elever som inte har egna ekonomiska möjligheter att flytta till den nya studieorten kan då tvingas avbryta sin utbildning.

Skollagen ger elever i gymnasie- och gymnasiesärskolans program en vidsträckt rätt att fullfölja en påbörjad utbildning.⁷⁰ Elever bör i möjligaste mån ges reella förutsättningar att slutföra en påbörjad utbildning. Det är därför inte rimligt att elever ska kunna sakna rätt till studiebidrag till eget boende till följd av deras föräldrar eller skola flyttar under utbildningstiden. Utredningen föreslår därför att studiebidrag till eget boende i vissa fall ska kunna lämnas även om en motsvarande utbildning finns på elevens hemort. Det gäller om eleven får en ny hemort eller om elevens skola flyttar efter att eleven har påbörjat sina studier och om ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet. Undantaget för den situationen att elevens föräldrar efter en utlandsvistelse har återvänt till Sverige efter det att de aktuella studierna påbörjats bör dock tas bort. Om elevens föräldrar flyttar till studieorten saknas det skäl för att eleven ska få stöd och om elevens föräldrar bosätter sig utanför studieorten kommer eleven ha rätt till stöd om avståndsvillkoren uppfylls. I det fallet motsvarande utbildning finns på den nya hemorten dit elevens föräldrar flyttat borde undantaget om skolbyte i 2 kap. 8 b § 4 studiestödsförordningen kunna tillämpas.

Vilka av dagens särskilda skäl bör ge fortsatt rätt till stöd?

Om det finns särskilda skäl lämnas statligt inackorderingstillägg i dag även om motsvarande utbildning finns på hemorten och även om restiden till skolan är kortare än två timmar per dag.⁷¹ I olika avgränden från ÖKS har med tiden utvecklats en praxis kring vilka omständigheter som anses kunna utgöra särskilda skäl. Studiehjälp-

⁶⁹ ÖKS har i ett sådant fall också ansett det fanns särskilda skäl att lämna statligt inackorderingstillägg, eftersom eleven annars skulle behöva byta skola till en skola på hemorten. ÖKS den 27 april 2009, dnr 2009-00943.

⁷⁰ 16 kap. 37–41 och 49–49 a §§, 17 kap. 15 och 21 a §§ samt 19 kap. 30–33 och 42–42 a §§ skollagen.

⁷¹ CSNFS 2001:6.

utredningen förslög ingen ändring i möjligheten att lämna stöd till inackordering med hänvisning till särskilda skäl. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* ansåg 2015 att tillgänglighet måste beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att lämna stöd för studier på en annan ort, när en motsvarande utbildning finns på hemorten. Utredningen bedömer i det följande om de omständigheter som hittills ansetts som särskilda skäl för stöd, även i fortsättningen ska leda till att stöd ska ges.

Brister i skolmiljön

ÖKS har i sina avgöranden funnit att trakasserier eller annan kränkande behandling, olika sociala problem och vissa personliga förhållanden, behov av särskilda resurser som endast kan tillgodoses vid en viss skola, medicinska skäl samt hot och misshandel kan utgöra särskilda skäl att lämna statligt inackorderingstillägg, även om motsvarande utbildning finns på elevens hemort. De skäl som accepteras bör enligt nämndens praxis ha sitt ursprung och sin lösning i skolsituationen. Skälen bör alltså primärt vara relaterade till skolsituationen, och inte till elevens hemsituation. ÖKS har t.ex. ansett att skäl som är hänförliga till elevens hemförhållanden i stället bör vara socialtjänstens ansvarsområde.⁷²

En huvudman för en utbildning inom skolväsendet har ett långtgående ansvar att anpassa utbildningen för eleverna. Resurser ska t.ex. fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov, och det ska finnas personal som kan tillgodose elevernas behov av specialpedagogiska insatser. För elever i behov av särskilt stöd ska ett särskilt åtgärdsprogram utarbetas.⁷³ Särskilt stöd kan bestå av insatser kopplade till undervisningen, exempelvis pedagogiska insatser. Särskilt stöd kan även vara åtgärder som saknar koppling till den vanliga undervisningen, såsom tekniska hjälpmedel, assistenthjälp eller anpassning av en skollokal.⁷⁴ Utbildning i skolväsendet ska vidare utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.⁷⁵ I arbetsmiljölagen (1977:1160), som i viss mån även omfattar elever i skolväsendet, finns bestäm-

⁷² ÖKS den 12 november 2007, dnr 2007-04370.

⁷³ 1 kap. 4 §, 2 kap. 10 och 25 §§ samt 3 kap. 7–9 §§ skollagen.

⁷⁴ Prop. 2008/09:71, s. 42 och prop. 2013/14:160, avsnitt 6.

⁷⁵ 5 kap. 3 § skollagen.

melser som syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. I diskrimineringslagen (2008:567) finns förbud mot diskriminering i samband med verksamhet i skolväsendet. Kränkande behandling definieras i skollagen som ett uppträdande som utan vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker en elevs värdighet. Huvudmannen för en utbildning inom skolväsendet ansvarar bl.a. för att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling.⁷⁶

En elev som har särskilda behov eller förutsättningar men där eventuella brister i skolmiljön samtidigt försvårar eller omöjliggör studier är således huvudmannens ansvar. Huvudmannen kan anpassa utbildningen efter elevens behov och förutsättningar eller åtgärda eventuella brister i skolmiljön. Huvudmannen kan också hjälpa eleven till en fungerande utbildningsmiljö vid en annan skola. Bestämmelser om ett nytt studiebidrag till eget boende måste utformas på ett sätt så som underlättar för huvudmän inom skolväsendet att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och andra författningar. Omständigheter som rör brister i skolmiljön bör därför kunna utgöra skäl att lämna studiebidrag till eget boende även om motsvarande utbildning finns på elevens hemort.

Det är normalt eleven och dennes vårdnadshavare som har att visa att det föreligger skäl för studiebidrag till eget boende. Omständigheter som rör brister i skolmiljö kan samtidigt ofta vara känsliga och omfattas av sekretess. Erfarenheter från ärenden gällande statligt inackorderingstillägg visar att elever och vårdnadshavare generellt sett inte har några svårigheter att styrka brister i skolmiljön. I ärenden om studiestöd hos CSN gäller dessutom enligt 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Utredningen föreslår därför att studiebidrag till eget boende får lämnas även om en motsvarande utbildning finns på elevens hemort om omständigheter i elevens skolmiljö innebär att han eller hon inte kan delta i motsvarande utbildning på hemorten.

⁷⁶ 6 kap. skollagen.

Elever som har rätt till bidrag från en senare tidpunkt

ÖKS har i nämndens praxis funnit att det kan finnas särskilda skäl att lämna statligt inackorderingstillägg under tiden fram tills elevens föräldrar flyttar på ett sådant sätt att eleven får rätt till stödet. Ett avgörande gällde en elev vars vårdnadshavare en månad efter studiestarten skulle flytta utomlands, efter vilken tidpunkt eleven annars först skulle få rätt till statligt inackorderingstillägg.⁷⁷ ÖKS har i ett annat fall funnit att en elev kan ha rätt till statligt inackorderingstillägg under en begränsad period, i avvaktan på att föräldrarna ska flytta till studieorten.⁷⁸

Ett nytt studiebidrag till eget boende ska lämnas om motsvarande utbildning saknas på elevens hemort. Om föräldrarna skulle flytta kan förutsättningarna att få bidraget förändras. En elev kan t.ex. förlora rätten till bidrag om en motsvarande utbildning finns på föräldrarnas nya hemort. Som utredningen redan har konstaterat bör elever som redan har hunnit påbörjat sina studier i viss mån kunna skyddas från att bli av med rätten till bidrag.⁷⁹ Elever som ännu inte har hunnit påbörja sina studier och elever som har påbörjat sina studier utan att ha rätt studiebidrag till eget boende har inte samma skyddsbehov. Studiebidrag till eget boende bör som utgångspunkt lämnas endast under den tid eleven uppfyller villkoren för bidraget. Undantag bör endast göras för elever som har hunnit påbörja sina studier med bidraget när föräldrarna eller skolan flyttar, om ett skolbyte då inte kan ske utan väsentlig olägenhet. När en motsvarande utbildning finns på elevens hemort bör studiebidrag till eget boende däremot inte kunna lämnas tillfälligt, i avvaktan på att dennes föräldrar ska byta bostadsort. Utredningen föreslår därför inte något undantag för elever som har rätt till bidrag från en senare tidpunkt.

Utbildning som har fått en särpräglad utformning

ÖKS har i sin praxis funnit att det kan finnas särskilda skäl att bortse från att samma program och inriktning finns på elevens hemort, om utbildningen på hemorten kraftigt avviker från det normala. Enligt nämndens praxis är det möjligt att välja bort en utbildning på hem-

⁷⁷ ÖKS den 2 oktober 2006, dnr 2006-03285.

⁷⁸ ÖKS den 27 april 2009, dnr 2009-00577.

⁷⁹ Se rubriken Att kunna slutföra en påbörjad utbildning ovan.

orten som har fått en särpräglad utformning. Det har exempelvis varit möjligt att få statligt inackorderingstillägg för att läsa en traditionell naturbruksutbildning med inriktning skog på en annan ort, när samma program och inriktning på hemorten har varit inriktad mot naturguide/äventyr.⁸⁰ Det är däremot inte möjligt att välja bort en traditionell utbildning på hemorten, för att i stället läsa en särpräglad variant av samma utbildning på en annan ort. Det har t.ex. inte varit möjligt att få statligt inackorderingstillägg för att läsa naturbruksprogrammet inriktning djur med särskild hundprofil på en annan ort, när samma program och inriktning med normal utformning finns på hemorten.⁸¹ Det är heller inte möjligt att få statligt inackorderingstillägg om både utbildningen på hemorten och den valda utbildningen har en fått en särpräglad utformning.⁸²

Gymnasieskolan hade under tidigt 2000-tal blivit alltmer varierad och svår att överblicka. Antalet specialutformade program, lokala inriktningar och lokala kurser hade ökat kraftigt. Det var en av anledningarna till att gymnasieskolans programstruktur reformerades genom Gy11. Nya nationella program och inriktningar inrättades och programmen fick en tydligare struktur. Samtidigt minskades möjligheten att lokalt bestämma innehållet i en gymnasieutbildning.

Ett nytt studiebidrag till eget boende syftar till att stödja ungdomars lika tillgång till det grundläggande utbildningsutbud som de har rätt till enligt skollagen. Ungdomar tillförsäkras i dag en möjlighet att ansöka om en plats på alla nationella program och inriktningar och att få konkurrera om platserna på lika villkor med andra sökande genom systemet med förstahandsmottagning. Elever har däremot inte obegränsad rätt att söka och konkurrera om plats på särskilda varianter eller profiler av ett visst program eller en viss inriktning på samma villkor som alla andra. Ett nytt studiebidrag till eget boende bör heller inte ta hänsyn till sådana variationer. Studiebidrag till eget boende bör lämnas om samma program och inriktning saknas på hemorten. Ingen hänsyn bör vid bedömningen tas till om en utbildning har getts en särpräglad utformning. Utredningen föreslår därför inte något undantag för att bortse från att samma program och inriktning finns på elevens hemort, om utbildningen på hemorten kraftigt avviker från det normala.

⁸⁰ ÖKS den 9 november 2011, dnr 2012-05004.

⁸¹ ÖKS den 12 december 2011, dnr 2011-5943.

⁸² ÖKS den 12 december 2011, dnr 2011-04905.

Internat på folkhögskola

Boende på internat på en folkhögskola kan ses som en del av folkhögskolornas särskilda pedagogik. Internatboende har en socialpedagogisk betydelse och folkhögskolorna arbetar ofta aktivt med boendet som en del av utbildningen. Inte minst när det gäller utbildning av unga människor som precis flyttat hemifrån, personer som precis har lämnat ett behandlingshem och personer med funktionsnedsättningar är internatboendet en integrerad del av själva utbildningen.⁸³ Utbildning och boende på en folkhögskola kan inte jämföras med utbildning och boende på en annan folkhögskola. En elev som bor i närheten av en folkhögskola kan heller inte till fullo ta del av en utbildning som där kombineras med internatboende, utan att också bo på skolan. Statligt inackorderingstillägg lämnas i dag också till omkring 900 elever per läsår, som deltar i utbildning vid folkhögskola och som bor på internat på skolan. Utredningen föreslår därför att studiebidrag till eget boende ska kunna lämnas till elever som läser vid en folkhögskola och som bor på internat på skolan, även om utbildningen i fråga ligger på hemorten eller om en motsvarande utbildning finns där.

Synnerliga skäl

ÖKS har vid flertalet tillfällen bedömt att det finns särskilda skäl att lämna statligt inackorderingstillägg när eleven behöver fortsatt stöd för att kunna fullfölja sin utbildning, efter att CSN tidigare felaktigt har beviljat stödet.⁸⁴ Det kan även finnas andra särskilt ömmande omständigheter som motiverar att studiebidrag till eget boende lämnas även om motsvarande utbildning finns på elevens hemort, eller när eleven ska läsa en utbildning på sin hemort. Utredningen föreslår därför att det ska vara möjligt att lämna studiebidrag till eget boende även om utbildningen ges på hemorten eller om en motsvarande utbildning finns där, om det finns synnerliga skäl.

⁸³ Folkbildningsrådet (2013) *Lärande boende? En kartläggning av folkhögskolans internat*.

⁸⁴ ÖKS den 12 september 2008, dnr 2008-02733 och den 2 januari 2012, dnr 2011-05782.

Studiebidrag till eget boende ska huvudsakligen regleras i studiestödsförordningen

Bestämmelser som reglerar när studiebidrag till eget boende ska kunna lämnas, även om motsvarande utbildning finns på hemorten och även om utbildningen ges på hemorten, bör beslutas av regeringen i studiestödsförordningen.

7.3.7 Bidrag ska betalas ut när det är styrkt att eleven har ett eget boende

Utredningens förslag: För att studiebidrag till eget boende ska betalas ut krävs också att det är styrkt att den studerande har ett eget boende. Detta ska regleras i förordning.

CSN har föreslagit att det ska vara möjligt att lämna förhandsbesked om rätten till stöd

CSN har i sitt remissvar på studiehjälpsutredningens slutbetänkande påpekat att inackordering ofta innebär en omfattande förbindelse för eleven eller dennes familj, i form av ansvar för ett hyreskontrakt med en viss uppsägningstid eller en investering i form av ett bostadsköp. För att kunna få statligt inackorderingstillägg måste eleven först visa att han eller hon har ett eget boende. Elever och vårdnadshavare måste därför skicka in en kopia på ett hyreskontrakt, ett intyg från hyresvärden eller motsvarande, innan CSN kan besluta om statligt inackorderingstillägg. Elever och vårdnadshavare hamnar därmed i en svår situation eftersom elever och vårdnadshavare inte vill ingå avtal om en bostad på studieorten, innan CSN har beslutat om stöd samtidigt som CSN inte kan besluta om att lämna stöd, innan elever och vårdnadshavare har träffat avtal om bostad på studieorten. CSN ansåg därför att elever som ansökte om inackorderingsstöd borde kunna få någon form av förhandsbesked.

Elever och vårdnadshavare ska kunna få beslut tidigt

Av de 24 kommuner som utredningen varit i kontakt med under hösten 2018 tillämpade åtminstone en kommun ett system där inackorderingen inte behövde styrkas innan kommunen fattade sitt beslut. Kommunen betalade dock inte ut något stöd, förrän den sökande styrkt ett eget boende genom att skicka in en kopia på ett hyreskontrakt eller liknande. Elever och vårdnadshavare kan på så sätt i god tid innan studierna ansöka om och också få besked om rätten till stöd. Efter att eleven fått besked om rätten till stöd, kan han eller hon fatta ett mer välinformerat beslut om studier på en annan ort.

En ordning som innebär att ett beslut om stöd inte kan verkställas innan vissa rekvisit är uppfyllda är inte främmande inom det statliga studiestödssystemet. Studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd som CSN har beslutat om får t.ex. betalas ut först sedan det är styrkt att den studerande har påbörjat sina studier.⁸⁵ Utredningen föreslår därför att studiebidrag till eget boende ska få betalas ut först sedan det är styrkt att eleven har påbörjat sina studier och att han eller hon har ett eget boende utanför hemmet. Genom en sådan konstruktion tydliggörs att eleven inte behöver styrka ett eget boende innan CSN fattar beslut om stödet. Däremot måste boendet styrkas innan stödet får betalas ut.

Krav på styrkande av eget boende som villkor för utbetalning ska regleras i studiestödsförordningen

Bestämmelser som reglerar att ett beslut om studiehjälp får betalas ut först när vissa villkor är uppfyllda finns i 2 kap. 31 § studiestödsförordningen. Kompletterande bestämmelser om att studiehjälp i form av studiebidrag till eget boende får betalas ut först sedan det är styrkt att eleven har ett eget boende bör föras in i samma paragraf.

⁸⁵ 2 kap. 31 § studiestödsförordningen, 3 kap. 30 § studiestödslagen och 29 § lagen om studiestartsstöd.

7.3.8 Kommunerna ges möjlighet att samordna kommunalt stöd till elevresor med ett nytt studiebidrag till eget boende

Utredningens förslag: CSN ges möjlighet att lämna ut uppgifter om studiebidrag till eget boende elektroniskt, på annat sätt än genom direktåtkomst, till kommuner för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Studiehjälpsutredningens förslag

Studiehjälpsutredningen föreslog ett uttryckligt förbud mot att lämna ersättning för elevresor och inackorderingsstöd för samma tid. Ett förbud ansågs vara motiverat av kostnadsskäl och eftersom elever borde uppmuntras att söka en inackorderingsbostad i närheten av skolan.⁸⁶ Göteborgs stad och Specialpedagogiska skolmyndigheten tillstyrkte förslaget. CSN och Gävle kommun påpekade att sådant förbud förutsätter ett system som gör det möjligt för kommunerna att snabbt kunna kontrollera om CSN har beviljat en elev inackorderingsstöd. CSN betonade att manuell kontroll via telefonsamtal eller mail från kommunerna i varje enskilt ärende skulle vara ohanterligt.

CSN ska under vissa förutsättningar kunna lämna ut uppgifter om studiebidrag till eget boende till kommunerna

Regeringsrätten konstaterade redan 2010 att kommunerna inte har någon skyldighet att lämna ersättning för resor mellan en inackorderingsbostad och skolan⁸⁷. Enligt den enkätundersökning utredningen genomfört under 2019 anger 91,6 procent av de svarande kommunerna att de inte lämnar ersättning för dagliga resor till elever som redan får kommunalt stöd till inackordering. Kommunerna kan enkelt kontrollera om en elev som ansöker om ersättning för dagliga resor samtidigt har kommunalt stöd till inackordering. Kommunerna kan däremot inte utan särskild kontroll hos CSN känna till om samma elev samtidigt har statligt inackorderingstillägg från CSN. Hur många

⁸⁶ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 54 och 200–201.

⁸⁷ RÅ 2010 ref 26.

elever som i praktiken får ersättning för dagliga resor från kommunen trots att de samtidigt har statligt inackorderingstillägg från CSN, har inte kunnat fastställas.

Utredningen har övervägt om dessa brister skulle kunna åtgärdas med ett förtydligande i lagen (1991:110) om kommunernas skyldighet att erbjuda vissa elevresor, om att begreppet bostad inte avser en inackorderingsbostad eller ett förbud för kommunerna att lämna ersättning för elevresor under tid elever har studiebidrag till eget boende.

Utredningens undersökning visar att 8,6 procent av kommunerna lämnar ersättning för elevresor även till elever som redan har kommunalt stöd till inackordering. Kommunernas agerande kan bero okunskap om regeringsrättsdomen från 2010 eller på att kommunen bedömer att det finns annat stöd för att lämna ersättning. Ett förtydligande i lagen om kommunernas skyldighet att erbjuda vissa elevresor skulle visserligen motverka att ersättning lämnas till följd av okunskap. Ett förtydligande skulle däremot inte påverka de kommuner som faktiskt vill lämna ersättning för resor mellan en inackorderingsbostad och skolan. Ett annat alternativ är att som studiehjälpsutredningen föreslå ett förbud mot att lämna ersättning för elevresor till en elev som redan har stöd till inackordering. Det kan dock finnas situationer när en kommun bedömer att det ändå är rimligt och möjligt att lämna ersättning för elevresor till en inackorderad elev. Exempelvis om studier på en annan ort är nödvändiga, samtidigt som det inte är möjligt för eleven att bosätta sig inom sex kilometer från skolan. Utredningen anser därför att varken ett förtydligande eller ett förbud är lämpliga lösningar.

En majoritet av Sveriges kommuner uppger att de inte vill lämna ersättning för dagliga resor till en elev som redan har stöd till inackordering. Vid införandet av ett studiebidrag till eget boende helt i statlig regi försvåras dessa kommuners prövning av rätten till ersättning för dagliga resor. Kommunernas prövning skulle underlättas om de på ett enkelt sätt kunde kontrollera om elever som ansöker om ersättning bor i en inackorderingsbostad. Alla elever som får studiebidrag till eget boende från CSN ska ha ett eget boende, det vill säga en inackorderingsbostad. Kommunernas prövning skulle därför förenklas och felaktiga utbetalningar kunna förhindras, om kommunerna på ett enkelt sätt hade tillgång till uppgifter om att en elev uppbär studiebidrag till eget boende. En ordning där kommunerna i

varje enskilt ärende måste ta kontakt med en handläggare vid CSN för att inhämta uppgifter är dock inte rimlig. Kommunerna och CSN bör i stället ges förutsättningar att utveckla ett elektroniskt informationsutbyte. Utredningen föreslår därför att CSN ska ges möjlighet att lämna ut uppgifter om studiebidrag till eget boende, elektroniskt och på annat sätt än genom direktåtkomst, till kommuner för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Enligt 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess i andra ärenden än studiestöd under sjukdom inte beslutet i ärendet. De uppgifter kommunerna behöver för sin prövning är uppgifter om huruvida en viss elev har beviljats studiebidrag till eget boende, och i så fall för vilken tid. Dessa uppgifter kommer att framgå av CSN:s beslut om studiebidrag till eget boende. Beslutet bör normalt inte omfattas av någon sekretess. Utredningen bedömer därför inte att det finns behov av några särskilda sekretessbrytande bestämmelser.

7.3.9 Elever vid riksgymnasierna för döva och hörselskadade ska få boendekostnader täckta genom RG-bidrag

Utredningens förslag: Elever vid riksgymnasiet för döva (RGD) och riksgymnasiet för hörselskadade (RGH) ska inte få studiebidrag till eget boende.

Elever vid RGD och RGH ska få hela kostnaden för boende, mat och annan service bekostad via RG-bidrag när det kommunala stödet till inackordering avskaffas.

Detta ska regleras i förordning.

Örebro kommun är huvudman för riksgymnasiet för döva (RGD) och riksgymnasiet för hörselskadade (RGH). Elever vid RGD och RGH har rätt till kommunalt stöd till inackordering från sin hemkommun om de behöver inackordering under studietiden i Örebro enligt 15 kap. 32 § skollagen. För kostnader som överstiger det kommunala stödet till inackordering har eleverna rätt till så kallat Rg-bidrag från CSN. Rg-bidrag regleras i förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan. Rg-bidrag lämnas för kostnader för mat och boende på studieorten, för dagliga

resor på studieorten och för resor mellan elevens ordinarie bostadsort och studieorten.

Studiehjälpstudierens förslag

Studiehjälpstudierens förslag att det kommunala stödet till inackordering skulle avskaffas och ersättas med ett inackorderingsstöd i statlig regi. Utredningen konstaterade samtidigt att elever vid RGD och RGH med en sådan lösning, precis som elever vid andra skolor med en offentlig huvudman, i stället skulle vara hänvisade till att ansöka om inackorderingsstöd hos CSN. Eleverna vid RGD och RGH skulle därmed behöva ansöka om två olika stöd hos en och samma myndighet för sina kostnader i samband med inackordering. Studiehjälpstudierens menade att det visserligen fanns ett värde i att elever med funktionsnedsättning skulle kunna få statligt inackorderingsstöd på samma villkor som alla andra elever. Samtidigt bedömdes det vara onödigt besvärligt för eleverna att behöva ansöka om två olika stöd för att täcka sina kostnader. Studiehjälpstudierens föreslog därför att elever vid RGD och RGH inte skulle ha rätt till inackorderingsstöd. Elevernas kostnader skulle i stället helt täckas genom Rg-bidrag.⁸⁸ Få remissinstanser kommenterade förslaget särskilt. CSN ställde sig positiv till förslaget. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* tillstyrkte förslaget. Myndigheten ansåg samtidigt det kunde vara en risk att döva, hörselskadade och blinda elever samt elever som har en språkstörning eller svåra rörelsehinder skulle omfattas av andra regler, det vill säga Rg-bidrag, än elever med andra funktionsnedsättningar. *Läraryrket* valde att inte ta ställning i frågan och hänvisade till funktionshinders- och anhörigorganisationer.

RG-bidraget bör vara ett heltäckande stöd för elever vid riksgymnasierna för döva och hörselskadade i Örebro

Ansvars- och finansieringsprincipen innebär att varje sektor i samhället har ett ansvar för att genomföra funktionshinderspolitiken. Det är enligt principen hela samhällets ansvar att se till att människor inte exkluderas och att alla människors kompetens tas tillvara.⁸⁹

⁸⁸ SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*, s. 211–213.

⁸⁹ Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*, bilaga 9, s. 113.

Ansvars- och finansieringsprincipen anses normalt innebära att sär- lösningar för personer med olika typer av funktionsnedsättning i möjligaste mån bör undvikas. Elever vid RGD och RGH har redan i dag rätt till Rg-bidrag för delar av sina kostnader för boende, mat och annan service. Att utöka rätten till att gälla Rg-bidrag för hela kostnaden för boende, mat och annan service bekostad innebär inte någon ny särlösning. Däremot förenklas vardagen för elever och vårdnadshavare som slipper att ansöka om både studiebidrag till eget boende och Rg-bidrag hos en och samma myndighet. För eleverna innebär en sådan ordning heller ingen skillnad när det gäller stor- leken på det stöd de kan få. Vi föreslår därför att elever vid RGD och RGH inte ska ha rätt till ett nytt studiebidrag till eget boende. Dessa elever ska i stället få hela kostnaden för boende, mat och annan ser- vice bekostad via Rg-bidrag. Någon ändring i den förordningen be- höver dock inte göras.

7.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.4.1 Ändringarna i skolförfattningarna

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2022. Ändringarna som gäller gymnasieskolan ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2024. De bestämmelser som hänger samman med ändringarna i studiestödsförfattningarna ska dock tillämpas vid ikraftträdandet. Äldre bestämmelser ska tillämpas för utbildning som påbörjas dessförinnan när det gäller gymnasieskolan.

Ändringarna i gymnasieförordningen ska träda i kraft 1 juli 2022.

Ikraftträdande

De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så fort som möjligt. Med hänsyn till tidsplanen för den fortsatta berednings- processen är det tidigaste tänkbara datumet den 1 juli 2022. Efter- som förslagen om ett kompensatoriskt schablonbelopp och att inter- kommunal ersättning ska grunda sig på budgeterade kostnader kan innebära ett visst förberedelsearbete hos kommuner och övriga huvud-

män bör författningsändringarna som gäller gymnasieskolan tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2024.

Skälen för tidpunkten för ikraftträdande av ändringarna i skollagen som hänger samman förslagen i studiestödsförfattningarna behandlas i kommande avsnitt.

7.4.2 Ändringarna i studiestödsförfattningarna

Utredningens förslag: Ändringarna i olika författningar som rör studiehjälp ska träda i kraft den 1 juli 2022. Sådana ändringar görs i studiestödslagen och i studiestödsförordningen och studiestödsdataförordningen.

Studiebidrag till eget boende ska inte få lämnas för den tid för vilken den studerande får inackorderingstillägg enligt äldre bestämmelser. Om den studerande före ikraftträdandet har beviljats kommunalt stöd till inackordering enligt bestämmelser i skollagen eller inackorderingstillägg enligt äldre bestämmelser i studiestödslagen med ett visst månadsbelopp ska studiebidrag till eget boende lämnas med samma månadsbelopp och för studier vid samma skola för tid efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 30 juni 2026, trots det som anges i de nya bestämmelserna.

Ikraftträdande

De flesta som kommer att ha rätt till ett nytt studiebidrag till eget boende deltar i utbildning vid gymnasie- eller gymnasiesärskolan. Sådan utbildning bedrivs läsårsvis, under augusti till juni månad. För att minimera övergångsproblematik bör ett nytt studiebidrag till eget boende därför träda i kraft mellan två ordinarie läsår.

I 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) regleras möjligheten för CSN att lämna ut information till kommunerna elektroniskt, på annat sätt än genom direktåtkomst. Nuvarande bestämmelse medger utlämnade av sådana uppgifter som kommunen behöver för sin handläggning av kommunalt stöd till inackordering. Kommunerna ska som utgångspunkt inte bevilja sådant stöd efter den 1 juli 2022. Den nuvarande regleringen i studiestödsdataförordningen bör därför upphävas samma dag.

Övergångsbestämmelser

Ett nytt studiebidrag till eget boende kan vara mer eller mindre fördelaktigt för olika grupper av elever än nuvarande stödformer. Elever som i dag har statligt inackorderingstillägg eller kommunalt stöd till inackordering kan förlora rätten till stöd. Elever som i dag helt saknar rätt till stöd kan få rätt till studiebidrag till eget boende. Elever som i dag får statligt eller kommunalt stöd kan även ha rätt till ett nytt studiebidrag till eget boende, men med ett högre eller lägre belopp än nuvarande stöd. Utredningen menar att det är viktigt att alla elever ges möjlighet att avsluta sina utbildningar under samma förutsättningar som de påbörjades. Elever som innan den 1 juli 2022 har hunnit beviljas statligt inackorderingstillägg eller stöd till inackordering enligt äldre bestämmelser, bör därför ges möjlighet att välja att avsluta sina studier med oförändrade villkor. Byte av utbildning, exempelvis inom gymnasieskolan, är relativt vanligt. Ett byte av utbildning inom en och samma skola bör inte leda till helt nya studieekonomiska förutsättningar. Ett nytt studiebidrag till eget boende bör därför alltid kunna lämnas till den som innan ikraftträdandet har beviljats kommunalt stöd till inackordering eller statligt inackorderingstillägg för studier vid samma skola. Studiebidrag till eget boende ska då kunna lämnas med samma belopp som tidigare lämnats som kommunalt stöd till inackordering eller statligt inackorderingstillägg. Det bör längst till och med den 30 juni 2026 vara möjligt att lämna det nya studiebidraget till eget boende enligt dessa villkor. Elever ges därigenom goda möjligheter att avsluta påbörjade studier enligt samma villkor som gällde vid studiernas början.

Föreslagna bestämmelser om ikraftträdandet innebär att elever kan komma att ha rätt till ett nytt studiebidrag till eget boende och till äldre kommunalt eller statligt stöd för samma tid. Situationen kan inträffa om kommunen eller CSN redan innan den 1 juli 2022 har hunnit bevilja kommunalt stöd till inackordering eller statligt inackorderingstillägg för ett kommande läsår. Särskilda övergångsbestämmelser bör därför reglera att ett nytt studiebidrag till eget boende inte får lämnas för samma tid som det lämnas kommunalt stöd till inackordering eller statligt inackorderingstillägg.

Ändringarna i 15 § studiestödsdataförordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Kommunerna kommer dock i vissa fall fortsatt att behöva uppgifter från CSN för sin handläggning av kommunalt

stöd till inackordering. Äldre lydelse av den aktuella bestämmelsen i studiestödsdataförordningen bör därför fortsatt tillämpas, för elever som har ansökt om stöd enligt 15 kap. 32 § skollagen i den äldre lydelsen.

8 Konsekvenser

8.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för konsekvensanalysen som gjorts av förslagens effekter.

Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering.

Innehållet i konsekvensutredningen styrs av bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredningen har också i direkten givits uppdraget att särskilt beskriva konsekvenser för det kommunala självstyret. Utredningens avvägningar av förslagens effekter i relation till den kommunala självstyrelsen finns i avsnitt 8.4.4. Inledningsvis kommer utredningen att beskriva sammanfattande vilka konsekvenserna blir av utredningens förslag utifrån de övergripande syften som finns i utredningens direktiv samt de samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa:

- Trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen.
- Effektivisera resursutnyttjandet.
- Förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet.
- Främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan.

Konsekvenserna i relation till utredningens syften beskrivs sammanfattande för utredningens samlade förslag. Ekonomiska och organisatoriska effekter för kommuner och staten samt konsekvenser för

enskilda huvudmän beskrivs separat i olika avsnitt. I kapitlet används referenser till numrerade förslag i förslagskapitlen. Numreringen visar vilket avsnitt i kapitel 6 eller 7 där det aktuella förslaget återfinns.

8.2 Konsekvenser avseende utredningens syften

Utredningens förslag ska tjäna flera olika syften. Ett antal av syftena är gemensamma för gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux). Dessa är att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Utredningens förslag ska också tjäna ytterligare ett syfte vilket är att främja likvärdighet och minska segregation i gymnasieskolan.

8.2.1 Elevernas tillgång till ett allsidigt utbud

Mer likvärdig tillgång till utbudet i gymnasieskolan

Ökad statlig styrning av utbudet och krav på att planera och dimensionera utbudet i primära samverkansområden ska ge eleverna en bättre tillgång till ett brett utbud. Att nya principer införs för planering och dimensionering kommer att förbättra tillgången särskilt till utbildningar som ger stor chans att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden och därmed ta steget in i ett mer självständigt vuxenliv.

Kravet på att ingå primärt samverkansavtal om planering, dimensionering och förstahandsmottagande till samtliga nationella program, programinriktat val och yrkesintroduktion utformade för en grupp elever i gymnasieskolan, kommer leda till att färre gymnasieelever blir begränsade till utbildning i sin hemkommun.

Kommuner ska dock enligt lag vara tillåtna att avtala om förstahandsmottagning med kommuner utanför det primära samverkansområdet. Detta är viktigt för att inte begränsa möjligheterna till utbildning för elever som bor i gränstrakter mellan olika pendlingsregioner. Om en kommun inte uppfyller kraven på samverkansavtal, eller beviljas undantag av särskilda skäl, kommer även fortsättningsvis dessa elever att kunna använda sig av dagens regelverk som garanterar att de kan bli förstahandsmottagna i alla andra kommuner när inte hemkommunen själv erbjuder programmet. När Skolverket be-

slutar ramar för utbudet ska staten ta hänsyn till att blivande gymnasieelever ska ha ett brett utbud i det primära samverkansområdet där man bor. Detta gäller inte bara nationella program utan också programinriktat val och yrkesintroduktion utformade för en grupp elever.

I de fall då utbildningar behöver begränsas för att inte överskrida behoven på arbetsmarknaden kan det uppstå situationer där elevernas meritvärde påverkar urval i större utsträckning. Detta kan då leda till att elever med relativt låga betyg har mindre möjligheter att komma in på de program som begränsas. För denna elevgrupp är det dock särskilt viktigt att utbudet utformas med hänsyn till deras långsiktiga behov och till behoven på arbetsmarknaden. Ur dessa elevers perspektiv är det angeläget att det finns ett brett utbud av arbetsmarknadsrelevanta utbildningar på attraktiva skolor att välja på.

Konsekvenser för elever som inte är behöriga till nationella program

Konsekvenserna av utredningens förslag blir ett bredare och mer tillgängligt utbud av introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion. Detta kommer att öka förutsättningarna för de som inte har uppnått behörighet i grundskolan att så snabbt som möjligt kunna övergå till nationella program. Det ökar också tillgången till yrkesintroduktion inriktat mot yrkesområden där goda möjligheter för arbetsmarknadsetablering finns. Förslagen minskar risken för att individer får en skolgång som är beroende av enbart den egna hemkommunens utbud som ibland innebär att elevernas valmöjligheter är alltför snäva. Färre elever ska behöva börja på introduktionsprogram på skolor där det inte är möjligt att fortsätta sin skolgång på nationella program.

Alla kommunerna har redan i dag en skyldighet som innebär att elever som inte är behöriga till nationella program ska erbjudas programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkin introduktion. Programinriktat val har vissa behörighetskrav men till yrkesintroduktion och individuellt alternativ är alla elever behöriga, så länge de inte tillhör målgruppen för språkin introduktion (dvs. nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram). Det föreslagna kravet på att ingå primärt samverkansavtal om planering, dimensionering och första handsmottagande till samtliga nationella program, programinriktat

val och yrkesintroduktion utformade för en grupp elever, kommer leda till att färre gymnasieelever blir begränsade till sin hemkommun. Detta krav införs i reformens första steg. I reformens andra steg får Skolverket också starka befogenheter att styra tillgången till programinriktat val och yrkesintroduktion genom ramar för de primära samverkansområdena. Myndigheten får befogenhet att styra hur många platser och inom vilka program eller yrkesområden som kommunerna ska erbjuda programinriktat val och yrkesintroduktion. Dessa förslag kommer att få en positiv påverkan på utbudet för samtliga elever som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program.

Bättre tillgång till ett brett utbud av yrkesutbildningar i komvux

Med utredningens förslag blir sammanhållna yrkesutbildningar i komvux mer tillgängliga. I ett första steg innebär utredningens förslag att intentionerna med statsbidragssatsningarna på regionaliserad yrkesutbildning realiserar fullt ut. Förslagen syftar till att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. I det andra steget kommer samma sak gälla för all yrkesutbildning i komvux. Detta innebär att kommunerna kommer att behöva samarbeta än mer än vad som sker i dag då förslagen kräver att kommuner ska planera och dimensionera utbudet gemensamt samt att hemkommunen är skyldig att svara för kostnaderna för yrkesutbildning inom samverkansområdet. Detta öppnar möjligheter för fler att få tillgång till de utbildningar som finns, utbudet av olika typer av yrkesutbildning kommer att öka genom att sammanhållna yrkesutbildningar i de samverkande kommunerna öppnas upp och blir tillgängliga oavsett i vilken kommun individen bor i. Det ger också en ökad trygghet och långsiktighet när det gäller finansieringen av yrkesutbildning för huvudmännen och en möjlighet att öka elevvolymen jämfört med i dag. Det är särskilt viktigt för att göra det möjligt för kommunerna att tillhandahålla och erbjuda utbildning inom smalare yrkesområden.

Ett ökat statligt inflytande över utbudet ska trygga att utbudet anpassas efter arbetsmarknadens behov och individernas efterfrågan och behov. Staten får med utredningens förslag ett större ansvar för arbetsmarknadsprognoser och samlade utbudsanalyser där yrkesutbildningar i såväl gymnasieskola som komvux och arbetsmarknads-

utbildning ska ingå. Samtidigt får staten ett mandat att styra utbudet och peka ut yrkesområden där utbildning ska erbjudas vilket syftar till att garantera ett brett utbud för individen oavsett var i landet man bor.

Sammanfattningsvis kommer utredningens förslag att bidra till en mer likvärdig tillgång till sammanhållna yrkesutbildningar. Det ger också utbildningsanordnare och avnämare större möjligheter att marknadsföra utbildningarna till vuxna vilket kommer göra utbudet tydligare och mer känt.

8.2.2 Kompetensförsörjning

Ökad matchning mellan utbildningar och arbetsmarknad förbättrar kompetensförsörjningen

Utredningens förslag syftar till att förbättra kompetensförsörjningen genom att förbättra matchningen mellan utbudet av utbildning, behoven på arbetsmarknaden samt ungdomars och vuxnas val av utbildning. En bättre matchning skulle leda till en breddad väg ut i arbetslivet för unga och mindre konkurrens om jobben på den generella delen av arbetsmarknaden där arbetsgivare inte ställer några krav på specifik yrkeskompetens. Detta förväntas leda till både en smidigare övergång till vuxenlivet efter gymnasieskolan och därmed en förbättrad kompetensförsörjning. Relativt lågt betalda jobb har växt till antalet i Sverige. Samtidigt har de som arbetar i de tillkomna tjänsterna relativt höga kvalifikationer och förmågor. Efterfrågan på personer med relativt sett låga kvalifikationer och förmågor ser alltså inte ut att öka trots att andelen relativt lågavlönade arbetstillfällen ökar.¹

Förslagen bidrar samlat till att minska motsättningarna mellan arbetsmarknadens behov och de incitamentsstrukturer som finns i gymnasieskolan. I dagens system har huvudmän för utbildningen inte alltid incitament att vara öppna med arbetsmarknadsutsikterna för den utbildning man erbjuder. Enligt utredningens förslag måste huvudmännen både ta större hänsyn till arbetsmarknadsbehoven samt informera elever om arbetsmarknadsutfallet efter de utbildningar som anordnas. En viktig konsekvens av förslaget om nya principer

¹ Hensvik & Nordström-Skans (2019), *Jobbpolarisering och efterfrågan på olika förmågor på framtidens arbetsmarknad*. IFAU Rapport 2019:30.

för beslut om utbud är att huvudmännens incitament stärks när det gäller att erbjuda, informera och motivera ungdomar att i högre utsträckning söka utbildningar med en stabil och säker koppling till arbetsmarknaden. Konsekvensen av detta blir att konkurrensen minskar något om arbetstillfällena på den del av arbetsmarknaden där arbetsgivare inte kräver någon specifik yrkeskompetens och där arbetskraftsutbudet är mycket stort i dagsläget. Samtidigt förväntas en ökning av andelen av gymnasieeleverna som har möjlighet att etablera sig inom branscher och yrken med specifika utbildningskrav. Detta kommer att gynna den stora merparten på arbetsmarknaden – även de arbetssökande som inte har gått i gymnasieskolan eller som avbrutit sina studier.

En förbättrad strategisk planering av både gymnasieskolan och vuxenutbildningen kommer också bidra till en bättre helhetssyn på den regionala kompetensförsörjningen. Utredningen har bara mött ett fåtal exempel på planering med faktabaserade underlag som tydliggör gymnasieskolans och vuxenutbildningens gemensamma bidrag till kompetensförsörjningen. Utredningen föreslår att detta ska bli ett underlag som alla kommuner får likvärdig tillgång till genom stöd från de statliga myndigheterna och då ska dessutom arbetsmarknadsutbildningarna ingå i underlaget.

Utredningens förslag bidrar också till att vuxna får ökad tillgång till sammanhållna yrkesutbildningar i komvux. Flera branscher är beroende av vuxenutbildningen för sin kompetensförsörjning. Att staten ska ansvara för att ta fram och förmedla regionala prognoser och utbudsanalyser för utbildningarna kommer att underlätta för kommunerna att mer strategiskt erbjuda vuxenutbildning inom branscher där utbildningen är avgörande för produktiviteten. Det kommer att öka tillgången till yrkesutbildade vuxna inom fler sektorer av arbetsmarknaden än i dag. Förslagen bidrar både till en breddning av yrkesområden och till en utökad volym av yrkesutbildning för vuxna.

8.2.3 Likvärdighet och segregation i gymnasieskolan

Bättre förutsättningar att planera för minskad segregation

Förslagen leder sammantaget till en ökad möjlighet att planera utbudet mer långsiktigt. Detta sker genom att staten via styrning av utbudet kan minska de ekonomiska riskerna för huvudmän att arbeta strategiskt med utbudet. En konsekvens av detta blir exempelvis att det blir lättare för huvudmännen att planera utbudet långsiktigt med en lägre ekonomisk risk. Detta skapar bättre möjligheter för huvudmännen att anpassa programutbudet för att skapa en mer allsidig programsammansättning på skolor, något som i nuläget kan uppfattas som en riskabel strategi, även om utredningen hittar framgångsrika exempel på det. Programsammansättningen på skolor är ett av det mest effektiva verktygen för att minska åtskillnaden mellan elever med olika bakgrund. Sådana strategier är i dagsläget förknippade med risker för kommuner och enskilda huvudmän. En skola som går bra har exempelvis ur ett konkurrensperspektiv svaga incitament till att utvidga sitt programutbud om det kan medföra att man får ett inflöde av elever med relativt sett lägre betyg. Utredningens förslag innebär således bättre möjligheter att planera för att motverka segregation.

Utredningens förslag om att huvudmän ska sträva efter en allsidig social sammansättning på skolenheterna signalerar till huvudmännen att planeringsutrymmet ska användas genom att exempelvis sträva efter en blandning av program på skolenheterna som minskar segregationen. En blandning av program som motverkar segregation inkluderar även introduktionsprogram. Utredningens förslag innebär också ett samverkanskrav om erbjudandet av programinriktat val och yrkesintroduktion utformat för en grupp elever, samt en gemensam planering av utbudet som inkluderar också introduktionsprogrammen. Detta kan motverka segregerade miljöer som uppstår i vissa kommuner när man inte har tillgång till introduktionsprogramplatser i andra kommuner.

Utredningen föreslår även åtgärder för att göra yrkesutbildning för vuxna mer tillgänglig, något som kan bidra till nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det kan i sin tur antas bidra till bättre studieresultat för deras barn och därmed minska segregationen.²

² Grönkvist & Niknami (2020), *Studiegapet mellan inrikes- och utrikesfödda elever*.

Ett kompensatoriskt schablonbelopp bidrar till att minska de negativa effekterna på likvärdigheten av segregerande programval och betygssurval

Utredningen lägger också ett förslag om ett kompensatoriskt schablonbelopp i gymnasieskolan som ska gälla när en elev får sin gymnasieutbildning hos en huvudman som inte är elevens hemkommun. Förslaget kommer att få konsekvenser för möjligheten att skapa mer likvärdiga förutsättningar för eleverna att fullfölja en gymnasieutbildning med examen. Det föreslagna beloppet tar hänsyn till elevgruppens studieförutsättningar och ska bidra till en mer kompensatorisk fördelning av ekonomiska resurser mellan huvudmän för gymnasieskola. Detta skapar en bättre grund för huvudmän att arbeta för likvärdiga förutsättningar att nå målen med utbildningen. Tilldelning av ersättningen gäller också elever på programinriktat val, vilket kommer att ge bättre förutsättningar för de huvudmän som i dagsläget tar ett extra stort ansvar för dessa program och deras elever.

8.2.4 Effektivt resursutnyttjande – samhällsekonomiska konsekvenser

Samhällsekonomiskt gynnsamt med tryggare arbetsmarknadsinträde

Att förutse och beräkna samhällsekonomiska konsekvenser på längre sikt är komplicerat och det finns en stor osäkerhet i sådana analyser. Men de mekanismer som skapar samhällsekonomiska konsekvenser går att beskriva på ett meningsfullt sätt. Ett uppskjutet arbetsmarknadsinträde försvårar för individen att försörja sig själv och både individ och samhälle riskerar att gå miste om stora individuella och samhällsekonomiska värden. Det är av naturliga skäl en komplex och osäker uppgift att kalkylera dessa värden. Det finns dock ett flertal olika räkneexempel i tidigare studier som visar att ett antal år av marginaliserad ställning på arbetsmarknaden leder till mycket stora förluster av värden för både samhälle och individer, förluster som kan motivera höga kostnader för utbildningsinsatserna.³ Att det finns stora samhällsekonomiska vinster att göra i ett snabbare arbetsmark-

³ Nilsson (2014), *Unga, misslyckande och arbetsmarknad*. Hök, L. och Sanandaji N. (2017), *Samhällsförlusten av skolmisslyckande och värdet av att rädda fler i varje årskull*.

nadsinträde, där ungdomar i större utsträckning får hjälp av sin gymnasieutbildning – och i mindre utsträckning behöver förlita sig på sina föräldrars kontakter lyfts fram av långtidsutredningen 2011.⁴ Denna utredning delar den uppfattning och menar att problemen med förlängd otrygg etableringsperiod har förvärrats sedan dess.

Samhällsekonomiska investeringskalkyler innebär ofta stora osäkerheter och innefattar en mängd samhällskostnader. Därför har utredningen valt att komplettera med ett snävare och relativt kortsiktigt kommunekonomiskt perspektiv när effekterna av olika scenarier av förändrade proportioner mellan gymnasieskolans program har analyserats. Vi har bl.a. beräknat effekter på förändrade skatteintäkter i olika scenarierna som handlar om att program med en tydlig arbetsmarknadskoppling ökar.⁵

Analyserna visar att de kostnader som kan vara förknippade med att öka kapitalintensiva utbildningars volymer inte är särskilt dramatiska när man tar hänsyn till att skatteintäkterna ökar. I utredningens analyser finns exempelvis en försiktig beräkning med hjälp av en marginalgrupp på ungefär 2 500 personer som gick på högskoleförberedande program med relativt låga betyg. Om denna grupp i stället hade gått på relativt dyra yrkesprogram hade ökade skatteintäkter på grund av högre inkomster täckt upp för den ökade utbildningskostnaden på mellan fyra och fem års sikt. Då har vi inte tagit hänsyn till att vissa yrkesutbildningar i dag drivs med överkapacitet, något som gör dem extra dyra. Dessutom finns idag betydligt mindre möjlighet att dra nytta av stordriftsfördelar i yrkesutbildningar jämfört med hur de såg ut för 20 år sedan då utbildningen har blivit mycket småskalig.⁶ Ett effektivare resursutnyttjande med lägre kostnader per utbildningsplats skulle kunna uppnås både genom att fler elever valde en yrkesutbildning, dels genom en bättre gemensam planering huvudmännen emellan så att inte samma utbildning erbjuds inom ett pendlingsområde.

Det ska tydligt poängteras att de samhällsvinster som analyserna pekar på med exempelvis ökade skatteintäkter, inte beaktas vid beräkningen av hur utredningens förslag ska finansieras. Det är också viktigt att se de stora värden som ligger i att individer får en lättare väg

⁴ SOU 2011:11 *Långtidsutredningen 2011 – Huvudbetänkande*.

⁵ Avsnitt 3.4.4.

⁶ Se bilaga 6 Gymnasieskolor sedan år 2000.

till egen försörjning, vilket minskar risken för så kallad ärrbildning som kan uppstå av arbetslöshet i unga år.⁷

Med stor sannolikhet kommer också andra följeffekter med ett förbättrat arbetslivsinträde, såsom minskat behov av samhällsinsatser som utbildning i komvux och olika stöd vid arbetslöshet, att bidra till att betala för att flera av yrkesutbildningar är dyrare än andra program. Det finns även flera svenska studier som visar på ett tydligt samband mellan brottslighet bland unga män och att inte vara sysselsatt i studier eller arbete.⁸ Om fler unga män skulle ha en snabbare etablering så skulle de stora kostnader som orsakas av brottslighet begränsas⁹. Det är ett bra exempel på en positiv effekt vars mekanism låter sig beskrivas men som inte bedöms meningsfullt att försöka beräkna inom utredningens uppdrag.

Varje år deltar nästan lika många i en yrkesutbildning i komvux, som påbörjar ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan.¹⁰ Ungefär hälften av de som deltar är födda i Sverige och hälften är under 30 år. Det är alltså ett faktum att en stor del av yrkesutbildningen är förskjuten från gymnasieskolan till vuxenutbildningen. Inkluderas alla som deltar i yrkeskurser och individer som deltar i arbetsmarknadsutbildning under ett år så övergår det 100 000 individer¹¹, dvs. ungefär lika många som börjar i gymnasieskolan varje år. Naturligtvis innebär alla dessa kompletterande eller grundläggande yrkesutbildningar för vuxna mellan 20 och 30 år, av varierande längd, en mycket stor samhällsekonomisk kostnad. Av alla de som läste minst 400 poäng yrkeskurser i komvux 2018 var en fjärdedel högst 24 år. En bättre yrkesförberedelse under gymnasietiden kommer på sikt att bidra till att minska kostnaderna för kompletterande yrkesutbildning inom komvux. Sådana effekter ligger dock längre in i framtiden och i nuläget ser utredningen ett stort behov av ett välutbyggt utbud av sammanhållna yrkesutbildningar i komvux för att möta behoven hos individer och arbetsmarknaden. Komvux fyller också en funk-

⁷ Olofsson (2014), *Den långa vägen till arbetsmarknaden – Om unga utanför*.

⁸ Nilsson (2003), *Crime, unemployment and labor market programs in turbulent times*. IFAU Working paper 2003:14, Grönqvist, Hall, Vlachos & Åslund (2015), *Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet*. IFAU Rapport 2015:11.

⁹ Se avsnitt 9 i detta kapitel för konsekvenser för brottsligheten.

¹⁰ Skolverket (2019), *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*.

¹¹ Medelvärde för unika individer som läste någon yrkeskurs i komvux samt unika individer i arbetsmarknadsutbildning. Baserat på uppgifter som Skolverket och Arbetsförmedlingen har försett utredningen med. Årliga antalet överstiger 100 000 för samtliga år efter 2008.

tion för kompetensutveckling och karriärbyte som ligger helt utanför styrningen av gymnasieskolan.

En ytterligare samhällsekonomisk effekt av att snabba på ungas inträde på arbetsmarknaden är en minskning av den psykiska ohälsan bland ungdomar och unga vuxna som är en belastning för såväl individen direkt som för samhällsekonomin.

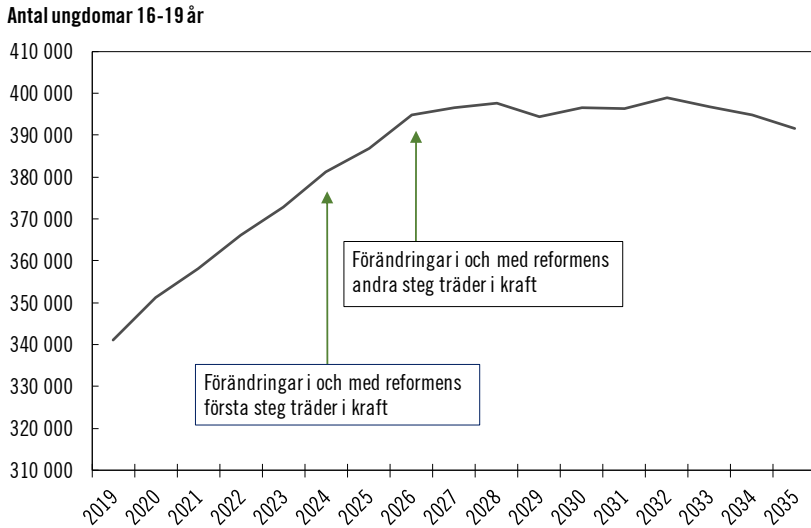
Sammanfattningsvis menar utredningen att en gymnasieskola som tydligare lyckas hjälpa ungdomar att komma in på arbetsmarknaden är samhällsekonomiskt lönsam – även om det skulle innebära att en större andel läste något dyrare yrkesutbildningar.

Nödvändig utbyggnad av gymnasieskolan ska göras strategiskt för att utbudet ska bli hållbart över längre tid

Utredningens förslag syftar till att utbudet av utbildning ska förändras för att bättre svara mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Förändringen av utbudet riskerar att bli kostnadsdrivande om justeringarna skjuts på framtiden. Utredningen föreslår att Skolverket ska utarbeta regionala planeringsunderlag. En konsekvens av detta är att det blir möjligt för huvudmännen att med ett bredare underlag för att fatta mer långsiktigt hållbara beslut om utbudet framöver och därmed minska kostnaderna på sikt.

Gymnasieskolan står inför stora behov av utbyggnad till följd av att antalet elever just nu ökar. Tillväxten i elevantal kommer att pågå fram till 2028. Utbyggnaden har redan inletts på flera orter och till stor del behöver den vara genomförd innan Skolverket börjar besluta om ramar då reformens andra steg träder i kraft.

Figur 8.1 Reformernas ikraftträdande i relation till ökningen av antalet ungdomar i gymnasieåldern



Källa: SCB.

Utredningen bedömer att det är angeläget att Skolverket snabbt kan presentera regionala planeringsunderlag till stöd för huvudmännens pågående eller nära förestående utbyggnad av gymnasieskolan. Om planeringsunderlagen dröjer eller om huvudmännen inte är tillräckligt lyhörda mot dessa och i stället bibehåller dagens proportioner i fördelningen av platser mellan utbildningar, finns det risk för ökade omställningskostnader när Skolverkets styrande ramar finns på plats. Dessa omställningskostnader kan kunna undvikas om huvudmännen dels planerar utbyggnaden i samverkan med andra huvudmän inom samma pendlingsområden för att på så sätt uppnå en mer resurseffektiv lokalisering av utbildningarna och dels tar hänsyn till Skolverkets planeringsunderlag som ska illustrera hur utbudet bör utformas för att bättre svara mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov.

Elevernas efterfrågan uppstår inte i ett vakuum. Det utbud som byggs nu och de allra närmaste åren kommer att påverka vad individer efterfrågar. Det finns exempel på utbildningar som innebär mycket stora kostnader för samhället trots att de har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Med utredningens förslag kommer dessa

utbildningar att kunna dimensioneras med balans mellan elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov vilket kommer leda till minskad ekonomisk börda för kommunerna på sikt. Detta betyder att resurser kan läggas på andra utbildningar där de kommer till bättre nytta sett till både individers och samhällets långsiktiga behov.

Ökad effektivitet för resurser som avsätts för yrkesutbildning i komvux

Både krav på medfinansiering och andra krav för att få ta del av det riktade statsbidraget för yrkesutbildning har många gånger bidragit till att träffsäkerheten när det gäller statens avsatta resurser varit långt ifrån optimal. Över tid har krav på kommunal medfinansiering både ökat och minskat. När kraven på kommunal medfinansiering varit låga har statliga avsatta resurser inte fått fullt genomslag då kommunerna minskat sin egen finansiering, och när kraven varit högre har kommunerna inte lyckats matcha statens volymer av finansiering och medel har då inte kommit till användning. Oavsett hur ett riktat statsbidrag konstrueras är det svårt att i praktiken få det att fungera som avsett, vilket inte främjar ett effektivt resursutnyttjande. Att i huvudsak flytta resurserna från det riktade statsbidraget till kommunernas generella statsbidrag ger kommunerna handlingsutrymme att planera och dimensionera yrkesutbildning med stöd från Skolverkets planeringsunderlag och ramar för yrkesutbildning. När finansieringen inte längre går via riktade statsbidrag elimineras oönskade negativa konsekvenser för ett effektivt resursutnyttjande som utredningen menar är en följd av regleringarna i förordningen för det riktade statsbidraget.

Vid en gemensam planering och dimensionering inom ett samverkansområde minskar riskerna med att utbildningar erbjuds i flera kommuner med små elevvolymen. De kan i stället planeras och genomföras på färre orter med ett ökat upptagningsområde vilket också ökar resurseffektiviteten. Sannolikheten ökar att utbildningar som haft få sökande och därför inte startats kan komma i gång vilket samtidigt ökar utbildningsutbudet för den enskilda.

Genom att fortsatt erbjuda statsbidrag för språkstödjande insatser ökar möjligheten för personer som annars skulle ha bedömts som obehöriga till sökt yrkesutbildning att i stället erbjudas en utbildningsplats. Sådana yrkesutbildningar ökar sannolikheten för delta-

garna att komma i arbete och finna egen försörjning vilket samtidigt förväntas minska kostnaderna för Arbetsförmedlingens insatser men också för kommunernas försörjningsstöd. Samma effekter för individer och samhälle förväntas uppstå till följd av att större statliga resurser avsätts till kommunernas yrkesutbildning i komvux. Detta förväntas skapa fler utbildningsplatser så att fler vuxna kan ta del av yrkesutbildning.

Effektivare användning av resurser med ny ansvarsfördelning i utbildningsplaneringen

En samlad analys av kompetensförsörjningen kräver samverkan mellan myndigheter och har tidigare resulterat i mycket arbete på regional nivå som kan organiseras centralt. Utredningens förslag kommer att ge en bättre resursanvändning och en mer jämlik tillgång till planeringsunderlag. Ökad användning av den data som produceras i nationella uppföljningssystemet ökar nyttan av insamlingarna och ger mer värde tillbaka till utbildningshuvudmännen i komvux och gymnasieskolan för de resurser de måste lägga på att lämna uppgifterna.

Effektivare hantering och större möjligheter med ett statligt ansvar för bidrag för eget boende

Genom att samla ansvaret hos CSN för studiebidrag för eget boende kommer stödet att kunna administreras mer effektivt än i dagsläget. Med ett samlat ansvar får staten direkt kontroll över kostnaderna för stödet. Samtidigt säkerställs att stödet inte kommer att lämnas i andra syften än att säkerställa lika tillgång till det utbildningsutbud som garanteras enligt skollagen (2010:800).

8.3 Konsekvenser för gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens målgrupper

8.3.1 Konsekvenser för gymnasieskolans elever

Etablering på arbetsmarknaden och övergången till vuxenlivet kommer att förenklas

Sett ur elevernas perspektiv finns några konsekvenser som är särskilt viktiga att lyfta fram. För det första kommer alla huvudmän att få ett nytt uppdrag och det är att planera och dimensionera utifrån elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Det kommer att bidra till att elever, vid val av nationellt program, kommer att kunna känna sig tryggare att utbildningsvolymerna svarar mot behoven på arbetsmarknaden. En annan viktig konsekvens är att alla huvudmän ska presentera kvalitetssäkrad information om vad utbildningar leder till och vad elever vanligtvis gör efter utbildningarna. Det kommer att underlätta elevernas val och balansera den marknadsföring som i dag kan innehålla anekdotiska exempel på framgångsrika före detta elever som hittat ett drömjobb, som kanske ytterst få elever har möjlighet att få. Utredningen bedömer att förslagen sammantaget kommer att bidra till att fler elever får en snabbare väg ut i arbetslivet jämfört med om inga åtgärder hade vidtagits. Det i sin tur underlättar övergången till vuxenlivet. Utredningen bedömer också att konkurrensen på den generella arbetsmarknaden kommer att minska vilket kommer att göra att fler personer med svaga kvalifikationer får ökade möjligheter att klara sig i konkurrensen om jobben.

Om utbudet formas efter hur föregående årets elever sökt, utan hänsyn till arbetsmarknadsutfallen, då kan framtida elevers möjligheter påverkas

Att väga in arbetsmarknadsbehoven i planeringen och dimensioneringen av utbudet kommer att ge positiva konsekvenser på sikt då det ger ett utbud som med större sannolikhet kommer att passa flera kommande elevkullar och inte bara de elever som precis står inför att påbörja gymnasieskolan. Utredningens förslag innebär att huvudmännen blir skyldiga att informera om framtidsutsikterna genom att redovisa uppföljningsuppgifter. Denna typ av kunskap kommer att

kunna påverka ungdomars utbildningsval. Vi vet att ungdomars val av utbildning åtminstone delvis påverkas av framtidsutsikterna efter olika utbildningar. Därför är det inte ett rimligt antagande att morgondagens elever kommer välja precis likadant som gårdagens elever i de fall det kommer nya kunskapsunderlag som visar att tidigare elevers utbildningsval inte varit så gynnsamma för dem. Men utredningen menar att de positiva effekterna av detta kommer motverkas om inte utbudet också styrs i den riktning som kunskapsunderlaget visar. Konsekvenserna av utredningens förslag om styrning av utbudet blir att utbudet ska vara ändamålsenligt inte bara i stunden för att möte studentens efterfrågan, utan vara ändamålsenligt för flera framtida gymnasiekullar.

I vissa fall kommer elevers efterfrågan att få mer genomslag i planeringen än i dagsläget

Utredningen menar att när det finns tydliga målkonflikter mellan elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov – då ska elevers efterfrågan väga lika tungt som arbetsmarknadsbehoven. Det är dock viktigt att poängtera att utbildningar ibland upprätthålls med stor kapacitet även om elevers efterfrågan är låg och arbetsmarknadsbehoven låga. I vissa fall händer det till och med att utbildningarna expanderas på grund av möjlighet till höga ersättningar även när det inte finns någon tydlig efterfrågeökning. Detta försämrar i stället utbudet för eleverna genom att platsöverskotten binder upp resurser som i stället hade kunnat allokeras till utbildningar som eleverna och arbetsmarknaden efterfrågar. Konsekvenserna av ökade möjligheter att styra utbudet gör det också möjligt att begränsa utbildningar som tar mycket resurser i anspråk samtidigt som elevernas efterfrågan är relativt låg.

Tillgången till vissa utbildningar kan minska

När utbildningar ska planeras och dimensioneras enligt förändrade principer kan det uppstå ett större inslag av meriturval på populära utbildningar med svag arbetsmarknadskoppling eller där övergången till högre utbildning är svag. Detta kan också sätta ökad fokus på av statuskillnader mellan program. Det finns alltså risker för målkonflikter i dimensioneringen av utbudet mellan elevers efterfrågan och

deras möjligheter att få en trygg ställning på arbetsmarknaden eller goda förutsättningar att fortsätta i högskolan. Det är av största vikt att sådana målkonflikter minimeras. Majoriteten av alla blivande elever funderar över arbetsmarknadsutsikterna efter olika program. Därför är det naturligt att målkonflikter förebyggs genom förbättrad information, till elever och till utbildningarnas huvudmän, om utbildningens koppling till arbetsmarknaden och högre utbildning. Utredningen har förslag som ska förbättra båda dessa delar. En annan möjlighet att förebygga målkonflikter är ett ökat gemensamt ansvarstagande för utbudet regionalt. Detta ökar förutsättningarna för huvudmännen att i samverkan använda sitt inflytande över utbudets utformning för att underlätta rekrytering till program som är viktiga för kompetensförsörjningen. Utredningen föreslår även fortsatt utveckling av programmens innehåll som ytterligare ett medel att minimera målkonflikter mellan elevers intressen på kort och lång sikt.

Pendlingsavstånd för gymnasieelever kan öka

En konsekvens av förslagen om samverkan om planering mellan kommuner och av statens starkare styrning väntas bli ett minskat antal skolenheter. Särskilt för yrkesprogrammets resurseffektivitet och kvalitet finns starka skäl för kommuner och staten att styra mot en mer effektiv resursanvändning. Detta kan dock få konsekvenser för elever som kan få något längre resväg. Utvecklingen som lett till fler och mindre skolenheter under de senaste två decennierna har inte främst berört glesbygdskommuner, utan snarare relativt tätbefolkade områden.¹² Främst kommer tätbefolkade kommuner och landsbygdskommuner nära större städer att påverkas. Bland glesbygdskommuner har det funnits ett relativt beständigt antal kommuner med gymnasieskola över den 20-årsperiod som vi har studerat då tidigare valfrihetsreformer har påverkat. Utredningens förslag kommer sannolikt inte att innebära någon större förändring av antalet skolor i glesbygd som saknar pendlingsförutsättningar.¹³

¹² Se bilaga 6 för beskrivning.

¹³ Här avses de kommuner som med Tillväxtverkets kommunkategorisering ligger avlägset beläget från storstäder och andra större städer. Se bilaga 6 för mer information om kategoriseringen.

Elever kommer att möta ett enklare, mera enhetligt och förutsebart stöd för eget boende

I dag har vissa elever i skolor med kommunal huvudman en betydligt mera långtgående rätt till stöd än andra elever. Utredningen uppskattar att omkring 45 procent av dem som har kommunalt stöd till inackordering för studier vid en kommunal gymnasieskola på en annan ort, har tillgång till samma program och nationella program på hemorten. I sammanhanget kan framhållas att kommunerna lämnade kommunalt stöd till inackordering till omkring 2 000 av de 8 000 elever som läste en nationellt godkänd idrottsutbildning (NIU) vid en kommunal gymnasieskola under läsåret 2018/2019. Uppskattningsvis 1 500 av dessa 2 000 elever har möjlighet att läsa samma program och nationella inriktning, utan NIU-profil, på hemorten. För de elever som redan har tillgång till en utbildning på hemorten kommer rätten till stöd att begränsas. Stöd till ett eget boende på studieorten kommer inte längre att lämnas till elever som väljer bort en utbildning på hemorten, för att i stället läsa samma program eller inriktning på en annan ort. Särskilda övergångsbestämmelser säkerställer samtidigt att de elever som påbörjat en utbildning ska kunna slutföra den med oförändrade villkor.

Sveriges 290 kommuner lämnar i dag kommunalt stöd till inackordering med olika belopp. Beloppen kan skilja sig väsentligt mellan olika kommuner. Centrala studiestödsnämnden (CSN) lämnar statligt inackorderingstillägg med belopp som inte har justerats sedan 1995. Elever i olika kommuner och elever i skolor med kommunala respektive enskilda huvudmän får därför stöd med olika belopp. Ett nytt studiebidrag till eget boende kommer att lämnas med ett och samma belopp till alla som har behov av stödet. Beloppet är högre än de belopp som i genomsnitt lämnas som kommunalt stöd till inackordering och statligt inackorderingstillägg. Beloppet kommer också att värdesäkras genom årlig uppräkningsknutet till prisbasbeloppets storlek. Samma belopp kommer därmed att lämnas till alla elever som har behov av att bo på studieorten, oberoende av var eleven bor eller går i skola och oberoende av var dennes föräldrar bor.

Elever i gymnasieskolor med en kommunal huvudman ska i dag söka kommunalt stöd till inackordering hos hemkommunen. Elever i andra skolor, exempelvis fristående gymnasieskolor, ska i stället ansöka om statligt inackorderingstillägg hos CSN. Ett nytt studie-

bidrag till eget boende ska omfatta alla elever och administreras av CSN. Elever och vårdnadshavare kan därmed alltid vända sig till en och samma myndighet, med frågor om stöd till eget boende i samband med studier.

De flesta av Sveriges kommuner betalar ut kommunalt stöd till inackordering under nio månader per år, till elever som läser ett ordinarie läsår i gymnasieskolan. Nästan tio procent av kommunerna betalar samtidigt ut stöd under tio månader per år. Många kommuner betalar ut stödet månadsvis i efterskott, men vid olika dagar i månaden. Ett fåtal kommuner betalar ut stödet terminsvis. Det nya studiebidraget till eget boende kommer att betalas ut under nio månader per år, till alla elever som läser ett helt läsår i gymnasie- eller gymnasiesärskolan. CSN kommer även att kunna samordna utbetalningarna av det nya bidraget med ordinarie utbetalningar av annan studiehjälp, dvs. studiebidrag och extra tillägg. Elever och vårdnadshavare kan därmed få alla utbetalningar av studiestöd samlat, månadsvis i efterskott.

Ett nytt studiebidrag till eget boende kommer att kunna lämnas till den som har 40 kilometer enkel väg, eller minst två timmars restid tur- och retur till sin skola. Jämfört med de villkor som gäller för kommunalt stöd till inackordering i olika kommuner och för statligt inackorderingstillägg blir det därmed något lättare att få stöd till eget boende.

Enligt den enkätundersökning utredningen genomfört under 2019 lämnar 45,6 procent av de svarande kommunerna stöd till elever som måste bosätta sig på annan ort i samband med perioder av arbetsplatsförlagt lärande (APL). Statligt inackorderingstillägg kan alltid lämnas för boende på annan ort i samband med APL. Ett nytt studiebidrag till eget boende ska alltid kunna lämnas i samband med APL-perioder. Elever i de kommuner som i dag inte lämnar kommunalt stöd till inackordering vid APL, kommer därmed ha större möjligheter att välja en APL-plats längre bort från hemorten.

Elever måste i dag normalt visa ett hyreskontrakt eller motsvarande bevis för ett boende på studieorten, innan hemkommunen eller CSN kan besluta om stöd till inackordering. Osäkerheten kring möjligheterna att få stöd till boendet kan få elever och vårdnadshavare att tveka om att söka eller tacka ja till en utbildningsplats på en annan ort. CSN kommer däremot att kunna fatta beslut om studiebidrag till eget boende redan innan eleven har skaffat bostad

på studieorten. På så sätt blir de ekonomiska försättningarna för studier på annan ort tidigt kända. Elevernas och vårdnadshavarnas planering av sådana studier underlättas därmed.

Sammanfattningsvis kan det nya studiebidraget till eget boende, bedömas bli enklare, mera enhetligt och mera förutsebart för elever och vårdnadshavare jämfört med nuvarande system.

Konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter blev svensk lag den 1 januari 2020.¹⁴ Barn är varje människa under 18 år. Centrala artiklar i lagen betonar att det vid åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. I barnkonventionens artikel 12 föreskrivs barns rätt att bli hörda. Detta innefattar bl.a. barns rätt att bli hörda vid val av skolinriktning eftersom det ansetts vara ett beslut som i hög grad påverkar barnets bästa.

I konventionen finns också specifika artiklar där direkta beröringspunkter finns mellan utredningens förslag och konventionens bestämmelser. I barnkonventionens artikel 28 föreskrivs att konventionsstaterna ska erkänna barnets rätt till utbildning, och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter ska de särskilt göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. De ska vidare uppmuntra utvecklingen av olika former av gymnasial utbildning inklusive såväl högskoleförberedande utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov. Härutöver ska konventionsstaterna göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga samt göra utbildnings- och yrkesrelaterad information och vägledning tillgänglig och åtkomlig för alla barn. Åtgärder ska vidtas för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

Principen om barnets bästa är grundläggande i skollagen¹⁵. I skollagen finns bestämmelser som garanterar att varje barn ges tillgång till ett omfattande utbud av program och nationella inriktningar i

¹⁴ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁵ 1 kap. 10 § skollagen.

gymnasie- och gymnasiesärskolan¹⁶. Således innehåller svenska gymnasieskolan en stor tillgänglighet till generell och yrkesinriktad gymnasieutbildning. Utredningens förslag syftar sammantaget till att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet, förbättra tillgången till ett brett utbud av utbildningar av hög kvalitet, främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan. Genom att öka den allmänna tillgången till gymnasial utbildning, säkerställa att det regionala utbudet av utbildningar förblir brett, införa ett kompensatoriskt schablonbelopp, förbättra informationen om den utbildning som erbjuds, öka statens ansvar för att följa upp och tillgängliggöra information om utbildnings- och yrkesrelaterad information till blivande gymnasieelever, ökar möjligheten för elever och blivande elever att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. Utredningen bedömer därför att förslagen i stort kommer att få positiva konsekvenser för de barn som berörs.

8.3.2 Konsekvenser för komvux målgrupp

Förslag som berör förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

Utredningen föreslår att det ska förtydligas i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) att personer hemmahörande i ett samverkansområde fritt ska kunna söka till sådan utbildning som statsbidrag lämnas för och som erbjuds inom samverkansområdet. Vidare föreslår utredningen att den kommun som anordnar utbildningen ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun i samverkansområdet om ansökan avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för (avsnitt 6.1.4). Det betyder att alla utbildningar som statsbidrag lämnas för och som erbjuds inom samverkansområdet inom regionalt yrkesvux i ett samverkansområde blir tillgängliga för alla sökande i de samverkande kommunerna. För komvux målgrupp innebär förslaget att ett likvärdigt utbud av sammanhållen yrkesutbildning säkerställs inom samverkansområdet oberoende av kommuntillhörighet. Detta ökar bredden av sammanhållna yrkesutbildningar som den enskilda individen

¹⁶ Jfr 15 kap. 7 och 30 §§, 16 kap. 42 § och 17 kap. 16 § skollagen. De nationella programmen framgår av bilaga 1 till skollagen.

kan välja mellan och fler elever förväntas då kunna ta del av en yrkesutbildning som de specifikt efterfrågar. När upptagningsområdet ökar för kommunerna som bedriver yrkesutbildningarna förväntas en effekt vara att utbildningar som kanske inte hade startat på grund av för få sökande, i stället kan komma att genomföras. Sammantaget leder förändringen till att fler kan få delta i en yrkesutbildning som ger kompetenser som efterfrågas av arbetsgivare på arbetsmarknaden.

Alla presumtiva elever kommer inte kunna dra full nytta av förslaget om att fritt kunna söka till utbildningar inom ett samverkansområde. Om efterfrågad utbildning ligger i en annan kommun kan resvägen blir längre än om utbildningen hade anordnats i hemkommunen. En del vuxna kan ha svårt att pendla till utbildning som är belägen allt för långt från hemmet. Dels kan det handla om ekonomiska svårighet beroende på att deras ekonomi under studietiden är begränsad och kostnader för resor blir allt för höga, dels kan det handla om praktiska svårigheter att ta sig till utbildningen. I det senare fallet är det inte säkert att det finns allmänna kommunikationer mellan hemmet och studieorten eller att tidtabeller för kommunikationerna inte stämmer överens med de tider som gäller för utbildningen. Det kan också handla om att allt för lång restid till utbildningsorten gör det svårt att hinna ombesörja hämtning och lämning av barn i skola och förskola. I dessa fall står valet för den enskilda mellan att få en efterfrågad utbildning och de praktiska problem som kan uppstå till följd av att utbildningen är belägen långt från hemmet eller en utbildning som ligger närmare hemmet men inte är lika attraktiv ur den enskildes synpunkt.

Förslag som innebär en utökad tillgång till yrkesutbildning enligt skollagen

De samlade förslagen i steg två bedöms i sin helhet kunna leda till en bättre matchning mellan det regionala utbildningsutbudet och den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden. Det förväntas i sin tur leda till ett bredare utbud av yrkesutbildning för den enskilda individen att söka, och att individerna därigenom ges bättre möjlighet att skaffa sig de kunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden. Förslagen förväntas också leda till att fler individer får tillgång till den utbildning de i första hand efterfrågar. Dessa individer förväntas öka sin anställningsbarhet vilket ger effekter av ökad självförsörjning för

personer som t.ex. haft ekonomiskt stöd för sin försörjning. Dessa konsekvenser förväntas förstärkas ytterligare genom förslaget om utökade möjlighet att delta i sammanhållen yrkesutbildning som anordnas i en annan kommun inom samverkansområdet än den som individen är hemmahörande i, och förslaget om ett erbjudande om en alternativplats på en sammanhållen yrkesutbildning om personen efter urval inte blivit antagen till en sökt sammanhållen yrkesutbildning.

I och med förslagen om antagning i första respektive andra hand kan vissa personers möjligheter att delta i utbildning i kommuner utanför det samverkansområde som personen är hemmahörande i försämrats. Det kan också för en del individer få konsekvenser med längre restider i fråga om utbildningar som erbjuds inom samverkansområdet än om de endast haft tillgång till utbildningar i hemkommunen.

Konsekvenser för möjligheten att samordna yrkesutbildning med andra delar av vuxenutbildningen

Vuxna kan ha behov av att kunna kombinera utbildningar på olika nivåer, t.ex. komvux i svenska för invandrare (sfi) och yrkesutbildning på gymnasial nivå. Att organisera utbildningen på ett sätt som ger eleverna möjlighet att på ett flexibelt sätt kombinera dessa kurser är en viktig fråga som huvudmännen har ansvaret för. Detta görs bl.a. genom att erbjuda kursstarter löpande under året, erbjuda dag-, kvälls- och distansundervisning, erbjuda öppna lärmiljöer samt erbjuda olika former av utbildningar som kombinerar flera skolformer eller nivåer.

Att Skolverket ska besluta om ramar för yrkesutbildningen i stället för varje huvudman som i dagens system, kommer inte få några konsekvenser för möjligheterna att kombinera utbildning på olika nivåer inom komvux. Ramarna kommer bestå av vilka yrkesområden som utbudet av yrkesutbildning ska erbjudas inom, och inte hur dessa utbildningar ska genomföras. Inte heller förslagen om att kommunerna ska samverka i erbjudandet av yrkesutbildning och ett fritt sök till samtliga yrkesutbildningar i samverkansområdet för individer tillhöriga kommunerna i samverkansområdet kommer ge några konsekvenser för möjligheten att samordna yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå med andra delar av komvux.

Utredningen föreslår också att bestämmelserna i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, om ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen, fortsatt ska gälla. Genom förslaget stärker utredningen möjligheten att kombinera delar och nivåer av komvux.

Möjligheten att kombinera yrkesutbildning med andra delar av vuxenutbildningen förändras inte med utredningens förslag, med ett undantag. När en individ vill kombinera en sammanhållen yrkesutbildning i en annan kommun med kurser som inte är en del av en sammanhållen yrkesutbildningen kommer det oftast finnas behov av att genomföra även den del som inte är en del av en sammanhållen yrkesutbildning i den andra kommunen. Det kan annars bli praktiskt svårt att kombinera en sammanhållen yrkesutbildning i en annan kommun med annan utbildning i hemkommunen. Det kan t.ex. handla om resor mellan utbildningsorterna flera gånger om dagen eller schemakollisioner för de två utbildningsdelarna. För att det i stället ska vara möjligt att läsa båda typerna av utbildning i den andra kommunen kommer det krävas ett beslut från hemkommunen att den åtar sig att svara för kostnaderna för elevens utbildning även för den del som inte är en del av en sammanhållen yrkesutbildning, trots att motsvarande utbildning kan finnas på hemorten. Det kommer inte finnas någon garanti för att så sker, det står varje kommun fritt att avgöra om den är beredd att stå för kostnaderna för den sökandes utbildning hos en annan huvudman. Dock finns det andra sätt att tillhandahålla den andra utbildningen. Hemkommunen kan använda sig av distansutbildning som ett alternativ men även studier vid ett lärcentrum kan fungera som ett alternativ. Utredningen menar att den negativa konsekvensen av att det inte finns någon garanti att även få studera den andra utbildningen i annan kommuns vuxenutbildning uppvägs av en ökad tillgång till ett brett utbud av yrkesutbildning.

Målgrupper inom Arbetsförmedlingen

Många som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen har ett stort utbildningsbehov och således en lång utbildningsväg framför sig. Det är en stor utmaning att motivera arbetssökande till studier. Det kan gälla arbetsmarknadsutbildning såväl som komvux och förberedande stu-

dier. Att motivationen saknas har flera förklaringar. Bland annat är bristande språkkunskaper något som kan göra att utbildning, utöver språkstudier, inte upplevs som ett alternativ. Det kan också röra sig om bristande självkänsla när det gäller studier, t.ex. till följd av tidigare upplevelser under skolgången. Personer som är osäkra på den egna studieförmågan har ett stort behov av vägledning, och behöver ofta motiverande och förberedande insatser för att påbörja och genomföra en utbildning. Sådana insatser är ofta nödvändiga för att individen ska ta steget till utbildning, men är samtidigt något som kan leda till att individens väg mot arbetsmarknaden blir lång.

Enligt en bedömning av Arbetsförmedlingen kommer vissa som bedöms ha behov av studier inte ha möjlighet att studera.¹⁷ Arbetsförmedlingen har identifierat ett antal olika skäl till detta. I vissa grupper finns det ett lågt intresse av att delta i vuxenutbildning. Studie- och yrkesvägledning kan vara ett sätt att arbeta motiverande men bristen på vägledningsresurser, inte minst inom Arbetsförmedlingen, har en negativ påverkan på övergångar till studier. Det handlar också om att Arbetsförmedlingen inte har tillräcklig kunskap om vuxenutbildningens verksamhet. Bristande kunskaper i svenska språket påverkar övergångarna till vuxenutbildning negativt. I sådana fall kan det handla om att kommunerna inte i tillräcklig omfattning tillhandahåller språkstöd i sina utbildningserbjudanden.

Arbetsförmedlingen bedömer att kommunernas vuxenutbildning fortsatt kommer vara en viktig insats för arbetslösa utan gymnasieutbildning eller svaga kunskaper i svenska språket.¹⁸ De bedömer vidare att alternativa utbildningsinsatser till reguljär utbildning även fortsättningsvis bör finnas hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen menar att dessa inte kan ersätta reguljär utbildning och bör utformas så att de inte konkurrerar med denna. Utredningen föreslår att kommunerna ska samverka om hela utbudet av sammanhållen yrkesutbildning och att all sådan utbildning inom samverkansområdet ska vara sökbart för alla i de tillhöriga kommunerna. Detta ger en ökad bredd på utbudet av yrkesutbildningar. Som en konsekvens av förslagen förväntas Arbetsförmedlingens målgrupper lättare hitta en sammanhållen yrkesutbildning som både motsvarar individens efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov.

¹⁷ Arbetsförmedlingen (2018), *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*.

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2019), *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*.

Utredningen föreslår vidare att det fortsatt ska finnas statsbidrag för ökade kostnader för sammanhållen yrkesutbildning som integreras med språkstöd för personer med sådana behov. En konsekvens av förslaget förväntas bli en ökad tillgång till sammanhållen yrkesutbildning för Arbetsfördelningens målgrupper som har behov av språkstöd som en förutsättning för att både kunna påbörja och genomföra en yrkesutbildning på ett framgångsrikt sätt.

Utredningen menar att Skolverket bör få i uppdrag att utveckla och förvalta en publik databas med uppgifter om samtliga aktuella utbildningserbjudanden hos huvudmän med gymnasieskola eller sammanhållna yrkesutbildningar i komvux. Oberoende av om Skolverket själva publicerar en heltäckande utbudsbild eller om de data de tillgängliggör låter kommersiella aktörer göra motsvarande, blir en konsekvens att transparensen ökar kring utbudet av sammanhållen yrkesutbildning i ett samverkansområde. Detta underlättar både för enskilda individer och för Arbetsförmedlingens personal att identifiera möjliga utbildningsvägar i ett tidigt skede.

8.3.3 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I artikel 24 anges att konventionsstaterna, för att förverkliga rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning utan diskriminering och på lika villkor, ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem på alla nivåer och livslångt lärande. Människor med funktionsnedsättning får inte utestängas från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning. Enligt skollagen ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Utredningen föreslår bl.a. att tillgången till ett brett utbud i gymnasieskolan och komvux ska bli bättre genom ökad statlig styrning av utbudet och krav på planering och dimensionering av utbudet inom primära samverkansområden, vilket ska ge eleverna ett mer likvärdigt utbud. Utredningen menar

vidare att de föreslagna principerna för planering och dimensionering kommer att förbättra tillgången till utbildningar som ger bättre möjlighet att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och därmed ta steget in i ett mer självständigt vuxenliv. Utredningen bedömer att dessa förslag även kommer att gynna ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning.

8.4 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommuner

8.4.1 Kommunal samverkan, regionala branschråd och gemensamma antagningsorganisationer

Utredningen lägger flera förslag som berör kommunal samverkan. För det första föreslås ett krav på att alla kommuner inom ramen för ett primärt samverkansområde ska erbjuda all utbildning i gymnasieskolan som anordnas av kommunerna inom det primära samverkansområdet när det gäller nationella program och programinriktat val samt yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever (avsnitt 6.1.2 och 6.1.3). För det andra föreslås ett krav på att alla kommuner inom ramen för ett primärt samverkansområde ska erbjuda all sammanhållen yrkesutbildning i komvux som anordnas av kommunerna inom det primära samverkansområdet (avsnitt 6.6.10). Alla samverkansområden ska upprätta regionala branschråd (avsnitt 6.3.5 och 6.8.3). Vidare föreslås att alla huvudmän som verkar inom ett primärt samverkansområde som avser gymnasieskolan ska ingå i samma gemensamma antagningsorganisation (avsnitt 6.4).

Kraven på att ingå i ett primärt samverkansområde samt förslagen om och mer stöd till kommuner i samverkan har som skäl att skapa förutsättning för flera av de övergripande mål som utredningens förslag syftar till. Framför allt för att åstadkomma ett allsidigt utbud av likvärdig kvalitet på en regional nivå.

Kommunal samverkan om gymnasial utbildning behöver bli mer resurseffektiv

En stor majoritet av kommunerna samverkar redan om gymnasial utbildning – 85 procent av gymnasieskolans elever bor i kommuner som samverkar om erbjudandet av nationella program i gymnasieskolan. Att ingå i någon typ av gymnasiesamverkan är för de flesta kommuner inte så mycket ett val som en konsekvens av regleringen som ger behöriga elever en stor frihet att söka sig till andra huvudmän än den egna kommunen. När det gäller yrkesutbildning inom komvux har kravet på samverkan i förordningen om regional yrkesinriktad vuxenutbildning skapat incitament för kommuner att samverka om de delar som finansieras med det riktade statsbidraget.

För att framgångsrikt kunna utveckla och fördjupa samverkan kommer det att krävas vissa insatser från de samverkande kommunerna. På kort sikt kan en högre ambitionsnivå i samverkan därför leda till ökade kostnader. Utredningens förslag om samverkanskrav beror inte främst på att samverkan i sig kommer att leda till stora effektivitetsvinster. Samverkan är mycket vanligt i gymnasieskolan men ovanligt i andra kommunala verksamheter inom utbildning och vård.¹⁹ Den sannolika förklaringen är strävan efter att hantera de regleringar och förutsättningar som gör att gymnasieskola och delvis även komvux, redan i dag är regionala angelägenheter. Detta till följd av elevernas valfrihet i gymnasieskolan och den regionala finansieringen med riktade statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Utredningens förslag syftar till att förbättra förutsättningarna och förbättra de samverkansrelationer som redan i dag är nödvändiga men inte alltid tillräckligt utvecklade gällande gemensam planering av utbudet.

Utredningens bedömning är att samverkan på sikt kan leda till en mer effektiv organisation och därmed lägre kostnader för kommunerna. När nya avtal är utformade och rutinerna för samverkan har etablerats och när de gemensamma antagningsorganisationerna funnit sina former bedöms de inledande kostnaderna för omställning upphöra och i stället bör kostnaderna minska för de samverkande kommunerna. Av denna anledning föreslår utredningen ett tidsbegränsat statsbidrag som ett stöd för avtalsförhandlingar, utvecklingen av gemensamma antagningsorganisationer och regionala branschråd.

¹⁹ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgifterna*.

Regionala branschråd innebär ett nytt åtagande för kommunerna. Utredningens föreslår att kostnaderna för de regionala branschråden initialt ska täckas av ett tidsbegränsat statsbidrag. När statsbidraget avvecklas bedömer utredningen att var och en av de medverkande parterna, kommunala huvudmän, enskilda huvudmän och branscher gemensamt ska bära kostnaderna. Det innebär att det kommer att finnas en viss bestående kostnad för kommunerna. Den anser utredningen mer än väl bör motsvaras av de effektivitetsvinster som följer av statens stöd i form av planeringsunderlag, regionala ramar för utbud av utbildning samt ökade planeringsförutsättningar (Se bl.a. avsnitt 8.4.3).

Krav på transparent gemensam planering ska öka effektiviteten i samverkan

Administrativa kostnader för samverkansorganisationer och förhandlingar är ett exempel på så kallade transaktionskostnader. Det är alla kostnader som tillkommer vid uppbyggnad och upprätthållande av köpare- och säljarrelationer mellan kommunerna. Gymnasiesamverkan mellan kommunerna är just en sådan konstruktion. Flera olika beroenden och medföljande transaktionskostnader för gymnasieverksamhet är dock inbyggda redan i dagens system. Ett exempel på transaktionskostnader som eventuellt kan öka är administrativa kostnader och kostnader för avtalsförhandling vilka måste beräknas som marginalökningen jämfört med dagsläget. Beroendeförhållanden och relationen som köpare och anordnare av utbildning finns redan i dag mellan kommuner som en följd av de lagreglerade friutrymme som gymnasieelever har när de väljer utbildning. De samverkansformer som redan i dag är vanliga i gymnasieskolan syftar till att hantera de lagreglerade köpare- och säljarrelationerna som kommunerna redan har och minska transaktionskostnaderna. Samtidigt är dagens läge sådant att det mellankommunala beroendet som är inbyggt i dagens regelverk skapar betydande osäkerheter och planeringsrisker som utredningen bedömer överstiger de kostnader som en gemensam planering och dimensionering medför. Att många kommuner, trots att de redan är högst påverkade av besluten hos andra huvudmän, inte har upprättat en gemensam transparent planeringsprocess motiverar att det ställs krav på detta.

Utredningens bedömning är att det finns ett betydande utrymme för kommunala samverkansformer att ge en mer effektiv administrativ hantering och efterlevnad av det regelverk som redan i nuläget är givet inom gymnasieskolan. Tillkommande kostnader handlar om förnyade förhandlingar och upprättande av nya samverkansformer där sådana inte redan finns. Detta gäller exempelvis de utökade kraven på att gemensamt erbjuda de nationella program, programinriktat val, yrkesintroduktion utformat för en grupp elever som anordnas inom samverkansområdet.

Det är inte enbart transaktioner mellan kommuner som påverkas, utan även transaktioner mellan kommuner och enskilda huvudmän för gymnasieskola. Effekterna av kommunernas agerande, oavsett om man samverkar eller inte, har en mycket stor påverkan på de övergripande kostnaderna för gymnasieutbildningen. Utredningen bedömer att med nya krav på öppenhet gällande planerade utbildning, stöd i form av planeringsunderlag från Skolverket samt från och med 2026 också styrning av platsutbudet ökar förutsättningarna för en resurseffektiv samverkan. Dessa förutsättningar kan möjliggöra att fler samverkansområden ska uppnå den högre nivå av resurseffektivitet som uppvisats av exempelvis samverkansformerna i flera delregioner i Västra Götaland och i Kalmarsunds gymnasieförbund som har relativt låga kostnader för gymnasieskolan jämfört med andra jämförbara områden i landet. I både dessa fall finns fallstudier som visat på att de mindre kommunerna i samverkansområdena enligt tjänstemän och politiker haft positiva ekonomiska effekter.²⁰

Gemensam antagningsorganisation är en kostnadseffektiv lösning som underlättar planering och dimensionering

Antagningskanslierna har blivit färre och har kommit att omfatta fler huvudmän under senare år, vilket kan ses som en yttring över behovet av regional överblick för ökad transparens och resurseffektivitet. Kravet på att ingå i en regional antagningsorganisation bedöms därför huvudsakligen medföra positiva effekter för kommunala och

²⁰ Det saknas övergripande kvantitativa studier av effekterna. Men i dessa två fall finns fallstudier som tyder på att ekonomiska effektiviteten ökat när kommunerna ingått i samverkan. Gutlic, S (2015), *Samverkan mellan kommuner – en fallstudie om fyra kommuner i Västra Götaland*. Masteruppsats i offentlig förvaltning. Jansson (2017), *Gymnasieskolan i samverkan – mellankommunal samverkan och dess effekter i den lilla kommunen*. Rapport 2017:5 Centrum för kommunstrategiska studier.

enskilda huvudmän. För de huvudmän som i dag inte ingår i ett gemensamt kansli, kan det under en övergångsperiod innebära en viss omställning av personal.

En gemensam antagningsprocess antas också gynna eleverna, då den myndighetsutövning som är förknippad med antagningsprocessen, förväntas bli säkrare. Med färre antagningskanslier ökar möjligheterna att gemensamt införa verktyg som underlättar det arbetet som uppstår då elever väljer utbildning bland flera olika huvudmän. Underlag som i dag sänds via post eller fax kan med en säker hantering t.ex. i digitalt format föras mellan kanslierna. Kansliernas roll gentemot Skolverket kan vara att samordna och kvalitetssäkra information om t.ex. antal planerade respektive outnyttjade och nyttjade elevplatser. En gemensam regional bild av utbud och antagning kan också utgöra underlag för diskussioner om otraditionella val till respektive utbildning. Gemensamma data ger också huvudmännen underlag för planeringen av var utbildningarna ska förläggas.

Utredningen har övervägt om antagningen till gymnasieskolan helt skulle centraliseras till den statliga nivån, men har bedömt att det är ett allt för stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

8.4.2 Förslag som berör förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

Enligt utredningens förslag görs ett förtydligande i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning om att den kommun som anordnar en utbildning ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun i samverkansområdet om ansökan avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för. Nuvarande lydelse i statsbidragsförordningen är inte lika tydlig. Av gällande bestämmelser framgår att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Det är specifikt syftet om att öka utbildningsutbudet för den enskilda som behöver förtydligas mot bakgrund av att de samverkande kommunerna inom ramen för regionalt yrkesvux inte i tillräcklig utsträckning erbjuder de samverkande kommunernas samlade utbud av yrkesutbildning för sina medborgare.

Enligt statsbidragsförordningen ska en ansökan om statsbidrag göras gemensamt av minst tre kommuner i samverkan. Skolverket

betalar ut statsbidraget till den huvudsökande kommunen som ansvarar för att bidraget fördelas på det sätt kommunerna gemensamt bestämt. Detta gör att de samverkande kommunerna kan hantera statsbidraget på olika sätt. Oavsett hur kommunerna beslutar att statsbidraget ska fördelas, syftar våra förslag till sådan yrkesinriktad utbildning som statsbidrag lämnas för, enligt förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, och som erbjuds inom samverkansområdet, ska omfattas av kravet på att den huvudman som anordnar utbildningen ska ta emot alla behöriga sökande från samverkansområdet, oberoende av kommuntillhörighet. Den anordnande kommunen kan således inte neka att ta emot en behörig sökande från någon av de övriga ingående kommunerna i samverkansområdet.

Ersättningsnivåerna i statsbidraget för regionalt yrkesvux är olika stora för olika typer av utbildningar. Detta grundar sig på att kostnaderna för att bedriva utbildning skiljer såg åt beroende på vilken typ av utbildning det är. När kommunerna bedriver utbildning som statsbidrag lämnas för i enlighet med statsbidragsförordningen för regionalt yrkesvux kan det uppkomma situationer där kostnaden för utbildningen överstiger nivån på statsbidraget för den specifika utbildningstypen. Hur sådana eventuella överstigande kostnader ska fördelas mellan de samverkande kommunerna menar utredningen är en fråga som kommunerna behöver komma överens om inom ramen för det samverkansavtal som kommunerna ska ingå med varandra.

För kommuner som samverkar inom ramen för statsbidragsförordningen för regionalt yrkesvux och som redan i dag tillämpar principen om att fritt kunna söka all yrkesutbildning inom de samverkande kommunerna får förslaget inte några tydliga konsekvenser. Men för de kommuner som inte tillämpar principen om fritt sök kan det bl.a. komma få konsekvenser för hur många av eleverna som kommer delta i utbildning som bedrivs i den egna kommunen och hur många som kommer delta i andra kommuners utbildning. Det kan för vissa kommuner också ge högre kostnader för den del av en utbildning i en annan kommun som eventuellt inte täcks av utbetalat statsbidrag. Eftersom sökande från alla kommuner som ingår i samverkansområdet ska få lika tillgång till alla sammanhållna yrkesutbildningar inom ramen för statsbidragsförordningen, får förslagen betydelse för kommunernas planering, dimensionering och lokalisering av sammanhållna yrkesutbildningar. Det finns ett antal olika avvägningar som kommunerna kan göra för att uppfylla den förtydligade

regleringen. Kravet på att kommunerna ska ingå samverkansavtal för planering och dimensionering syftar bl.a. till att kommuner i samverkan gemensamt behöver planera vilka utbildningar de gemensamt ska erbjuda och i vilka volymer. Men det kan även behöva omfatta lokalisering av utbildningarna, dvs. hur utbildningarnas lokalisering ska fördelas mellan de samverkande kommunerna. Vissa utbildningar är så stora i sin dimensionering att de kan behöva placeras i flera av de samverkande kommunerna, medan andra kanske behöver finnas i något färre kommuner, och ytterligare andra i endast en av de samverkande kommunerna.

För att framgångsrikt kunna utveckla samverkan kan det komma att krävas att vissa resurser avsätts från de samverkande kommunerna för detta ändamål. Eftersom en av förutsättningarna för att få statsbidrag är att minst tre kommuner samverkar om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna bedömer utredningen att en sådan avsättning av resurser redan har gjorts av kommunerna.

8.4.3 Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning

Här berörs förslagen om att Skolverket ska producera ett planeringsunderlag (avsnitt 6.3.1), att huvudmännen ska lämna uppgifter om planerade utbildningar (avsnitt 6.3.3) och att huvudmännens information till elever och vårdnadshavare ska förbättras (avsnitt 6.3.4).

Minskade planeringskostnader för kommuner

I synnerhet de kommuner och samverkansområden som har mindre kapacitet för planerings- och analysfunktioner får bättre planeringsunderlag med regional utgångspunkt. Detta innebär också besparingar för kommuner som tidigare behövt finansiera konsultuppdrag eller inköpta statistiktjänster. Detta kan också bidra till att minska risken för merkostnader till följd av ett bredare beslutsunderlag. Ett centralt förslag för att minska risken för en ineffektiv planering är de ökade kraven på transparens mellan huvudmän gällande planerade

utbildningar. Detta kommer att leda till att minska risken för kostsamma kommunala felsatsningar.

Kostnader för uppgiftslämnning om planerade utbildningar och platsantal

Utredningen bedömer att huvudmännens kostnader för att lämna uppgifter mer än väl kompenseras av de värden som tillförs till följd av att staten bistår huvudmännen med regionala planeringsunderlag. Kommuners uppgiftslämnande behöver utökas gällande planerade utbildningar och platsantal och detta medför vissa kostnader för standardisering och dataöverföring till myndigheterna. Det ska poängteras att dessa uppgifter bör vara en del av samverkansområdets planeringsprocess. Att uppgifterna också ska förmedlas till staten är alltså långt ifrån det enda ändamålet. Transparenta uppgifter om planerade platser är en ny del av planeringsprocessen som utredningen menar kommer ha kostnadsbesparande effekter på sikt för kommunsektorn. Det kommer att finnas vissa initiala kostnader för kommuner att anpassa sina administrativa system för uppgiftslämnande av planerade platser. Hur mycket det blir är beroende av vilka avtal som kommunerna har med systemleverantörer för administrativa system. I vissa fall betalar kommuner en fast avgift enligt sina avtal för att anpassa systemen när rapporteringskraven från statliga myndigheter förändras.²¹ Mot bakgrund av att det är delvis nya typer av uppgifter så bedömer utredningen dock att förslagen kommer att leda till ökade kostnader med omkring 5 miljoner kronor för kommunsektorn. Detta placeras i det implementeringsbidrag som utredningen föreslår.²²

Information till elever och vårdnadshavare

Förslaget om förbättrad information från huvudmännen till blivande elever och deras vårdnadshavare inom gymnasieskolan kommer att utgöras av en standardiserade uppgifter som förmedlas av Skolverket till huvudmännen. Detta bedöms inte medföra mer än marginella kostnader för kommunerna.

²¹ Skolverket (2019), *Konsekvensutredning avseende förslag till ändring av Skolverkets föreskrifter (2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.* (Dnr 6.1.2-2019:476).

²² Se avsnitt 12 i detta kapitel om finansieringsförslaget.

8.4.4 Kommuner och andra huvudmän för utbildning ska få lämna synpunkter innan Skolverket beslutar om ramar

Att lämna synpunkter är förvisso en uppgift som tar resurser i anspråk för kommunerna. Det är dock en frivillig uppgift. Nyttan är stor eftersom kommunernas perspektiv på planeringen är ett mycket viktigt underlag för att styrningen av utbudet ska bli ändamålsenlig. En konsekvens av det förfarande där styrningen av utbudet sker efter dialog mellan Skolverket och kommunerna är att mindre kommuner ges en möjlighet att inkomma med synpunkter direkt till Skolverket. Detta ger dem en möjlighet att tydligt uttrycka sina synpunkter även i de fall kommunen inte har egen gymnasieskola i kommunen.

8.4.5 Kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan

Alla kommuner ska redan i dag erbjuda ett allsidigt utbud av nationella program i gymnasieskolan. I de allra flesta pendlingsområden anordnas en klar majoriteten av de nationella programmen. Det faktum att Skolverket fattar beslut om ramar för det regionala utbudet kan innebära att proportionerna mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program förändras. Om andelen platser ska öka på vissa yrkesprogram så kan det innebära högre kostnader för utbudet eftersom yrkesprogram vanligtvis är dyrare än högskoleförberedande program.

Utredningen bedömer att dagens system totalt sett är dyrare för kommunkollektivet. Utan de förändringar som utredningen föreslår är risken stor att kommuner fortsätter att fatta beslut som gynnar den enskilda kommunen, men som leder till totalt sett ökade kostnader genom t.ex. överskott av elevplatser som verkar kostnadsdrivande för hela kommunkollektivet. Konsekvenserna av förslagen om att kommunerna ska följa regionala ramar ska ses utifrån att alla huvudmän, även regioner, enskilda huvudmän och andra kommuner måste följa ramarna för utbudet. Detta kommer i flera fall att innebära minskade kostnader för kommunerna.

8.4.6 Kommunernas utbud av sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska följa Skolverkets ramar

Utredningen föreslår att kommunernas erbjudande om sammanhållen yrkesutbildning minst ska uppfyller den ram som beslutats av Skolverket. För en kommun som ingår i ett primärt samverkansområde ska kommunens erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser omfatta hela utbudet i det primära samverkansområdet av sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser.

Skolverkets ramar för utbud av utbildning kommer för komvux del att presenteras i form av yrkesområden. I utredningens förslag till uppdrag till Skolverket anges att yrkesområdena bör vara så pass breda att de kan rymma ett flertal olika yrkesinriktningar. Det kan därför vara lämpligt att ange yrkesområden som motsvarar yrkesprogrammen i gymnasieskolan. Detta gör att kommunerna får frihet att inom varje yrkesområde erbjuda en relativt stor variation av sammanhållen yrkesutbildning. Det finns således stora möjligheter att anpassa utbudet efter regionala behov. De samverkande kommunerna har dessutom frihet att utöver erbjudande av utbildning enligt Skolverkets fastlagda ram också erbjuda annan sammanhållen yrkesutbildning utgående från individers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Sammantaget förväntas systemet bibehålla den flexibilitet som kommunerna många gånger har behov av för att möta snabbt uppkomna behov av yrkesutbildning i komvux.

För de kommuner som ingår i ett primärt samverkansområde kommer alla sammanhållna yrkesutbildningar i samtliga ingående kommuner att ingå i varje kommuns utbud av utbildning. Ett sådant utbud av utbildning behöver föregås av en gedigen gemensam planering mellan de ingående kommunerna, inte minst för att uppnå ett effektivt resursutnyttjande.

Utredningen menar att en rad frågor kring planering och dimensionering av utbudet även fortsättningsvis behöver hanteras av kommunerna. Det gäller t.ex. lokalisering och det slutliga beslutet om hur platser ska fördelas både mellan kommunerna och mellan olika utbildningsanordnare inom respektive kommun. Kommunerna ska även besluta om hur resurser ska fördelas och hela det ansvar som i dag ligger på de kommunala huvudmännen vad gäller utbildningarnas planering, genomförande och uppföljning.

8.4.7 Förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå

I det här avsnittet behandlar vi förslag som sammantaget syftar till att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Förslagen berör endast de delar av komvux på gymnasial nivå som inbegriper sammanhållen yrkesutbildning, inte utbildningar generellt inom komvux på gymnasial nivå.

Konsekvenser av samverkanskrav och gemensamt utbud av sammanhållen yrkesutbildning

Förslagen får betydelse för kommunernas planering av utbudet av sammanhållna yrkesutbildningar, dvs. det kan komma att få konsekvenser för vilka utbildningar som kommer bedrivas i den enskilda kommunen. Det finns ett antal olika avvägningar som kommunerna kan göra för att uppfylla den förändrade regleringen. Kravet på samverkansavtal syftar till att kommuner i samverkan ska planera bl.a. i vilka kommuner utbildningarna ska placeras. Vissa utbildningar är så stora i sin dimensionering att de kan behöva placeras i flera av de samverkande kommunerna, medan andra kanske behöver finnas i något färre kommuner, och ytterligare andra i endast en av de samverkande kommunerna. Ett sådant system med gemensam planering, dimensionering och lokalisering av utbildningar mellan de samverkande kommunerna leder också till att varje enskild kommun inom samverkansområdet behöver budgetera, inte endast för de utbildningar som de själva genomför som huvudman, utan även för utbildningsplatser i utbildningar som genomförs i de samverkande kommunerna. När kommuner i sin planering och budgetering i större utsträckning tar hänsyn till att utbildningar i de samverkande kommunerna är en del av individernas legitima utbud, kan det för vissa kommuner få konsekvensen att resurserna inte räcker till att inom den egna kommunen producera utbildning i samma omfattning som hittills. Detta är något som flera kommuner kan komma behöva förhålla sig till. Redan när utbudet ska planeras i samverkan med övriga i samverkan ingående kommuner kommer det finnas indikationer på att det egna utbudet kan behöva justeras. Utfallet kan bli

att vissa utbildningar inte längre ska genomföras i den egna kommunen eller så kan det vara behov av att dra ner antalet platser på vissa utbildningar. Det omvända förhållandet kommer också att inträffa. Vissa utbildningar kan behöva öka antalet platser för att kunna möta behovet av utbildning hos individerna i samtliga kommuner i samverkansområdet. Det betyder att strukturen på utbildningsutbudet i den enskilda kommunen kan komma att ändras med konsekvenser för utbildningsorganisationen som följd. Det kan handla om att både utöka eller minska lärarorganisationen och behovet av utbildningslokaler.

Kommuner använder sig redan i dag av andra kommuners utbildningsutbud. Till exempel finns det kommuner som inte har något eller ett mycket begränsat utbud av yrkesutbildning. De drar ofta nytta av angränsande kommuners betydligt bredare utbud av utbildning genom att i relativt stor utsträckning åta sig att svara för kostnaderna för de sökandes utbildning i de andra kommunerna.

Förslagen syftar till att bredda utbudet av yrkesutbildning inom samverkansområdet. Kommunernas arbete med planering, dimensionering och lokalisering av utbildningarna ska genomföras i samverkan vilket förväntas underlätta en gemensam regional strategisk planering och dimensionering. För att framgångsrikt kunna utveckla samverkan kan det komma att krävas att vissa resurser avsätts från de samverkande kommunerna för detta ändamål. Utredningens bedömning är att samverkan leder till ökad resurseffektivitet och det kommer inte att leda till högre kostnader för kommunerna. På kort sikt kan dock en högre ambitionsnivå i samverkan leda till ökade kostnader. Vi bedömer vidare att en större andel av en kommuns elever kommer studera i en annan kommuns utbildning än i dag. Det kan komma att kräva en mer utvecklad struktur för hantering av interkommunala ersättningar vilket initialt kan leda till högre kostnader för kommunerna.

Många kommuner använder entreprenader i stället för att bedriva yrkesutbildning i egen regi. Det ger ofta en större flexibilitet när det gäller att förändra utbud eller undervisningsformer. För mindre kommuner eller i glesbygd saknas dock ofta denna möjlighet då utbildningsföretagen många gånger väljer att inte lägga några anbud eftersom elevvolymerna inte bedöms vara tillräckligt stora. Oavsett om det är i glesbygd eller i mer tätbefolkade delar av landet kan samverkan mellan kommuner förbättra möjligheterna till entreprenader

när det gäller yrkesutbildning. Att kommuner i samverkansområden gemensamt genomför upphandlingar ökar volymerna av presumtiva elever vilket bör öka intresset bland utbildningsföretagen att delta i upphandlingarna. En effekt kan vara kommunernas kostnader kan minska till följd av förslaget.

Konsekvenser av skyldigheten att åta sig att svara kostnaderna för sammanhållen yrkesutbildning i annan kommun

Enligt förslagen ska det införas en möjlighet att fritt söka till sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser inom komvux som erbjuds inom det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i. Vidare ska det införas en skyldighet för hemkommunen att åta sig att svara för kostnaderna för sammanhållna yrkesutbildningar som erbjuds av andra kommuner inom det primära samverkansområdet. Enligt dagens reglering är det fritt för en kommunmedlem att söka om att få delta i en utbildning som anordnas av och i en annan kommun, men det finns, med undantag för personer som har en rätt till viss utbildning, ingen skyldighet för hemkommunen att åta sig att stå för kostnaderna. Det är något som det står hemkommunen fritt att besluta om. Vi förväntar oss att förslaget kommer att leda till ett bredare utbud av yrkesutbildning för den enskilda individen, vilket också kommer att öka kommunernas möjlighet att kunna vidga upptagningsområdet av sökande i syfte att öka antalet olika utbildningar på ett resurseffektivt sätt. Vi bedömer att dessa regleringarna sammantaget kommer ge kommunerna möjlighet till ett utbud av yrkesutbildning som, i högre utsträckning än i dag, tar sin utgångspunkt i individernas efterfrågan och behov samt de behov av yrkeskompetens som arbetslivet efterfrågar. Utredningens förväntan är att kommunerna kommer kunna starta flera olika typer av sammanhållen yrkesutbildning jämfört med i dag och att detta kommer att leda till fler sökande totalt, men också att fler kan komma att bli antagna till den specifikt efterfrågade utbildningen. En sådan ambitionsökning från statens sida förväntas därför öka kommunernas kostnader.

Konsekvenser av förslaget om att erbjuda en alternativplats

Enligt förslaget ska det införas en skyldighet för hemkommunen att erbjuda en annan sammanhållen yrkesutbildning, en så kallad alternativplats, om en sökande vid urvalsförfarande vid antagning till en sökt sammanhållen yrkesutbildning inom samverkansområdet inte kunnat erbjudas en plats. En sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet. På samma sätt som när det gäller föregående förslag finns det enligt gällande bestämmelser ingen sådan skyldighet för kommunerna i dag. Om en sökande vid urvalet inte kunnat erbjudas en plats i sökt utbildning finns i dag ingen vidare skyldighet för kommunerna att erbjuda en annan utbildning. Utredningens förväntan är att förslagen om möjligheten att fritt söka till sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser inom komvux på gymnasial nivå inom samverkansområdet samt om hemkommunens skyldighet att åta sig att svara för kostnaderna för sammanhållna yrkesutbildningar som erbjuds av andra kommuner inom samverkansområdet, tillsammans kommer att få en stor betydelse för enskilda individer när det gäller möjligheten att delta i utbildning och för kommuner när det gäller att erbjuda utbildning. Vidare bedömer utredningen att dessa två förslag tillsammans för större betydelse för individer och kommuner än föreslaget om erbjudandet av en alternativplats. En gemensam strategisk planering, dimensionering och lokalisering av utbildningarna inom ett samverkansområde och möjligheten att ta del av utbildning inom samverkansområdet förväntas leda till bättre matchning mellan sökande och utbudet av utbildning. Dock kommer det att finnas tillfällen då kommuner kan komma behöva erbjuda en sökande en alternativplats. En sådan ökad ambitionsnivå från statens sida förväntas även den leda till ökade kostnader för kommunerna.

8.4.8 Arbetsplatsförlagt lärande ska ingå i sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå

Utredningen föreslår att en sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå ska innehålla APL om inte annat följer av meddelade föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om minsta omfattning av arbets-

platsförlagt lärande på sammanhållen yrkesutbildning och om undantag från kravet på arbetsplatsförlagt lärande. Utredningen menar att APL är en viktig del av en yrkesutbildning men har utformat kravet så att det är huvudmannen själv som avgör omfattningen av APL. Huvudmannen avgör ambitionsnivån när det gäller APL men kan inte undanta APL helt och hållet från en sammanhållen yrkesutbildning. Utredningen föreslår också att det ska finnas vissa möjligheter till undantag från kravet på APL (avsnitt 6.8.2).

Enligt förordning (2011:1108) om vuxenutbildning ansvarar huvudmannen för att skaffa platser för APL och att lärandet uppfyller de krav som ställs på utbildningen. Rektorn beslutar om hela eller delar av kurser ska förläggas till arbetsplatser. Det föreligger dock ingen skyldighet för kommunerna att genomföra APL i komvux på gymnasial nivå.

Utredningen föreslår att huvudparten av regleringarna i förordningen om regionalt yrkesvux ska upphöra att gälla och att kommunerna i stället ska ersättas i det generella statsbidraget, dels för statens befintliga ambitioner för ökade volymer inom sammanhållen yrkesutbildning, dels för ökade ambitioner med anledning av utredningens förslag. I regleringen av regionalt yrkesvux finns ett krav på APL. Omfattningen för varje elev ska vara minst 15 procent av den sammanhållna yrkesutbildningen eller av den del av utbildningen som inte har validerats. När huvuddelen av regleringarna i förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux ska upphöra att gälla försvinner kravet på minst 15 procent APL i sammanhållen yrkesutbildning som bedrivs inom ramen för förordningens reglering. Utredningens förslag om krav på APL träffar all sammanhållen yrkesutbildning, men innehåller inget krav på en viss andel APL. Det sänker kravet på kommunerna för den del som tidigare bedrivits inom ramen för regionalt yrkesvux, samtidigt som kravet ökar för den del som tidigare bedrivits utanför ramen för regionalt yrkesvux.

Kostnader som kan härledas till APL är en del av den totala kostnaden för en utbildning. När kommunerna enligt utredningens förslag ska ersättas i det generella statsbidraget, dels för statens befintliga ambitioner för ökade volymer inom sammanhållen yrkesutbildning, dels för ökade ambitioner med anledning av utredningens förslag omfattar ersättningen även den del, 15 procent, av den sammanhållna yrkesutbildningen som ska genomföras i form av APL. Mot bakgrund av att det inte införs ett krav på viss omfattning av APL,

regleringen är i stället utformat så att det är huvudmannen själv som avgör omfattningen av APL, menar utredningen att kommunerna kompenseras för de kostnader som kan uppstå till följd av kravet på APL i all sammanhållen yrkesutbildning.

8.4.9 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas

För kommunerna som helhet kommer ett kompensatoriskt schablonbelopp inte att medföra att kostnaderna för gymnasieutbildning för deras folkbokförda elever ökar. För vissa kommuner kan ersättningen till andra anordnare bli något lägre om det främst är kommunens folkbokförda elever med höga meritvärden från grundskolan som väljer en annan anordnare. För kommuner där det främst är elever med låga meritvärden från grundskolan som väljer en annan anordnare ökar ersättningarna till andra anordnare.

Införandet kommer inledningsvis att medföra vissa ökade administrativa kostnader. Kommunerna har dock redan i dag system för ersättning till enskilda huvudmän och till andra kommunala anordnare av gymnasieprogram. Inom ramen för antagningen finns också uppgift om alla elevers meritvärden från grundskolan. Kostnaderna för detta bedöms därför som relativt låga.

För de kommuner som anordnar nationella program eller programinriktat val kommer ersättningen från elevernas hemkommuner att påverkas av elevernas studieförutsättningar. De kommuner som har en stor andel elever med sämre studieförutsättningar i sin verksamhet kommer att få något ökade intäkter till gymnasieutbildningen och de som har en stor andel elever med bättre studieförutsättningar kommer att få något minskade intäkter till gymnasieutbildningen. Beräkningar av förväntade förändringar kommer att göras.

8.4.10 Interkommunala ersättningar ska utgå från budgeterade kostnader

Regleringen av att kommuner inom samverkansområden ska betala interkommunal ersättning till varandra bedöms inte få några konsekvenser då regeländringen är ett förtydligande av den praxis som gäller i dag (avsnitt 7.2.1).

Att interkommunal ersättning till nationella program, liksom bidrag till enskilda huvudmän, ska utgå från budgeterade kostnader (avsnitt 7.2.2) väntas generellt inte öka kostnaderna för kommunerna. Alla kommuner som anordnar nationella program är redan i dag skyldiga att redovisa sina budgeterade kostnader för de nationella program de erbjuder så det innebär inte någon ny uppgift att ta fram uppgifter om budgeterade kostnader. Flera kommuner utgår redan i dag från budgeterade kostnader när interkommunala ersättningar (IKE) bestäms.

Vissa kommuner som har gemensamma prislistor baserade på annat än budgeterade kostnader behöver anpassa sig vilket kan medföra visst merarbete första gången det görs. Självkostnaden kan antas ligga nära den budgeterade kostnaden och kommunerna kommer fortfarande kunna komma överens om gemensamma priser. De förväntade ersättningsbeloppen bedöms alltså i genomsnitt vara desamma.

Förslaget kan antas innebära en ökad transparens och tydlighet avseende hur resurser fördelas och används. Därmed kan antalet överklaganden av bidragsbeslut antas minska, vilket innebär minskade kostnader för kommunala huvudmän.

8.4.11 Bidrag till eget boende

Kommunernas ansvar för kommunalt stöd till inackordering till omkring 11 300 elever årligen försvinner. Kommunernas samlade kostnader för stödet och dess administration uppgick till 161,5 miljoner kronor läsåret 2018/2019. Dessa kostnader försvinner.

Kommuner kan sluta samverkansavtal om fritt sök till olika utbildningar. Elever som tas emot till utbildning inom ramen för sådana avtal har rätt till kommunalt stöd till inackordering om de behöver det. Förstahandsmottagna elever kommer inte alltid att ha rätt till ett nytt studiebidrag till eget boende. Av Sveriges kommuner lämnade 6,7 procent dessutom kommunalt stöd till inackordering till elever som tagits emot i andra hand till utbildning under läsåret 2018/2019. Sådana elever kommer normalt heller inte att kunna få ett nytt studiebidrag till eget boende. Kommunernas möjlighet att använda kommunalt stöd till inackordering som ett verktyg för ett ge eleverna tillgång till ett bredare utbud av utbildning än de garanteras enligt skollagen försvinner därmed.

Om motsvarande utbildning finns på elevens hemort kommer ett nytt studiebidrag till eget boende normalt inte lämnas. Elever kan trots det välja att börja studera på en annan ort. Kommunerna kan då bli skyldiga att ansvara för elevens dagliga resor till och från skolan.²³ Elever kan även behöva flytta till ett eget boende på en annan ort på grund av problematik utanför skolmiljön, exempelvis omständigheter i hemsituationen. Tidigare har kommunerna kunnat välja att lämna kommunalt stöd till inackordering till dessa två grupper av elever. De har därigenom kunnat begränsa sina kostnader för elevresor och insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det nya studiebidraget till eget boende innebär att kommunerna inte längre kan använda det kommunala stödet till inackordering för att uppfylla andra kommunala åtaganden och skyldigheter.

Av de 11 300 elever som i dag har kommunalt stöd till inackordering varje läsår beräknas 59 procent komma ha rätt till ett nytt studiebidrag till eget boende. Särskilda övergångsbestämmelser säkerställer samtidigt att alla elever ska kunna slutföra sina studier med oförändrade villkor. På sikt kan ett mera restriktivt bidrag innebära en minskad efterfrågan på utbildning på en annan ort i de fall hemkommunen redan erbjuder samma nationella program och nationella inriktning. Elevunderlaget för gymnasieskolor med kommunala huvudmän som har elever från andra kommuner kan därför komma att minska något. Särskilt uttalad kan denna effekt bli för kommunala huvudmän som erbjuder program med NIU-profil. Kostnaderna kan på sikt komma att öka något för sådana anordnare. Samtidigt medför en sådan minskad elevrörlighet ett bättre resursutnyttjande i skolor på elevens hemort. När fler elever väljer att läsa på hemorten, i stället för att läsa samma program och nationella inriktning på en annan ort, minskar hemkommunens kostnader. Effekter i form av en eventuellt minskad elevrörlighet ska dock inte överdrivas. Av omkring 250 000 elever i skolor med kommunala huvudmän under läsåret 2018/2019 hade endast 4,5 procent kommunalt stöd till inackordering. Ett förändrat stöd till boende på studieorten påverkar därmed som mest 1/20 av elevunderlaget.

I dag lämnar 54,4 procent av Sveriges kommuner inte kommunalt stöd till inackordering för boende på en annan ort i samband med att elever genomgår perioder av APL. Ett nytt studiebidrag till eget boende ska däremot kunna lämnas till elever som inte kan bo kvar på

²³ Lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

sin hemort när de deltar i APL. Det blir därmed något enklare för de kommunala skolor som vill kunna erbjuda APL-platser som ligger längre bort från skolorten.

Enligt den enkätundersökning som utredningen genomfört under 2019 lämnade 5,7 procent av kommunerna kommunalt stöd till inackordering till elever vid Rh-anpassad utbildning under läsåret 2018/2019. Samtidigt lämnade 5,1 procent av kommunerna sådant stöd till utlandssvenska elever. Kommunerna har ingen skyldighet att lämna stöd till dessa elevgrupper. Rh-elevernans kostnader för boende täcks redan på annat sätt och utlandssvenska elever har rätt till inackorderingstillägg från CSN. Ett nytt studiebidrag till eget boende i helt statlig regi eliminerar risken för att kommuner av förbiseende lämnar ett kommunalt stöd till elever som redan har rätt till stöd från staten.

Gymnasieungdomar som ska bedriva studier utanför hemorten ska efter den 30 juni 2021 ska vända sig till CSN med alla frågor gällande stöd för eget boende. En samlad hantering hos en statlig myndighet från en viss tidpunkt underlättar kommunernas information till elever och vårdnadshavare och kommunernas avveckling av det kommunala stödet.

Vissa konsekvenser för det kommunala självstyret

Kommunerna fick 1992 i uppgift att ansvara för kommunalt stöd till inackordering till elever som behövde en bostad på studieorten. Det statliga anslaget till kommunerna ökade samtidigt med 249,1 miljoner kronor årligen för att täcka kommunernas kostnader för det nya åtagandet. Ett nytt studiebidrag till eget boende innebär att staten återtar ansvaret från kommunerna. Samtidigt återförs 249,1 miljoner kronor till staten.

Det nya studiebidraget till eget boende ska bidra till ett allsidigt urval av utbildning på likvärdiga villkor. Stödsystemet är enkelt, enhetligt och förutsebart för elever och vårdnadshavare. Förändringen innebär att kommunerna inte längre kan använda kommunalt stöd till inackordering som ett verktyg för ett ge eleverna tillgång till ett bredare utbud av utbildning än de har tillgång till enligt skollagen. Denna begränsade inskränkning uppvägs dock av förslagets positiva effekter.

8.4.12 Hur påverkar förslagen om planering och dimensionering den kommunala självstyrelsen?

Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras i regeringsformen (förkortad RF) och kommunallagen (2017:725). I den ligger att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och andra angelägenheter som bestäms i lag på den kommunala självstyrelsens grund.

Principen om kommunal självstyrelse avser hela den kommunala verksamheten, dvs. både den verksamhet som omfattas av kommunallagen och den som regleras av annan lagstiftning. Den kommunala självstyrelsen kan sägas vara en förutsättning för den kommunala demokratin.

Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det innebär att en prövning av de kommunala självstyrelseintressena alltid ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

Vilka är svårigheterna med dagens reglering?

Utredningens förslag är bl.a. avsedda att åtgärda brister i dagens utbud av gymnasial utbildning i förhållande till elevernas möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden, antingen direkt efter gymnasieskolan, komvux eller via högre utbildning. Bristerna avser även resursutnyttjandet vilket är särskilt allvarligt med tanke på de utmaningar den kommunala ekonomin står inför. För en närmare beskrivning av utredningens bedömning av problembilden, se kapitel 3.

Dagens reglering

När man överväger konsekvenser av ett ökat statligt inflytande över planering och dimensionering finns det anledning att beakta att det redan finns en omfattande statlig styrning på området, bl.a. genom bestämmelser i lagar, förordningar och andra föreskrifter och genom Skolverkets och Skolinspektionens arbete. Skollagen, gymnasieförordningen (2010:2039) och förordningen (2011:1108) om vuxen-

utbildning innehåller bestämmelser om de kommunala och enskilda huvudmännen och de skyldigheter som dessa har, bl.a. när det gäller innehållet i utbildningen, hur skolverksamheten ska organiseras och elevers rätt till särskilt stöd. Det finns också särskilda bestämmelser om kommuners skyldighet att erbjuda sina invånare utbildning. I skolförfattningarna föreskrivs också hur kommuner ska ersätta varandra och enskilda huvudmän.

När det gäller planering och dimensionering föreskrivs i skollagen vilka nationella program som finns och i gymnasieförordningen vilka nationella inriktningar som finns. Kommunerna är också huvudmän för de kommunala gymnasieskolorna men har samtidigt ansvar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska för gymnasieskolan anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Enligt skollagen är kommunerna skyldiga att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar. I fråga om komvux på gymnasial nivå har kommunerna enligt 20 kap. 16 § skollagen en skyldighet att erbjuda sådan utbildning och även ett ansvar för att de som enligt 20 kap. 19, 19 a eller 19 b § skollagen har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska därutöver sträva efter att erbjuda komvux på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan och behov. Komvux på gymnasial nivå är till stora delar rättighetsbaserad men då endast i fråga om utbildning som syftar till behörighet till högre utbildning.

Vilka av utredningens förslag i reformens första steg påverkar den kommunala självstyrelsen?

Flera av utredningens förslag påverkar den kommunala självstyrelsen. I reformens första steg gäller det framför allt kravet på att kommunerna ska träffa samverkansavtal och samverka om utbudet som föreslås för gymnasieskolan. I dag är det frivilligt för kommunerna att träffa samverkansavtal och samverka om utbudet. Reglering om samverkansavtal finns i dag när det gäller gymnasieskolan men inte i fråga om komvux. I förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning krävs dock att kommunerna ska samverka för att få statsbidrag. I reformens första steg förtydligas i förordningen att det ska träffas samverkansavtal. Först i reformens andra steg införs dock kravet på samverkansavtal även för yrkesinriktad

utbildning i komvux på gymnasial nivå i skollagen. Det föreslås också att samverkansavtalet ska omfatta hela utbudet i samverkansområdet av nationella program, programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever till skillnad mot i dag när omfattningen av avtalet inte är reglerat. Vidare preciseras att samverkansavtalen ska avse planering, dimensionering och erbjudande av utbildning.

Redan i dag samverkar många kommuner med varandra. Denna samverkan behöver dock på många håll utvecklas både till sin omfattning och till sitt innehåll för att kommunerna ska kunna uppfylla sina skyldigheter att erbjuda ett utbud som svarar mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov inom rimliga ekonomiska ramar. Utredningen har därför bedömt att det inte är tillräckligt att behålla dagens reglering om samverkansavtal utan föreslår en tvingande reglering om samverkan. Utredningens bedömning är att för både gymnasieskolan och komvux kan samverkan bidra till ett mer ändamålsenligt utbud och ökad resurseffektivitet.

Liksom i dag kommer dock skyldigheterna att erbjuda utbildning att ligga på kommunen och inte samverkansområdet. Det innebär att kommunpolitikerna och i förlängningen medborgarna fortfarande kommer ha stora möjligheter att påverka den lokala utbildningspolitiken, t.ex. vad gäller lokalisering och budget. Varje kommun är även fortsättningsvis arbetsgivare med därtill hörande ansvar och befogenheter t.ex. i förhållande till de fackliga organisationerna och deras inflytande. Kommunerna kommer också även i fortsättningen kunna välja vilka andra kommuner man ska samverka med.

Utredningen har övervägt att föreslå ännu starkare styrning av kommunernas samverkan genom att införa tvingande bestämmelser om kommunalförbund men avstått från detta mera långtgående förslag eftersom det bedömts innebära ett alltför stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Vilka av utredningens förslag i reformens andra steg påverkar den kommunala självstyrelsen?

Flera av utredningens förslag påverkar den kommunala självstyrelsen. I reformens andra steg gäller det framför allt förslaget om att Skolverket ska besluta om ramar för utbudet av utbildning på gymnasial nivå som syftar till att åstadkomma ett mer ändamålsenligt utbud av utbildning. För att utbudet av utbildning bättre ska anpassas

efter arbetsmarknadens behov och bli mer resurseffektivt bedömer vi att en starkare statlig styrning behövs. Vi har övervägt om det skulle vara tillräckligt att föreslå att kommunerna skulle ta hänsyn till andra faktorer än i dag vid planeringen av utbudet tillsammans med ett förslag om statligt stöd när det gäller att ta fram planeringsunderlag. Vi har också övervägt att staten ska utforma ramar för utbudet i form av rekommendationer. Vår slutsats blir dock att effekterna av dessa alternativ inte skulle vara tillräckliga och att starkare statlig styrning är nödvändig för att åstadkomma de nödvändiga förändringarna. När det gäller planering och dimensionering föreslås därför att statliga ramar för utbildningsutbudet ska beslutas som kommunerna har att följa.

Vid bedömningen av graden av påverkan på den kommunala självstyrelsen är en viktig omständighet att beakta att kommunen fortfarande kommer ha ansvar för att erbjuda sina medborgare utbildning på samma sätt som i dag och vara huvudman för sina skolor samt ha kvar sitt arbetsgivaransvar gentemot sina anställda.

Kommunen kommer fortfarande ha stora möjligheter att påverka utbudet genom beslut om budget och lokalisering. Kommunerna kommer också ha en dialog med Skolverket före besluten om ramarna som bl.a. kommer att innebära att kommunerna får lämna uppgifter om vilka utbildningar de kan och vill anordna och vilka lokala behov och förutsättningar som finns.

Ett mera långgående förslag som utredningen har övervägt är att staten helt ska ta över planering och dimensionering av gymnasial utbildning från kommunerna. Utredningen har dock avstått från att föreslå detta eftersom det vore ett alltför kraftigt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Slutsats

Sammantaget är det utredningens bedömning att ingreppen i den kommunala självstyrelsen både i reformens första och andra steg inte gjorts större än nödvändigt för att åtgärda de problem regleringen är avsedd att åtgärda.

8.5 Konsekvenser för enskilda huvudmän i gymnasieskolan

8.5.1 Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud

Vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ska Skolinspektionen ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov (avsnitt 6.2.1). Det innebär att det blir lättare att få tillstånd för utbildningar som svarar mot elevers efterfrågan och behov samt behoven på arbetsmarknaden om Skolinspektionen bedömer att tillstånd för fler huvudmän bidrar till en effektivare användning av samhällets resurser. Omvänt kommer det att bli svårare att få tillstånd för att bedriva utbildning för den som i sin ansökan inte kan visa att utbildningen svarar mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Det kommer också att bli svårare att få tillstånd om utbildningen inte bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i området. Utredningens analyser visar att det i flera regioner finns ett underskott av utbildningsplatser på arbetsmarknadsrelevanta utbildningar och mot bakgrund av den kommande demografiska utvecklingen bedöms dessa behov öka.

Utredningen föreslår vidare att Skolverket ska utarbeta regionalt baserade planeringsunderlag. Dessa underlag ska vara tillgängliga för alla huvudmän. Utredningen bedömer att det kommer att underlätta för enskilda huvudmän att veta vilka utbildningar som bedöms svara mot både elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov.

8.5.2 Vid ansökan om godkännande ska även följderna för befintliga enskilda huvudmän beaktas

Vid en ansökan om tillstånd ska Skolinspektionen i dag pröva att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Utredningen föreslår att följderna för enskilda huvudmän i området också ska beaktas. Utredningen bedömer att förslaget bidrar till mer lika villkor för enskilda och kommunala huvudmän.

8.5.3 Enskilda huvudmän ska räknas in som en del av det regionala utbudet

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar erbjuds ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar. Hemkommunen kan fullgöra detta ansvar genom att erbjuda det genom utbildning som den själv anordnar eller som anordnas av en annan kommun eller region som hemkommunen har samverkansavtal med.

Utredningen föreslår att vid bedömningen av om ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar erbjuds i kommunen får kommunen även räkna in de utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän inom samverkansområdet (avsnitt 6.2.2). Utredningen anser att förslaget bidrar till att synliggöra den enskilda huvudmannens betydelse i utbildningssystemet.

I reformens andra steg ska statens inflytande över utbudet öka. Utredningen föreslår att Skolverket ska analysera behovet av utbildning och efter att huvudmännen beretts möjlighet att lämna synpunkter ska Skolverket besluta om regionala ramar för utbildningsutbudet. Dessa ramar ska gälla för både kommunala och enskilda huvudmän. Förslaget om regionala ramar för utbudet påverkar enskilda huvudmän dels vid ansökan om godkännande, dels löpande genom att ramarna förutsätter att de beslutade platserna ska fördelas mellan huvudmän i respektive primära samverkansområde. En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har varit att lika villkor så långt det är möjligt ska gälla för kommunala och enskilda huvudmän, även om det likväl finns skillnader mellan huvudmannatyperna, inte minst i fråga om ansvaret att erbjuda utbildning till ungdomar.

8.5.4 Regionala ramar ska påverka Skolinspektionens godkännande av enskilda huvudmän

Utredningen föreslår att Skolinspektionen vid godkännande av enskilda huvudmän ska utgå ifrån den ram som Skolverket beslutar (avsnitt 6.6.6). Det kommer att underlätta för enskilda huvudmän att veta inom vilka områden det finns behov av ett utökat utbud. Det bör enligt utredningen bidra till en mer förutsägbar och transparent process för prövning av tillstånd då det för alla inblandade parter kommer att vara känt i förväg inom vilka områden staten bedömer att det finns behov av fler utbildningsplatser. Förslaget kommer även

att bidra till mer lika villkor eftersom även kommunala huvudmän ska ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och behoven på arbetsmarknaden. En konkret konsekvens för enskilda huvudmän är att de inte kommer att kunna expandera en utbildning obegränsat och det gäller även för kommunala huvudmän då de också omfattas av ramarna.

8.5.5 Skolinspektionen beslutar om antalet platser för enskilda huvudmän

När Skolverket beslutat om ramarna ska Skolinspektionen besluta om hur många platser varje enskild huvudman får erbjuda. Beslutet ska fattas med hänsyn till samtliga huvudmän i respektive region och platserna ska som utgångspunkt fördelas proportionellt mellan huvudmännen. En konsekvens för de enskilda huvudmännen är att de kommer att veta precis hur många platser de får erbjuda. När Skolinspektionen beslutar om platser för de enskilda huvudmän som finns i en region så klargörs samtidigt hur många platser som de kommunala huvudmännen sammantaget kan erbjuda. Skolinspektionens beslut innebär för de enskilda huvudmännen att de tilldelas ett visst antal utbildningsplatser. En kommun vet dock inte hur många platser som just den kommunen får anordna förrän de interkommunala förhandlingarna är avslutade. Utredningen bedömer att förslaget ger en ökad tydlighet och trygghet för de enskilda huvudmännen.

Syftet med att Skolverket ska besluta om antalet platser inom olika utbildningar är att starkare styra utbudet mot en ökad ändamålsenlighet. En konsekvens för huvudmännen är att de kan komma att behöva öka eller minska antalet platser. Kommunerna har ansvar för att erbjuda utbildning till ungdomarna i kommunen och de regionala ramarna kan innebära att kommunerna måste erbjuda fler platser inom ett visst område. Motsvarande krav kan inte ställas på en enskild huvudman. Om utbildningsvolymerna i ramarna förändras kan det få som konsekvens att en enskild huvudman får frågan inför kommande fördelning om de har kapacitet och intresse av att ta emot fler elever. Om antalet platser inom en region i stället ska minska så kan beslutet om antalet platser för en enskild huvudman innebära att volymerna minskar. Enskilda huvudmän är också arbetsgivare med det ansvar och de befogenheter som det innebär t.ex. i

förhållande till arbetstagarnas fackliga organisationer. För både enskilda och kommunala huvudmän kan beslut om neddragningar av volymer innebära ökade kostnader om det innebär färre elever i en klass. Utredningen menar dock att detta är en ofrånkomlig konsekvens av föreslagen inriktning att driva utbudet mot en ökad ändamålsenlighet. Även i dag fluktuerar elevers sökmönster från ett år till ett annat och utredningens förslag kommer snarare att bidra till ökad långsiktighet. Utredningen bedömer att förslagen sammantaget kommer att förbättra planeringsförutsättningarna för enskilda huvudmän.

Utredningen föreslår att fördelningen av platser som utgångspunkt ska ske proportionellt. Utredningen menar att detta kommer att ge huvudmännen goda planeringsförutsättningar. Samtidigt skulle en uteslutande proportionell fördelning kunna leda till ett statiskt och konserverande system. Därför föreslår utredningen att Skolinspektionen vid fördelning av platser, om det finns särskilda skäl, även kan ta hänsyn till kvalitet, effektivt resursutnyttjande och elevernas efterfrågan. Detta menar utredningen ligger i linje med valfrihetsreformens intentioner i början av 1990-talet. Utredningen bedömer att för enskilda huvudmän får det som konsekvens att det även i framtiden kommer att finnas möjligheter att med kvalitet och innovativa idéer bidra till att utveckla utbildningsutbudet och att konkurrera om elevers efterfrågan. Skillnaden mot i dag är att de ramar som Skolverket beslutar om kommer att kanalisera konkurrensen till de utbildningar som bedöms svara mot elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov.

8.5.6 Gemensam antagning och enskilda huvudmän

Utredningen föreslår att alla huvudmän ska ingå i en gemensam antagningsorganisation (avsnitt 6.4.1). Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) ingår en stor majoritet av alla enskilda huvudmän redan i gemensamma antagningsorganisationer. Utredningen bedömer att förslaget får som konsekvens att alla huvudmän kommer att verka på mer lika villkor samt att resurseffektivitet och transparens ökar. Huvudmännen kan via gemensam antagning även initiera insatser som minskar segregationen.

8.5.7 Befintliga godkännanden av enskilda huvudman ska få nya godkännanden genom en förenklad prövning

Utredningen föreslår att ett godkännande av en enskild huvudman för gymnasieskola ska upphöra att gälla för utbildning som påbörjas höstterminen 2026 (avsnitt 6.7.7). Befintliga skolors tillstånd bör därför omprövas och de ska beviljas ett nytt godkännande om det inte finns särskilda skäl för att förnyat tillstånd inte ska ges. Med särskilda skäl avses att det finns skäl som för återkallelse. Någon annan prövning enligt bestämmelserna om godkännande än när det gäller det planerade utbudets förhållande till ramen ska inte göras. Se avsnitt 6.6.6 och 6.6.7 för mer utförliga resonemang om bl.a. näringsfriheten. Utredningen konstaterar att regler som gäller prövning av enskilda huvudmän har förändrats flera gånger och i samband med reformen Gy11 beslutade riksdagen om en omprövning av samtliga befintliga tillstånd. Utredningen bedömer att en omprövning får vissa smärre administrativa konsekvenser för de enskilda huvudmännen men dessa bedöms som små.

8.5.8 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas

För enskilda huvudmän kommer ersättningen från elevernas hemkommuner att påverkas beroende på deras elevers studieförutsättningar. De som har en stor andel elever på nationella program eller programinriktat val med sämre studieförutsättningar i sin verksamhet kommer att få något ökade intäkter till gymnasieutbildningen och de som har en stor andel elever med bättre studieförutsättningar kommer att få något minskade intäkter till gymnasieutbildningen.

Införandet bedöms inte medföra ökade administrativa kostnader för de enskilda huvudmännen.

8.5.9 I gymnasieskolan ska interkommunala ersättningar utgå från budgeterade kostnader

Bidrag till enskilda huvudmän ska baserats på kommunernas budgeterade kostnader. Om även den interkommunala ersättningen utgår från budgeterade kostnader (Se avsnitt 7.2.2) ökar transparensen och tydligheten i ersättningssystemet.

Förslaget kan antas innebära en ökad transparens och tydlighet avseende hur resurser fördelas och används. Därmed kan antalet överklaganden av bidragsbeslut antas minska, vilket innebär minskade kostnader för enskilda huvudmän.

8.5.10 Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning

Här berörs förslagen i avsnitten 6.3.1, 6.3.2 samt 6.3.3, som gäller planeringsunderlaget som Skolverket föreslås ansvara för, huvudmännens utökade skyldighet att informera elever och vårdnadshavare, samt ökad uppgiftsskyldighet gällande planerade utbildningar och platsantal.

Samlat innebär dessa förslag inga ökade kostnader för enskilda huvudmän. Snarare innebär de en minskad planeringskostnad för enskilda huvudmän och en mer jämlik tillgång till information för aktörer jämfört med dagsläget. Underlagen ökar transparensen kring gymnasieplanering och minskar informationsövertaget som befintliga offentliga och enskilda aktörer har jämfört med mindre aktörer, både enskilda och offentliga. Något ökade kostnader uppstår genom uppgiftsskyldighet för planerade utbildningar och studieplatser. Dessa kostnader ska dock vägas upp av de nyttoeffekter som planeringsunderlagen har. Att huvudmännens uppgiftslämnande behöver utökas gällande planerade utbildningar och platsantal medför kostnader för standardisering och dataöverföring till myndigheterna.

Förslaget om förbättrad information från huvudmännen till blivande elever och deras vårdnadshavare inom gymnasieskolan kommer att vara en standardiserad uppgift som förmedlas av Skolverket till huvudmännen. Detta bedöms medföra marginella kostnader för de enskilda huvudmännen.

8.5.11 Bidrag till eget boende

Det förslagna regelverket för studiebidraget till eget boende utgår i mångt och mycket från regelverket för det statliga inackorderings-tillägget. Det nya bidraget innebär därför ingen större skillnad för elever vid fristående skolor eller villkoren för enskilda huvudmän.

8.6 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för staten

8.6.1 Konsekvenser för Skolverket

Utredningens förslag får konsekvenser för Skolverket, dels vad gäller att ta fram regionala planeringsunderlag (avsnitt 6.3.1), dels när det gäller att besluta om regionala ramar för utbildningsutbudet (avsnitt 6.6.2). De nya uppdragen bedöms dock ligga väl i linje med de uppdrag som i dag anges i Skolverkets instruktion. Både uppdraget att utforma regionala planeringsunderlag och att besluta om regionala ramar föreslås bygga på bl.a. uppföljning och Skolverket ansvarar redan i dag för uppföljning och utvärdering inom gymnasieskola och komvux. Myndigheten ska inte bara följa upp resultaten i gymnasieskolan och i komvux, utan har redan i dag uppdraget att följa upp och analysera kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier efter avslutad utbildning. Myndigheten ska även analysera utvecklingen av respektive verksamhet, samt vidta och lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av utbildningarnas och verksamheternas kvalitet. Redan i dag ska Skolverket sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning och utvärdering, och i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem i deras utbildningsverksamhet samt bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse.

Ett viktigt inslag i arbetet med planeringsunderlag och ramar är att bidra till att underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden och att trygga den nationella kompetensförsörjningen. Enligt myndighetens instruktion ska Skolverket redan i dag bidra till och redovisa sitt arbete med att trygga den nationella kompetensförsörjningen och underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska vidare stödja utvecklingen vad gäller samverkan mellan skola och arbetsliv. Därutöver har myndigheten enligt instruktionen redan i dag i uppdrag att främja utvecklingen av yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Myndigheten ska även stödja utvecklingen av berörda myndigheters och branschorganisationers samarbete när det gäller gymnasial yrkesutbildning och yrkesintroduktionsanställning.

Sedan 2010 ansvarar Skolverket även för de nationella programråden vars uppgift bl.a. är att följa utvecklingen inom respektive yrkesområde, göra utbildningssystemet mer flexibelt och lyhört för avnäm-

nas behov och förbättra överensstämmelsen mellan yrkesutbildningens innehåll och efterfrågan på arbetsmarknaden. Skolverket ska även regelbundet göra en samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet.

Utredningen konstaterar att Skolverket sedan länge har uppdrag som ligger i linje med de uppgifter som nu föreslås, dvs. att utforma planeringsunderlag och, efter att huvudmännen beretts möjlighet att yttra sig, besluta om ramar. Det finns inom myndigheten väletablerade rutiner och system för datainsamling, bearbetning och analys. Myndigheten har under tio år samarbetat med samtliga branscher som får sin kompetensförsörjning tryggad av utbildning på gymnasial nivå. Myndigheten har också ett uttryckligt uppdrag att bidra till den nationella kompetensförsörjningen. Utredningen menar att det mot den bakgrunden bör finnas djup kunskap om elevers efterfrågan och behov samt behoven på arbetsmarknaden.

Ambitionshöjning i flera avseenden

Även om de uppgifter som utredningen nu föreslår att myndigheten ska genomföra ligger väl i linje med de uppdrag som myndigheten redan har, så innebär förslagen en ambitionshöjning i flera avseenden. För det första kommer uppdraget att analysera elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov vara ett ständigt pågående arbete. För det andra ska analyser och ramar vara regionalt baserade vilket kräver att myndigheten stärker sin kunskap om de regionala förutsättningarna. För det tredje innebär förslagen att Skolverket kommer att behöva arbeta mer i dialog med andra myndigheter och med sin kapacitet att inhämta synpunkter från huvudmännen. Utredningen bedömer att flera delar av myndighetens nuvarande organisation kontinuerligt kommer bidra inom ramen för de nya uppdragen. Hur Skolverket väljer att organisera sitt arbete är en uppgift för myndigheten men utredningen bedömer att det kommer att bli nödvändigt med en organisatorisk enhet som driver och samordnar myndighetens arbete med planeringsunderlag och ramar. Utredningen bedömer att en sådan organisatorisk enhet delvis kan bemannas genom omfördelning av resurser inom myndigheten. Utredningen bedömer dock att särskilda medel motsvarande 30 årsarbetskrafter bör till-

föras myndigheten permanent från och med 2022. Detta då de nya uppgifterna är en ambitionshöjning.

Skolverket behöver stödja planeringen och dimensioneringen så tidigt som möjligt

Då gymnasieskolan just nu är inne i en elevexpansion samtidigt som behovet av yrkesutbildad arbetskraft även inom komvux är stort, är det viktigt att från statens sida påbörja arbetet med att så tidigt som möjligt bidra med strategiska underlag för expansionen. Utredningen bedömer därför att Skolverkets arbete, med planeringsunderlag och regionala dialoger behöver påbörjas så tidigt som möjligt. En konsekvens av utredningens förslag är att Skolverket ska vidare förbereda införandet och utarbeta förslag kring ramarnas utformning (avsnitt 6.7). Utredningen föreslår därför att regeringen bör överväga hur Skolverket kan ges förutsättningar för att redan 2021 påbörja arbetet med ett större ansvar för att skapa bättre förutsättningar för den planering för gymnasieskolans framtida organisation som sker redan nu.

Nya datahanteringsuppgifter

Utredningens förslag innebär att myndighetens datainsamling behöver utvecklas. Detta gäller planerade studievägar och platsantal i gymnasieskola och för sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux. Utvecklingskostnaderna för detta har tidigare varit relativt låga.²⁴ Utredningen menar att kostnaderna troligen kommer att bli högre i samband med utredningens förslag då insamlingen expanderar och kvalitetskraven och kraven på fullständighet ökar. Sannolikt kommer utvecklingskostnaderna och förvaltningskostnaden att vara högre men ska kunna tas inom ramen för verksamheten.

²⁴ Enligt uppgift till utredningen uppgick utvecklingskostnaden av Skolverkets API för att samla in planerade studievägar inom gymnasieskolan till 25 000 kronor.

Mindre omfattande statsbidragshantering

Utredningens förslag får även konsekvenser för omfattningen av Skolverkets statsbidragshantering. Från och med 2026 innebär utredningens förslag att Skolverket till stora delar ska upphöra att administrera statsbidraget för regionalt yrkesvux. Detta medför möjlighet till omfördelning av medel inom myndighetens ram. Dock kommer de under en övergångsperiod hantera statsbidrag för ökade kostnader för yrkesutbildningar som kombineras med sfi och SvA och för ersättningar till arbetsplatser och handledarutbildning för lärlingsutbildningar i komvux. Vidare betyder utredningens förslag till finansiering i avsnitt 8.12 att hanteringen av statsbidraget för lärlingsutbildningen bör bli mindre omfattande vilket också bör kunna frigöra medel.

8.6.2 Konsekvenser för Skolinspektionen

Skolinspektionen prövar godkännanden av enskilda huvudmän. Utredningens förslag innebär att myndigheten i prövningen även ska ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov (avsnitt 6.2.1). Utredningen konstaterar att processen för prövning därmed utökas något. Samtidigt kommer Skolverkets regionalt baserade analyser av behov av utbildning att utgöra ett stöd vid prövningen. Utredningen bedömer därför att Skolinspektionens kostnader för tillståndsprövningen i denna del inte kommer att påverkas. Utredningen föreslår dock att Skolinspektionen utöver detta dels ska pröva konsekvenserna för andra enskilda huvudmän i området, dels ska myndigheten pröva om ytterligare ett godkännande påverkar användningen av resurser i området negativt. I dessa delar bedömer utredningen att Skolinspektionens arbete kommer att kräva mer resurser och föreslår ett tillskott motsvarande 30 årsarbetskrafter. Dessa resurser ska också finansiera den förenklade prövning av befintliga tillstånd (avsnitt 6.6.7) som utredningen föreslår.

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska besluta om hur många platser som varje enskild huvudman får erbjuda. Redan i dag anges i tillstånden för enskilda huvudmän hur många platser som godkännandet avser och myndigheten bedöms få gott stöd av Skolverkets beslut om regionala ramar som anger den totala volymen av platser i respektive primära samverkansområde. Som utgångspunkt

ska beslut om platser utgå ifrån en proportionell fördelning av platser, detta förväntas underlätta myndighetens arbete. Då det under nuvarande läsåret 2019/2020 finns 438 skolenheter med enskild huvudman som i snitt har 3 program vardera finns det alltså ett behov av att på programnivå fastställa antalet platser i tillståndet. Då ramar beslutas för gymnasieskola ska justering av befintliga tillstånd göras genom handläggning av Skolverkets rambeslut. När ramarna beslutas skulle alltså Skolinspektionens handläggning av samtliga justeringar innebära det cirka 1 300 justeringar, givet antagandet att justeringarna görs på programnivå.²⁵

Utredningens bedömning är vidare att förändringar i volymerna från ett år till ett annat kommer att minska allt eftersom utbudet justerats i en mer ändamålsenlig riktning. För att systemet inte ska bli konserverande och hindra positiv konkurrens och förnyelse ska myndigheten, om det finns särskilda skäl, även ta hänsyn till i första hand kvalitet, i andra hand ett effektivt resursutnyttjande och i tredje hand elevers efterfrågan. Redan i dag förväntas enskilda huvudmän presentera underlag som visar att det finns en efterfrågan bland elever av den utbildning som ansökan avser. Flera huvudmän har vittnat om att detta förfarande är komplicerat och att träffsäkerheten i enkäter till presumtiva elever är låg. Detta är ett av flera skäl till att utredningen har föreslagit att Skolverket ska ges i uppdrag att systematiskt undersöka elevers efterfrågan. Utredningen bedömer därför att Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om nyetablering kommer att ha gott stöd av Skolverkets analyser. I den del som avser att besluta om antalet platser till befintliga huvudmän så uppkommer dock en ny uppgift för Skolinspektionen. Avsikten med förslaget att i denna del ta hänsyn till elevers efterfrågan är att myndigheten ska ha möjlighet att avvika från den proportionella fördelningen av platser mellan skolor. Detta innebär en ny uppgift för Skolinspektionen. Vid fördelningen av platser ska myndigheten även, om det finns särskilda skäl, ta hänsyn till resurseffektiviteten i det primära samverkansområdet. Vid prövning av nya ansökningar gör myndigheten i dag en liknande prövning av eventuella konsekvenser för kommunerna. Det utredningen nu föreslår är en ny uppgift då det handlar om att regelbundet bedöma de ekonomiska konsekvenserna för pri-

²⁵ Detta bygger på ett antagande om att ramen anges på programnivå. Vilka program och inriktningar som ska vara särskilda i ramarna är dock en av de frågor där utredningen menar att Skolverket ska få mandat och möjlighet att föreslå ramarnas utformning.

mära samverkansområdet som helhet. Slutligen ska Skolinspektionen vid beslut om platser, om det finns särskilda skäl också beakta brister som framkommit vid tillsyn. Att granska skolors kvalitet genom tillsyn och kvalitetsgranskning är och har varit Skolinspektionens huvudsakliga uppgift sedan myndigheten bildades. I denna del anser utredningen att det i och för sig är ett nytt inslag att besluta om platser och i det sammanhanget ta hänsyn till brister som framkommit vid tillsyn. Men då uppgiften ligger så tätt knuten till myndighetens huvudsakliga uppdrag, att utöva tillsyn och att granska kvalitet, så bedöms myndigheten väl rustad för uppgiften. Sammantaget anser utredningen att myndigheten permanent bör tillföras 30 årsarbetskrafter som motsvarar de nya åtagandena vad gäller tillståndsprövning och handläggning av rambeslut. Därför bedömer utredningen att Skolinspektionen under perioden 2022 till 2026 bör tillföras extra medel motsvarande 25 miljoner kronor, dels för den förenklade prövningen, dels för att utveckla hur myndighetens rutiner för att besluta om antal platser ska utformas.

8.6.3 Konsekvenser för högskolor och universitet

Till följd av utredningens samlade förslag om planering och dimensionering av gymnasieskola och sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux är det sannolikt att rekryteringsbehovet av lärare påverkas, och därmed påverkas också behovet av lärarutbildning. Om obalanser mellan olika yrkesutbildningar på gymnasial nivå kvarstår kan förslagen innebära ett på sikt förändrat behov där förändringarna i första hand gäller yrkeslärare. En viss ökning av lärarbehovet i yrkesämnena förväntas också som en följd av utredningens förslag om utökande möjligheter till yrkesutbildning inom komvux. Lärarbehovet i yrkesämnena i gymnasieskolan kan också komma att förändras. I vissa ämnen kommer sannolikt behovet sjunka samtidigt som behovet av lärare i andra ämnen sannolikt kommer att öka.

Det är viktigt att påpeka att de prognosticerade behoven av ökad lärarrekrytering som i huvudsak aktualiseras under perioden fram till 2027 inte kan väntas påverkas i direkt mening av utredningens förslag eftersom en stor del av expansionen ligger mycket nära i tiden. Största rekryteringsbehoven finns fram till mitten av 2020-talet, vilket gör att det ligger utom direkt påverkan från utredningens för-

slag sett utifrån när ikraftträdande av förändringarna kan ske. Om förändringar i efterfrågan eller utbud skulle ske innan dess är det möjligt för Skolverket att enligt nuvarande prognosmodellen belysa genom olika scenarier hur förändrade utbildningsvolymerna i olika gymnasieprogram skulle påverka det prognosticerade behovet.

Organisation och ekonomi hos högskolor och universitet i landet kan potentiellt påverkas om det totala inflödet av studerande till högskolor och universitet förändras. Utredningen menar dock att inflödet till högskolan inte kommer att påverkas direkt av utredningens förslag.

8.6.4 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas

Skolverket kommer årligen att behöva beräkna meritvärdesgränser för grundskolebetygen för elever på nationella program och redovisa dem. Det innebär dock en marginell insats och Skolverket har redan tillgång till de data som behövs.

8.6.5 Interkommunala ersättningar ska utgå från budgeterade kostnader

Utredningens förslag kan antas innebära en ökad transparens och tydlighet avseende hur resurser fördelas och används. Därmed kan antalet överklaganden av bidragsbeslut antas minska, vilket innebär minskade kostnader och därmed en besparing för domstolsväsendet.

8.6.6 Kompensation genom kommunernas generella statsbidrag för statens utökade ambitioner när det gäller yrkesutbildning i komvux

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att fritt söka till sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser inom komvux på gymnasial nivå som erbjuds inom det primära samverkansområdet som den sökande är hemmahörande i. Vidare ska det införas en skyldighet för hemkommunen att åta sig att svara för kostnaderna om en ansökan till utbildning avser sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser som erbjuds inom det primära samverkansområdet som kommunen ingår i. Utredningen

föreslår vidare att om en behörig sökande vid urvalsförfarande vid antagning till en sökt sammanhållen yrkesutbildning inom samverkansområdet, inte kunnat erbjudas plats, införs en skyldighet för hemkommunen att erbjuda en annan sammanhållen yrkesutbildning, en så kallad alternativplats. En behörig sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet.

Utredningens förväntan är att kommunerna kommer kunna starta flera olika typer av sammanhållen yrkesutbildning jämfört med i dag och att detta kommer att leda till fler sökande totalt, men också att fler kan komma att bli antagna till den specifikt efterfrågade utbildningen. En sådan ambitionsökning från statens sida förväntas därför öka kommunernas kostnader. Det kommer också att finnas tillfälle då kommuner kan komma behöva erbjuda en sökande en alternativplats. Även denna ökade ambitionsnivå från statens sida förväntas leda till ökade kostnader för kommunerna. Statens ökade ambitionsnivå för dessa befintliga kommunala uppgifter behöver därmed finansieras av staten. Utredningen menar också att staten har en högre ambitionsnivå än vad kommunerna själva kunnat finansiera, det gäller de medel i det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux som i dag kommer till användning i kommunernas sammanhållna yrkesutbildningar. Denna ambitionsnivå ökar kommunernas möjlighet att tillhandahålla sammanhållen yrkesutbildning och utredningen menar att statens ambitionsnivån långsiktigt i denna del behöver ligga kvar på samma nivå. Därför anser utredningen att även denna ambitionsnivå fortsatt behöver finansieras av staten, men genom det generella statsbidraget och inte med ett riktat statsbidrag.

Utredningen föreslår att statens finansiering av dessa ökade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter ska ske genom att staten tillför medel till kommunernas generella statsbidrag. Medel till denna finansiering föreslås tas från de i statsbudgeten avsatta medel för utbildning som anordnas inom ramen för regionalt yrkesvux. Statsbidragsförordningen kommer samtidigt att i stora delar att upphöra att gälla.

Vilka förutsättningar finns att garantera volymer av yrkesutbildning när regleringarna i statsbidraget i stort upphör att gälla?

Kommunerna har ansvar för att erbjuda och tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå i komvux. Dock har staten vid flera tillfällen genomfört ekonomiska satsningar på yrkesutbildning på gymnasial nivå i komvux för att öka tillgången till utbildning. Bland annat introducerade regeringen i budgetpropositionen för 2009 en satsning på yrkesutbildning för vuxna för att motverka brist på arbetskraft med yrkesutbildning, yrkesvux.²⁶ Satsningen syftade dessutom till att nå de grupper som saknade gymnasieutbildning eller hade en gymnasial yrkesutbildning som behövde kompletteras. Regeringen menade att vuxenutbildningens dimensionering måste kunna variera över tiden med hänsyn till konjunkturer, arbetsmarknadsläge och utbildningsbehov. Regeringen menade då att det på sikt är rimligt att det riktade statsbidraget till vuxenutbildningen inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna. När regeringen 2017 ersatte yrkesvux med en ny förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, aviserades i budgetpropositionen för 2017 att regeringen ville fortsätta att öka satsningarna på ett stadigvarande kunskapslyft med fler permanenta utbildningsplatser inom yrkesvux och lärlingsutbildning för vuxna.

Både i den tidigare och den senare statsbidragsförordningen finns ett antal krav på kommunerna för att de ska kunna ta del av statsbidraget. Dessa krav syftar till att styra kommunernas erbjudande av yrkesutbildning i den riktning som statsbidraget syftar till. Exempel på sådana krav är att kommunerna behöver genomföra en analys av kompetensbehovet hos den privata och offentliga arbetsmarknaden, hur utbildningen har planerats och på vilket sätt den planerade utbildningen svarar mot kompetensbehovet hos arbetsmarknaden och att de samverkande kommunerna åtar sig att själva finansiera yrkesutbildning på specificerade nivåer. Kort går det att säga att staten styr kommunernas utbud av yrkesutbildning genom att finansiera ökade volymer och genom regleringar för hur utbudet ska planeras.

När nu utredningen föreslår att det riktade statsbidraget i stor utsträckning ska avskaffas och finansieringen i huvudsak i stället ska ske genom tillskott i kommunernas generella statsbidrag uppkom-

²⁶ Prop. 2008/09:1 UO 16.

mer frågan i vilken mån staten förlorar sin styrning av utbudet av yrkesutbildning i komvux. En ny viktig styrning blir genom de ramar för utbud av sammanhållen yrkesutbildning som Skolverket ska ta fram. De syftar till att säkra ett utbud som möter både individernas efterfrågan och behov samt arbetslivets kompetensbehov. Vidare ska kommunerna gemensamt om minst tre planera, dimensionera och lokalisera det utbud som ramarna anger. En viktig effekt av förslagen om att tillgängliggöra all sammanhållen yrkesutbildning och möjligheten att bli erbjuden en alternativplats är att säkra tillräckliga volymer av yrkesutbildning. I första hand förväntas presumtiva elever att efterfråga utbildning inom samtliga samverkande kommuner och detta kommer skapa ett behov hos kommunerna att erbjuda utbildning som faktiskt efterfrågas av individer och arbetslivet med en utgångspunkt i Skolverkets ramar för utbildning. För kommuner i samverkansområden som inte tillhandahåller tillräckliga volymer av efterfrågad utbildning kommer kravet att erbjuda en alternativplats bli större. Det innebär att de samverkande kommunerna i alla fall kommer behöva erbjuda yrkesutbildning, vilken även den behöver ligga inom de ramar för det utbildningsutbud som Skolverket beslutat om. Tillsammans med övriga beskrivna förslag, skapar förslaget om att erbjuda utbildning inom hela samverkansområdet, och förslaget om alternativplats, incitament för kommunerna att erbjuda yrkesutbildning med inriktning som efterfrågas av både individer och arbetslivet, utan styrning via riktade statsbidrag.

8.6.7 Delar av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska finnas kvar

Utredningen föreslår i steg två att regleringen av det riktade statsbidraget för arbetsgivarnas kostnader för att ta emot lärlingar och kostnader för handledarutbildning fortsatt ska gälla i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Syftet är att fortsatt stimulera kommunerna att tillhandahålla lärlingsutbildning i komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Även om nyttjandet av det riktade statsbidraget inom särskild utbildning för vuxna (särvux) varit lågt visar en uppföljning från Skol-

verket att huvudparten legat inom lärlingsutbildningen.²⁷ Uppföljningen visar bl.a. att få elever studerar i särvox inom ramen för regionalt yrkesvux. I de fall som det sker är det i form av lärlingsutbildning. Inte minst mot denna bakgrund menar utredningen att det finns skäl att fortsatt erbjuda riktade statsbidrag för lärlingsutbildningen. Utan en sådan separat finansiering av vissa kostnader för lärlingsutbildning menar utredningen att lärlingsutbildningen riskerar att minska i omfattning vilket inte är eftersträvaisvärt enligt utredningens bedömning.

Utredningen föreslår vidare att de regleringar av ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen, fortsatt ska gälla i förordningen för statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Utredningen antar att en fjärdedel av det tillkommande platsbehovet, som följer av förslaget om att fritt kunna söka yrkesutbildning inom samverkansområdet och förslaget om alternativplats, innebär ett behov av sådan kombinationsutbildning. Antagandet om en fjärdedel innebär en starkt ökad andel språkstödsutbildningar i jämförelse med statsbidragsfinansierade platser inom regionalt yrkesvux, där andelen tidigare varit 8 procent.

8.6.8 Konsekvenser när det gäller studiestöd med anledning av reformer för förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux

Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken. Studiemedel består av studiebidrag och studielån och kan bl.a. lämnas till vuxna studerande på grundläggande och gymnasial nivå. Det finns två olika nivåer på bidraget, en generell och en högre nivå. Den högre bidragsnivån kan bl.a. lämnas för studier på grundläggande och gymnasial nivå till vuxna studerande som saknar sådan utbildning. Studiestödet ska bl.a. bidra till ett högt deltagande i utbildning. Antalet personer med studiemedel för studier på gymnasial nivå uppgick 2018 till cirka 110 000, vilket är cirka 39 procent av det totala antalet studerande på den nivån.²⁸ Av dessa var 60 procent kvinnor och 40 procent män.

²⁷ Skolverket (2017) *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*.

²⁸ Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 15.

Utredningen har beräknat en ökning av antalet helårsplatser i yrkesutbildning i komvux som en konsekvens av föreslagna reformer (se avsnitt 8.12). Utredningens beräkning ger ett ökat behov av cirka 9 500 helårsplatser inom yrkesutbildning i komvux. Som en konsekvens av detta bedömer utredningen att det finns anledning att räkna med ett ökat behov av studiestöd för dessa tillkommande elever.

Lånebenägenheten vid studier på gymnasial nivå var oförändrad under 2018 jämfört med 2017 och var 52 procent. Mot den bakgrunden räknar utredningen med en årskostnad på 60 000 kronor för ett studiestöd avseende 40 veckors studier på heltid, vilket motsvarar en helårsplats i komvux. Som vi beskrivit är det stora grupper som inte finansierar sina studier med studiemedel. Orsaker till detta kan t.ex. vara att eleverna har möjlighet att få etableringsersättning eftersom de ingår i etableringsprogrammet som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Andra kan ingå i gruppen som har möjlighet att få studiestartsstöd, som administreras av CSN. Ytterligare andra kan i stället få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning om de tillhör jobb- och utvecklingsgarantin inom ramen för Arbetsförmedlingens insatser, vilka även kan inkludera studier i komvux. En del har arbeten vid sidan om sina studier eller har andra möjligheter till försörjning. Utredningen räknar med att behovet av studiemedel motsvarar nivån för 2018, dvs. cirka 39 procent av den tillkommande elevgruppen. Utredningen bedömer att CSN behöver tillföras medel för att täcka kostnader som uppstår till följd att ett förväntat ökat elevtillskott till sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå.

8.6.9 Konsekvenser av förslag om bidrag för eget boende

Bättre förutsättningar för styrning, kontroll och uppföljning

Ett statligt ansvar för det nya studiebidraget till eget boende och en reglering huvudsakligen på förordningsnivå innebär att staten får direkt kontroll över stödet till elevers eget boende vid studier utanför hemorten. Bidraget kan därför på ett enklare sätt användas som ett verktyg i utbildningspolitiken. Direkt statlig styrning ger också kontroll över kostnaderna för stödet. I dag finns ingen nationell statistik eller uppföljning av kommunalt stöd till inackordering. Bristen på statistik medför svårigheter vid uppföljning och bedömning av

systemets effektivitet. En samlad hantering hos CSN innebär förbättrade möjligheter till uppföljning och bättre underlag för framtida utvärderingar och förslag om förändringar.

Antal elever med ett nytt studiebidrag till eget boende

Det finns ingen officiell statistik över vilka elever som får kommunalt stöd till inackordering, var de bor och går i skolan, vilka utbildningar de läser eller vilka belopp de har fått i stöd. Det har därför inte varit möjligt att utifrån registeruppgifter kunna uppskatta effekterna av ett samlat statligt ansvar för ett nytt studiebidrag till eget boende. Utredningen har därför bett ett femtiotal kommuner att skicka uppgifter om 300 slumpvist utvalda elever, som har fått kommunalt stöd till inackordering under läsåret 2018/2019, till CSN. CSN fick uppgifter om strax under 200 elever från totalt 30 kommuner. CSN har undersökt om dessa elever har haft en motsvarande utbildning på sin hemort. Genom undersökningen kan uppskattas hur många av de elever som i dag har kommunalt stöd till inackordering, utan särskilda undantagsbestämmelser, även skulle kunna få ett nytt studiebidrag till eget boende.

CSN konstaterade att 94 elever (48,7 procent) i den undersökta gruppen saknade en motsvarande utbildning inom två timmars resväg från hemorten. Av de 94 elever som saknade en motsvarande utbildning på hemorten läste åtta vid en nationellt godkänd idrottsutbildning (NIU). Av de 99 elever som hade en motsvarande utbildning på hemorten läste 32 vid en NIU. Det ska betonas att den undersökta populationens begränsade storlek innebär att det finns en betydande osäkerhet kring resultaten. För att inte underskatta kostnadsökningarna för staten har utredningen i de fortsatta beräkningarna därför räknat med att 55 procent²⁹ eller 6 200 av de 11 300 elever som i dag har kommunalt stöd till inackordering saknar en motsvarande utbildning på hemorten. Dessa elever kommer även att ha rätt till ett nytt studiebidrag till eget boende. Till detta antal kommer elever som till följd av utredningens förslag om undantagsbestämmelser är berättigade till ett nytt studiebidrag till eget boende, trots att motsvarande utbildning finns på hemorten. Utredningen uppskattar att det rör sig om omkring 650 elever varje

²⁹ I stället för 48,7 procent.

läsåår. Dessutom kommer 170 elever vid riksgymnasierna för döva och hörselskadade i Örebro (RGD/RGH), som i dag har kommunalt stöd till inackordering, i stället att få sina boendekostnader helt täckta av Rg-bidrag. Sammanfattningsvis beräknar utredningen att antalet elever i kommunala gymnasieskolor som kommer att ha ett nytt studiebidrag till eget boende kommer att uppgå till omkring 6 700 varje läsår³⁰, jämfört med de 11 300 elever som i dag har kommunalt stöd till inackordering. Antalet elever i kommunala gymnasieskolor som får stöd till eget boende kan med andra ord beräknas bli 4 600 eller 41 procent färre, än antalet elever som i dag får kommunalt stöd till inackordering. Elever i andra skolor än kommunala gymnasieskolor påverkas på olika sätt av ett nytt studiebidrag till eget boende. Läsåret 2018/2019 hade omkring 4 700 elever i sådana skolor statligt inackorderingstillägg. Utredningen beräknar att antalet stödtagare bland elever i andra skolor i princip kommer att vara oförändrat, i samband med införandet av ett nytt studiebidrag till eget boende. Antalet elever som beräknas få ett nytt studiebidrag till eget boende illustreras i tabell 8.2.

Antalet stödtagare hos CSN ökar samtidigt. Till följd av särskilda övergångsbestämmelser blir antalet stödtagare inledningsvis ännu högre. CSN:s administrativa kostnader har beräknats med hjälp av uppgifter från CSN om kostnaden per beslut 2019 och CSN:s uppgift om utvecklingskostnaderna för it-systemen. Dessa redovisas i avsnittet om finansiering (avsnitt 8.12).

³⁰ Exklusive utlandssvenska elever i kommunala gymnasieskolor.

Tabell 8.1 Uppskattat antal studerande med studiebidrag till eget boende, om bidraget hade lämnats under läsåret 2018/2019

Av elever med statligt inackorderingstillägg 2018/19	4 700
Förändrad definition av hemort	-10
Förändrat avstånds- och restidskrav	+100
Slopat undantag för elever som inte har antagits på hemorten	-40
Slopat undantag för elever som ska påbörja utbildning vid senare tidpunkt	-10
Slopat undantag för utbildningar med särpräglad utformning	-10
Av elever med kommunalt stöd till inackordering 2018/2019	
Elever som saknar motsvarande utbildning på hemorten ³¹	+6 200
Elever som bor på annan ort i samband med APL	+400
Avstånds- och restidskrav som är generösare än nuvarande krav i hemkommunen	+100
Elever som har en motsvarande utbildning på hemorten	
– Undantag för att elever ska kunna slutföra sin utbildning	+100
– Undantag vid brister i skolmiljön	+50
Elever vid RGD/RGH som inte får studiebidrag till eget boende ³²	-170
Summa förväntat antal stödtagare nytt studiebidrag till eget boende	11 410

Källa: Utredningens beräkningar.

Utredningen uppskattar därmed att 11 410 av de omkring 16 000 elever som fick statligt inackorderingstillägg eller kommunalt stöd till inackordering under läsåret 2018/2019, även skulle kunnat få ett nytt studiebidrag till eget boende. Det totala antalet stödtagare skulle därmed varit 4 600 eller 28,8 procent färre.

De elever som inte kommer att få det nya studiebidraget till eget boende läser primärt vid treåriga gymnasieprogram hos kommunala huvudmän. Utredningen beräknar därför att strax under tredjedel av de 4 600 elever som inte kommer att ha rätt till det nya studiebidraget till eget boende går i årskurs tre eller fyra och avslutar sina gymnasiestudier under vårterminen 2022. Utredningen har samtidigt tagit höjd för att en viss andel elever byter utbildningar eller för-

³¹ Inklusive elever vid NIU med kommunala huvudmän som saknar motsvarande utbildning på hemorten.

³² Eleverna vid riksgymnasierna för döva och hörselskadade i Örebro (RGD/RGH) har i dag kommunalt stöd till inackordering. Dessa elever kommer få inte studiebidrag till eget boende. De får i stället sina boendekostnader helt täckta via RG-bidrag.

länger sina studier i gymnasieskolan. Utredningen uppskattar därför att omkring 3 600 elever som har haft kommunalt stöd till inackorering under vårterminen 2022 kommer att kunna få ett nytt studiebidrag till eget boende under höstterminen 2022 för att kunna avsluta sina studier, med stöd av de övergångsbestämmelser utredningen föreslår.

Inklusive de elever som är berättigade till stöd enligt övergångsbestämmelser har vi beräknat det totala antalet stödtagare till ungefär 16 000. År 2025 beräknas antalet ha sjunkit till 13 000.

Även elever i komvux exklusive sfi kommer under vissa förutsättningar att kunna ta del av bidrag till eget boende. Möjligheten till bidrag för eget boende för studier i komvux gäller enbart fram till andra kalenderhalvåret då man fyller 20 år. Normalt sett är det enbart elever som gått ut gymnasieskolan med examen eller studiebevis som är behöriga att påbörja studier så tidigt. Detta gäller dock en grupp individer som är så liten att deras påverkan på volymerna med möjlighet till bidrag för eget boende är ytterst marginella. Om andelen som skulle få bidrag för eget boende var samma som gymnasieskolans (beräknat med uppgifterna som återfinns i föregående tabell), då skulle det kunna motsvara ungefär 300 individer baserat på antalet ungdomar som påbörjat komvuxkurser inom ett läsår efter gymnasieavslutet.³³ Det finns dock flera skäl att tro att det skulle vara betydligt färre än 300 individer som kunde få bidrag för eget boende. En stor del av eleverna läser kurser för grundläggande eller särskild behörighet, vilket kommunerna är skyldiga att erbjuda. Dessutom läser dessa individer på komvux i en förhållandevis liten omfattning och vanligtvis bara 100 eller 200 poäng sammanlagt.³⁴

8.7 Konsekvenser för små företag

Förslagen syftar bl.a. till en bättre matchning mellan utbud, elevers val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden. En förbättrad kompetensförsörjning kommer att gynna alla arbetsgivare men kan få större betydelse för små företag då dessa har mindre möjligheter

³³ Skolverket (2019), *Övergång till komvux för avgångselever från gymnasieskolan, läsåren 2013/14–2017/18*. Sveriges officiella statistik.

³⁴ Detta indikeras av Skolverkets uppföljning av elever med studiebevis som övergått till komvux. Det vanligaste var att eleverna läste en eller ett fåtal kurser. Skolverket (2018), *Elever nära examen som övergår till komvux – en registerstudie*. Rapport 473.

och högre trösklar i form av risker och kostnader om de ska göra egna investeringar i utbildning. Därmed kommer förslagen att innebära positiva effekter för de små företagens möjligheter till kompetensförsörjning. Konsekvenser för enskilda huvudmän inom utbildningsväsendet beskrivs inte här utan i avsnitt 8.5.

8.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

8.8.1 Effekter på jämställdheten av förändringar i gymnasieskolans utbud

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringen har konkretiserat dessa mål i ett antal delmål. (prop. 2005/06:155; Regeringens skrivelse 2016/17:10). Det mål som ligger närmast utredningens uppdrag och påverkas mest av utredningens förslag är delmålet om ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män och lika möjligheter till betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Utredningen har konstaterat att gymnasieskolans yrkesprogram ger mycket olika förutsättningar på arbetsmarknaden och att programmen har en mycket skev könsfördelning, vilket starkt bidrar till den ekonomiska ojämlikheten mellan könen. Även skillnader i anställningsformer och anställningstrygghet bidrar till skillnader i ekonomisk självständighet mellan kvinnor och män. En dimensionering av yrkesprogrammen som tar hänsyn till arbetsmarknadsbehoven kommer att bidra till att utjämna dessa skillnader.

En problembild i sammanhanget är att de kvinnor som gått på mansdominerade program har en lägre sannolikhet att genomföra studierna och etablera sig jämfört med män på samma program.³⁵ Det finns också inkomstskillnader efter programmen mellan könen. Samtidigt är det viktigt att framhålla att det är samma program som är förknippade med högst inkomster för både män och kvinnor åren efter gymnasieskolan. Utbildnings- och yrkessegregationen mellan könen är en också den enskilt viktigaste faktor bakom skillnader i den ekonomiska jämlikheten mellan könen.³⁶

³⁵ Se bilaga 5.

³⁶ SOU 2015:50 *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*.

Att det finns problematik med en tydlig genusdimension i flera av de mansdominerade yrkesprogrammen är väl belagt. Starka maskulinitetsnormer kan verka exkluderande och hindrande för de som inte följer normen.³⁷ Utredningen menar dock att planering och dimensionering av utbildningarna inte bör styras av dessa problem. Snarare bör planeringen användas för att motverka dem. En risk med dagens reaktiva efterfrågestyrning är att styrningen i stället blir följsam gentemot de rådande normerna. Då bidrar systemet snarare till att befästa yrkessegregationen. Utbildningshuvudmän ska med utredningens förslag ha starkare incitament och större fokus på program som leder till god arbetsmarkandskoppling.

Utbudets dimensionering måste enligt utredningens förslag balanseras efter arbetsmarknadsbehov och efterfrågan och behov hos elever. Eftersom elevers efterfrågan och könsnormer för utbildningsval har ett samband kommer det med största sannolikhet ibland behöva göras avvägningar mellan å ena sidan könsnormativ efterfrågan och behoven på arbetsmarknaden å andra sidan. Det är viktigt att påpeka i sammanhanget att utredningens förslag om planeringsunderlag och styrning via ramar omfattar både gymnasieskolan och sammanhållna yrkesutbildningar i komvux. Om såväl huvudmännen i ett samverkansområde, som Skolverket anser att handlingsutrymmet, på grund av att elevernas efterfrågan, är starkt begränsat för att påverka dimensionerna i gymnasieprogram med dominans av ena könet, finns ändå fortsatt möjlighet påverka balansen mellan utbildningar inom dialogen och styrningen av utbudet av sammanhållna yrkesutbildningar. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet har förespråkade att vuxenutbildningen kan användas som ett instrument mildra könssegregationen på arbetsmarknaden. Delegationen menar att det är svårare att göra normbrytande val när man är yngre.

Sammanfattningsvis ska ramar för utbudet öka huvudmännens incitament att anpassa sitt utbud och locka blivande elever, både kvinnor och män, till utbildning som har en ger jämlika möjligheter till deltagande i arbetsliv och högre studier efter utbildningen. Utredningen menar vidare att informationsplikten för huvudmän i gymnasieskolan gällande arbetsmarknadsutsikterna för utbildningarna också kommer minska risken för att unga gör val baserat på brist-

³⁷ Se exempelvis Byggnads (2018), *En värld för män och inga andra*. Hedling och Åberg (2013), *"Vara med i gänget?" – Yrkesocialisation och genus i två gymnasieprogram*. IFAU rapport 2013:13.

fällig information om arbetsmarknaden efter utbildningen. Även detta kan ha positiva effekter i linje med de jämställdhetspolitiska målen.

8.8.2 Förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux

I det här avsnittet behandlar vi förslag som sammantaget syftar till att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Förslagen berör endast de delar av komvux på gymnasial nivå som inbegriper sammanhållen yrkesutbildning, inte utbildningar generellt inom komvux på gymnasial nivå.

Dominans av vissa typer av yrkesutbildning komvux

Skolverket redovisar att bland studerande inom komvux är kvinnorna i majoritet. De utgör cirka 61 procent av eleverna.³⁸ Kvinnorna är i majoritet både på grundläggande och gymnasial nivå, 58 respektive 62 procent. Tendensen är dock att männens andel ökar. Under den senaste tioårsperioden har andelen män inom vuxenutbildningen ökat från 33 procent år 2006 till 39 procent år 2018. Ser man till utbudet av yrkesutbildning i komvux domineras det av utbildningar som traditionellt attraherar kvinnor mer än män, framför allt vård- och omsorgsutbildning och utbildning inom barn- och fritid. Många av de utbildningar som traditionellt attraherar män i större utsträckning har ofta legat inom arbetsmarknadspolitiken.

Många av utredningens förslag syftar till att bredda utbudet av yrkesutbildningar i komvux. Traditionella och könsbundna studieval präglar även yrkesutbildningen i komvux. Utbudet av yrkesutbildning i komvux har hittills dominerats av utbildningar som attraherar kvinnor mer än män. Genom utredningens förslag om regionala ramar för utbudet av sammanhållen yrkesutbildning i komvux förväntas en ökad bredd i utbudet av sådan utbildning. Sannolikt kommer ett breddat utbud av sammanhållen yrkesutbildning att i större utsträckning locka män än vad som hittills varit fallet. Utredningen förväntar sig därför att deltagandet i yrkesutbildning i komvux på sikt blir mer balanserat mellan kvinnor och män. Tillgång till utbild-

³⁸ Budgetpropositionen för 2020, UO 16.

ning på lika villkor är ett viktigt medel för individens möjligheter till försörjning och till inflytande i samhället.

Olika typer av försörjning under studietiden

När det gäller kvinnors och mäns möjlighet till försörjning under studierna finns tydliga skillnader som hänger ihop med att yrkesutbildningar historiskt varit uppdelade mellan arbetsmarknadsutbildningen och komvux. IFAU har i en rapport kommenterat de skilda förutsättningarna för finansiering av studierna.³⁹ De beskriver att studier på komvux finansieras med lån (studiemedel) medan aktivitetsstöd utgår för arbetsmarknadsutbildning. Strukturen, med en så tydlig uppdelning av utbildningar mellan utbildningsformerna, för med sig att personer som vill utbilda sig inom vård i stor utsträckning gör det med lån, medan det finns, relativt sett, större möjligheter till arbetsmarknadsutbildning och aktivitetsstöd inom t.ex. el, industri och bygg. Då utbildningsvalen är tydligt könssegregerade betyder det att möjligheterna till aktivitetsstöd är större för män, medan kvinnor i större utsträckning blir hänvisade till studiemedel.

Inom ramen för Arbetsförmedlingens jobb- och utvecklingsgaranti är det numera möjligt att få aktivitetsstöd även för studier i komvux. Denna möjlighet förväntas till viss del jämna ut skillnaderna när det gäller försörjning vid studier i komvux. Mot bakgrund av att fler av de typiskt manliga yrkesutbildningarna förväntas genomföras i komvux som en följd av utredningens förslag, ser vi en möjlighet till mer lika förutsättningar för kvinnor och män när det gäller studiefinansiering.

8.8.3 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas

Ett kompensatoriskt schablonbelopp kommer att minska den genomsnittliga ersättningen som mottagande huvudman får för kvinnor något och den genomsnittliga ersättningen de får för män kommer att ökat något. Skälet till det är att en större andel av de manliga eleverna har låga meritvärde från grundskolan och att en större andel av de kvinnliga eleverna har höga meritvärde från grundskolan. Förslaget väntas bidra till att kvinnor och män får mer lika möjligheter

³⁹ Liljeberg (2019), *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015*. IFAU rapport 2019:17.

och villkor när det gäller utbildning. Ett av regeringens sex delmål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

8.8.4 Bidrag till eget boende

Ett nytt studiebidrag till eget boende för studier i gymnasieskolan innebär att kvinnor och män kommer att få stöd på lika villkor. Tidigare har det funnits olikheter beroende på att proportionerna mellan könen är olika i utbildningar med kommunala respektive enskilda huvudmän. Ett samlat statligt ansvar för ett nytt studiebidrag till eget boende bedöms inte ha några övriga självständiga konsekvenser för jämställdheten.

8.9 Konsekvenser för brottsligheten

Ökad sysselsättning för män under 20 år leder till lägre brottslighet

Som vi tidigare har tagit upp finns flera svenska studier som visar på ett tydligt samband mellan vissa typer av brottslighet och att inte vara sysselsatt i studier och arbete.⁴⁰ Därför är de tydligaste konsekvenserna för brottsligheten av utredningens förslag att en ökat tidig anknytning till arbetslivet kommer att minska brottsligheten. De typer av brott som förväntas kunna påverkas är främst egendomsbrott och trafikbrott.

8.10 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag har en tydlig inriktning mot att regionala förutsättningar ska vara vägledande för planeringen av yrkesutbildningar i komvux och utbildningarna i gymnasieskolan. Därför finns goda möjligheter till positiva effekter över hela landet oavsett typ av

⁴⁰ Nilsson (2003), *Crime, unemployment and labor market programs in turbulent times*. IFAU Working paper 2003:14, Grönqvist, Hall, Vlachos & Åslund (2015) *Utbildning och brottslighet – vad hände när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet*. IFAU Rapport 2015:11.

region. Dessutom syftar förslagen till förbättrad kompetensförsörjning, inklusive kompetensförsörjning till offentlig sektor.

8.11 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund (prop. 2008/09:1 utg. omr. 13 bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115).⁴¹ Målet uppnås främst genom generella åtgärder för hela samhället. Det innefattar åtgärder bl.a. inom områden som arbetsmarknad, utbildning, hälsa och sjukvård och bostäder. Utredningens övergripande bedömning är att de åtgärder som utredningen föreslår för att minska problemen vid arbetsmarknadsinträdet samlat kommer att ha positiva konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Utredningens förslag om åtgärder för att göra yrkesutbildning för vuxna mer tillgänglig kan bidra positivt till nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det kan i sin tur antas bidra till bättre studieresultat för deras barn och därmed minska segregationen.⁴²

8.12 Finansiering

Bedömning av kostnader för omfördelat ansvar

Utredningens förslag syftar bl.a. till att förbättra kompetensförsörjningen och till att samhällets resurser ska användas mer effektivt. Utredningen bedömer att samhällets intäkter kommer att öka genom en stabilare kompetensförsörjning. Snabbare etablering på arbetsmarknaden kommer att bidra till ökade skatteintäkter för både stat och kommun. Utredningen bedömer vidare att ökad genomströmning och snabbare etablering kommer att bidra till lägre kostnader för stöd och bidrag och minskade kostnader för brottslighet. Kravet på samverkan om planering och dimensionering med hänsyn till resurseffektivitet bedöms leda till en mer rationell lokalisering av utbildningar vilket kommer att bidra till lägre kommunala kostnader

⁴¹ Budgetpropositionen för 2020, UO 13.

⁴² Grönkvist & Niknami (2020), *Studiegapet mellan inrikes- och utrikesfödda elever*.

för utbildning. Sammantaget bedömer utredningen att kommuners intäkter kommer att öka och kostnaderna kommer att minska.

Utredningen konstaterar dock att kommunerna står inför ett omställningsarbete som kommer att pågå under flera år före resurseffektiviteten och det mer ändamålsenliga utbudet som kommer att generera lägre kostnader och ökade intäkter. Därför föreslår utredningen ett tidsbegränsat statsbidrag på 200 miljoner kronor per år under perioden 2021 till 2026. Utredningen har övervägt om tillskottet som ska täcka kommunernas omställningsarbete bör utformas som ett riktat statsbidrag eller infogas i det generella statsbidraget till kommunerna. Det finns en bred kritik mot och problem med riktade statsbidrag. Utredningen konstaterar också att regeringen i budgetpropositionen för 2020 (UO16) har aviserat en översyn av den stora mängden riktade statsbidraget inom utbildningsområdet. Tillskottet för att täcka kommunernas utvecklingskostnader bör infogas i det generella statsbidraget. Utredningen menar att det finns en risk för att tillskottet inte blir tillräckligt synligt och i stället används till annat än vad som är avsett, om det ingår i det generella statsbidraget. Vi menar dock att de omställningar som krävs regleras i lag och då bör det inte behövas ett ansökningsförfarande med särskilda motkrav för att få ta del av medlen.

Utredningens förslag innebär att staten kommer att ta ett större ansvar för planering och dimensionering. I dag ansvarar varje huvudman för denna uppgift vilket dels är kostnadsineffektivt, dels bidrar till ett utbud som formas av konkurrens om elever och som inte bedöms ändamålsenligt sett ur vare sig elevernas eller samhällets långsiktiga perspektiv. Både Skolverket och Skolinspektionen kommer att få viktiga roller i en ny modell för planering och dimensionering. Dessa roller ligger väl i linje med myndigheternas nuvarande uppdrag. Utredningen bedömer att flera delar av myndigheternas befintliga organisation kontinuerligt kommer att tas i anspråk för uppgifter relaterade till planering och dimensionering. Utredningens förslag innebär också nya uppgifter och sannolikt behöver viss ny kompetens rekryteras. Att myndigheterna tar över delar av den planering och dimensionering som kommunerna i dag står för bör enligt utredningen innebära besparingar och förenklingar för kommunerna. Utredningen föreslår dock inte att dessa besparingar föranleder att det generella statsbidraget till kommunerna reduceras. Skälet är att det även fortsättningsvis kommer att behövas kommunal kapacitet

för samverkan kring planering och dimensionering. Statens ramar kommer resultera i ett mer ändamålsenligt utbud vilket, som framgått ovan, gynnar både individer och bidrar till samhällsekonomiska vinster. Men då kommunerna trots allt bedöms behöva behålla viss kapacitet för planering och dimensionering föreslås ingen justering av det generella statsbidraget. För staten innebär förslagen nya uppgifter och utredningen bedömer därför att både Skolverket och Skolinspektionen behöver tillföras medel för att hantera dessa. Utredningen föreslår att både Skolinspektionen och Skolverket årligen och permanent tillförs 25 miljoner kronor.

Förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux

Förslaget om kommunernas skyldighet att åta sig att svara kostnaderna för sammanhållen yrkesutbildning i annan kommun och att erbjuda alternativplats

Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn.⁴³ Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de får ersättning. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet. Finansieringsprincipen beskrivs närmare i ett informationsmaterial som regeringen och riksdagen ställde sig bakom i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100). Utredningen menar att förslagen totalt sett innebär en ändrad ambitionsnivå från statens sida för befintliga kommunala uppgifter, vilket i detta fallet innebär en ökad ambitionsnivå. Således menar utredningen att i dessa fall behöver staten finansiera ambitionshöjningen, dvs. de ökade kommunala kostnader som uppstår till följd av förslagen.

Gällande bestämmelser om kommunernas ansvar för komvux på gymnasial nivå

I skollagen finns ett flertal bestämmelser som reglerar kommunernas ansvar för komvux. Av 20 kap. 3 § skollagen framgår att kommunerna ska tillhandahålla komvux och att utbildningen ska tillhanda-

⁴³ Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2.

hållas på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare. Vidare framgår av 20 kap. 16 § skollagen att varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska därutöver sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Dessutom har kommunerna ett rekryterande uppdrag som framgår av 20 kap. 17 § skollagen. Enligt bestämmelsen ska varje kommun informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning. I propositionen *Komvux för stärkt kompetensförsörjning* (prop. 2019/20:105) föreslår regeringen att målen för komvux ska kompletteras med att den ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. I propositionen framför regeringen dessutom att huvudmannen för komvux måste dimensionera utbildningen så att den kan uppfylla alla målen, vilket tidigare inte har varit tydligt. Utredningen menar att en förutsättning för att komvux ska kunna utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet är att kommunerna erbjuder yrkesutbildning på gymnasial nivå. Genom befintlig lagstiftning och det förtydligade uppdraget som regeringen föreslår finns således redan i dag en skyldighet att erbjuda och dimensionera utbildning på gymnasial nivå i form av yrkesinriktade kurser. I prop. 2019/20:105 gör regeringen bedömningen att förslagen om utökade mål för komvux inte leder till nya kostnader för kommunerna. De kurs- och ämnesplaner som finns i komvux på gymnasial nivå är desamma som inom gymnasieskolan, där målet att utbildningen ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetsliv redan finns. Vidare framgår av bl.a. läroplanen för vuxenutbildning⁴⁴ att utbildningen ska bidra till kompetensförsörjningen. Regeringen anger i prop. 2019/20:105 att förslaget därför i praktiken inte kommer att innebära några nya krav på kommunerna.

⁴⁴ Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

Förväntat behov av ytterligare utbildningsplatser med utredningens förslag

Då förslagen syftar till utökade möjligheter till yrkesutbildning i komvux kommer förslagen enligt vår bedömning att leda till ökade kostnader som kommunerna behöver bära för att möta en ökad efterfrågan på utbildning. Kostnaderna som ska täckas beräknas för året för ikraftträdande av det föreslagna regelverket, vilket är 2026. Vi beräknar här ett grundscenario baserat på förhållanden som gäller i nuläget. Vi gör även två scenarier som ska spegla högre nivåer av kostnader till följd av ökad efterfrågan på utbildningsplatser. Här antar utredningen ett ökat inflöde från målgruppen som utgörs av Arbetsförmedlingens inskrivna med kort tidigare utbildning. Utredningen bedömer att kombinationen av förslagets effekter och målsättningen att öka övergången till studier i gruppen arbetslösa med kort utbildning kommer att ge en större efterfrågan.

Beräknad ökning av efterfrågan till följd av skyldigheten för hemkommunen att åta sig att svara kostnaderna för sammanhållen yrkesutbildning i annan kommun inom det primära samverkansområdet

Den viktigaste delen av beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna för kommuner är uppskattning av hur mycket efterfrågan kommer att öka som en effekt av skyldigheten för hemkommunen att åta sig att svara kostnaderna för sammanhållen yrkesutbildning i annan kommun inom samverkansområdet. För att uppskatta effekten av detta förslag gör vi jämförelser med andelen kommunpendlare i gymnasieskolan och dagens andel av komvuxeleverna som studerar i annan kommuns verksamhet. Det går naturligtvis inte att jämföra gymnasieskolans efterfrågesituation rakt av med vuxnas efterfrågan på yrkesutbildning. Efterfrågan på skolformerna ser helt olika ut. En stor skillnad är den starka normen som innebär att nästan alla går i gymnasieskolan. Syftet med jämförelsen är att sätta en hypotetisk övre gräns för hur mycket efterfrågan skulle kunna öka, genom att studera efterfrågan på studier i andra kommuner i gymnasieskolan där kommunerna har långtgående skyldigheter att stå för kostnaden för utbildning i andra kommuner. Det är osannolikt att efterfrågan på vuxenutbildning i andra kommuner skulle växa mer än efterfrågan på gymnasieutbildning i andra kommuner. Detta eftersom nästan

alla ungdomar går i gymnasieskolan, vilket skapar en starkare drivkraft att ta sig till utbildningen.⁴⁵

Andelen som gick i annan kommuns komvux av de som studerade på gymnasial nivå var 17 procent år 2018. Andelen som gick i gymnasieskolan utanför sin hemkommun var samma år 32 procent. Det är inte rimligt att anta att skyldigheten att svara för kostnaden kommer att öka antalet pendlare komvuxelever till gymnasieskolans nivå. Drivkrafterna att pendla till en gymnasieskola är ofta större, delvis på grund av att drivkrafterna att delta i utbildningen är starkare, dvs. normen är att alla ska gå gymnasieskolan. Därför uppskattar vi att pendlingsandelen kommer att öka och motsvara tre fjärdedelar av andelen pendling i gymnasieskolan.

Till detta scenario läggs också en uppskattad ytterligare efterfrågeökning, som kan antas uppkomma på grund av möjligheten att erbjudas en alternativplats om personen inte blir antagen till sökt sammanhållen yrkesutbildning. När efterfrågan på yrkesutbildning i komvux har förändrats exempelvis efter finanskrisen 2008 och efter det stora flyktingmottagandet 2015, så har antalsökningarna sett som helårsplatser varit i intervallet 5 000–10 000. Utredningen bedömer att skyldigheten att erbjuda alternativplatser kan ha en effekt, men sannolikt inte en effekt som motsvarar en stor konjunktursvängning. Trots att det är svårt att göra en kvalificerad bedömning gör vi antagandet att det förslaget resulterar i en ökning på ungefär 2 500 platser.

Kostnadsuppskattningen för alla tillkommande helårsplatser görs enligt 2018 års kostnadsnivåer och kostnaden för en helårsplats i annan kommuns gymnasiala komvux var 76 000 kronor per helårsplats.⁴⁶ För tillkommande alternativplatser antas kostnaden vara 55 000 kronor per helårsplats vilket är kostnaden för den genomsnittliga rapporterade platsen i yrkesvux.⁴⁷

⁴⁵ Flera huvudmän har i utredningens fallstudier nämnt att potentiella komvuxelever är mindre pendlingsbenägna än gymnasieungdomar. I gymnasieskolan finns också enskilda huvudmän som har intresse i och befogenhet att rekrytera elever från hela landet.

⁴⁶ Skolverket (2019), *Kommunal vuxenutbildning – Kostnader – Riksnivå: Tabell 3 A: Hemkommunens kostnader 2018*. Sveriges officiella statistik.

⁴⁷ Framtagen genom att beräkna medelvärdet av alla redovisade platser 2018, över statsbidragets tre bidragsnivåer.

Storleksförhållandet mellan yrkesutbildning i komvux och arbetsmarknadsutbildning

Vi gör inga antagande om förändringar i arbetsmarknadsutbildningarnas totala volym. Om arbetsmarknadsutbildningarnas volymer förändras kan det eventuellt påverka efterfrågan på yrkesutbildning i komvux, men utredningens förslag har inte några direkta effekter på arbetsmarknadsutbildningarnas volym.

Förhållandet mellan individer och helårsplatser

Omräkningen av antal individer till helårsplatser⁴⁸ i utbildning i komvux görs utifrån uppgifter som Skolverket försett utredningen med för 2018. Kostnader beräknas för helårsplatser. Men en individ kommer ofta att läsa mindre än en helårsplats under ett kalenderår. Antalet helårsplatser per individ antas i kostnadsberäkningsscenariot vara detsamma som 2018, vilket var nästan 0,5 helårsplatser per individ.

Vad scenarierna jämförs med

Båda scenarierna uttrycks som kostnadsökningar i jämförelse med kostnaderna så som vi uppskattar att de skulle vara om utredningens förslag inte genomförs. Detta benämner vi nollalternativet. Detta alternativ innebär en rak framskrivning av platsantal och kostnader för yrkesutbildning i komvux 2018.⁴⁹

Beräkning av efterfrågeökning som ligger till grund för finansieringsförslaget

För detta scenario gör vi följande antaganden utöver vad som tidigare angetts:

- Efterfrågeökningen till följd av skyldigheten att bekosta yrkesutbildning i annan kommun i samverkansområdet innebär en ökning som gör att andelen pendlare elever är ungefär 25 procentenhe-

⁴⁸ Vilket är den enhet som används vid kostnadsberäkningen av tillkommande platser.

⁴⁹ För storleksförhållandet mellan arbetsmarknadsutbildningar och yrkesutbildning i komvux används dock data om arbetsmarknadsutbildningar från 2019.

ter färre än i gymnasieskolan. Detta leder till ett behov av ungefär 7 000 fler platser i jämförelse med noll-alternativet.

- Efterfrågan på yrkesutbildningar i andra målgrupper väntas också öka som följd av de föreslagna reformerna. Det kan framför allt röra sig om sökande som redan har en avslutad gymnasieutbildning och som på grund av hög konkurrens om platserna inte blivit antagen till sökt utbildning. I detta scenario utgår vi därför från att skyldigheten att erbjuda en alternativplats skulle kunna medföra ett ökat platsbehov på 2 500 ytterligare platser. Vi räknar inte med att dessa sökande har behov av språkstöd i sin utbildning.

Alternativscenario – Efterfrågan ökar så mycket att pendlingen blir lika stor som i gymnasieskolan

För detta scenario görs följande antaganden utöver vad som tidigare angetts:

- Efterfrågeökningen till följd av skyldigheten att bekosta yrkesutbildning i annan kommun i samverkansområdet motsvarar en ökning som gör att andelen pendlare elever är lika hög som i gymnasieskolan. Detta leder till ett behov av ungefär 15 000 fler platser i jämförelse med nollalternativet.
- Efterfrågan på yrkesutbildningar i andra målgrupper väntas också öka som följd av de föreslagna reformerna. I detta scenario utgår vi därför från att skyldigheten att erbjuda en alternativplats skulle kunna medföra ett ökat platsbehov på 2 500 ytterligare platser. Vi räknar inte med att dessa sökande har behov av språkstöd i sin utbildning.

Utredningen bedömer att efterfrågeökningen till följd av skyldigheten att bekosta yrkesutbildning i annan kommun i samverkansområdet kommer ligga inom ramen för det första scenariot, dvs. en ökning som gör att andelen pendlare elever är ungefär 25 procentenheter färre än i gymnasieskolan vilket förväntas leda till ett behov av ungefär 7 000 fler platser i jämförelse med noll-alternativet. Till detta kommer ytterligare 2 500 platser för skyldigheten att erbjuda en alternativplats. Som en följd av detta bedömer utredningen att staten behöver finansiera ökade kommunala kostnader mot-

svarande cirka 676 miljoner kronor. Eftersom utredningen föreslår att det riktade statsbidraget ska finnas kvar för vissa kostnader för lärlingsutbildning och för ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar som integrerar språkstöd, räknas inte medel för dessa ändamål in i kommunernas ökade kostnader.

Tabell 8.2 Beräkningar av kostnadsökning för kommunerna vid respektive scenario

	Helårsplatser: Ökning i antal jämfört med nollalternativet	Kostnadsökning Jämfört med nollalternativet (mnkr)
Beräknad kostnadsökning	+9 500	+676
Alternativscenario med kraftig efterfrågeökning	+17 500	+1 273

Medel i regionalt yrkesvux som kommer till användning i kommunernas vuxenutbildning

För att bl.a. öka antalet tillgängliga platser inom yrkesutbildning i komvux inrättade regeringen 2017 ett riktat statsbidrag som regleras i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. En förutsättning för statsbidrag är att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. I det här sammanhanget menar utredningen att det finns ytterligare uttryck för en höjd statlig ambitionsnivå, dvs. de medel i det riktade statsbidraget som i dag kommer till användning i kommunernas sammanhållna yrkesutbildning, vilket motsvarar cirka 1 240 miljoner kronor. Denna ambitionsnivå ökar kommunernas möjlighet att tillhandahålla sammanhållna yrkesutbildning och utredningen menar att statens ambition långsiktigt i denna del behöver ligga kvar på samma nivå. Därför anser utredningen att även denna ambitionsnivå behöver finansieras av staten och därmed permanentas.⁵⁰

⁵⁰ Enligt statsbidragsförordningen kan medel även användas för yrkesutbildning i sårux. Vid en permanent överföring av medel till kommunernas generella statsbidrag beslutar kommunerna själva över all finansiering av yrkesutbildning inom sårux.

Kostnader för studiestöd med anledning av reformer för förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux

Antalet personer med studiemedel för studier på gymnasial nivå uppgick 2018 till cirka 110 000, vilket är cirka 39 procent av det totala antalet studerande på den nivån.⁵¹ Av dessa var 60 procent kvinnor och 40 procent män. Utredningen räknar med att behovet av studiemedel motsvarar nivån för 2018, dvs. cirka 39 procent av den tillkommande elevgruppen. Utredningen bedömer att CSN behöver tillföras medel för att täcka kostnader som uppstår till följd att ett förväntat ökat elevtillskott till sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå. För att täcka behovet av studiestöd beräknar utredningen kostnaden till cirka 225 miljoner kronor.

Kostnad för de delar av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning som fortsatt ska gälla

I syfte att fortsatt stimulera kommunerna att tillhandahålla lärlingsutbildning i komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå, föreslår utredningen i steg två att regleringen av det riktade statsbidraget för arbetsgivarnas kostnader för att ta emot lärlingar och kostnader för handledarutbildning fortsatt ska gälla i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Utredningen beräknar kostnaden för staten för detta ändamål till motsvarande cirka 72 miljoner kronor. Nivån motsvarar den nivå som utbetalats för kalenderåret 2018.

Utredningen föreslår i steg två att de regleringar för ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen, fortsatt ska gälla i förordningen för statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Utredningen beräknar att en fjärdedel av det tillkommande platsbehovet till följd av skyldigheten att bekosta yrkesutbildning i annan kommun i samverkansområdet innebär ett behov av kombinationsutbildning och därmed en ökad kostnad jämfört med en reguljär utbildningsplats. Antagandet om en fjärdedel innebär en starkt ökad andel språkstödsutbildningar i jämförelse med statsbidragsfinansie-

⁵¹ Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 15.

rade platser inom regionalt yrkesvux – där tidigare andel varit 8 procent. För att beräkna kostnaden av dessa räknar vi med en merkostnad som motsvarar den ersättningsnivå för medel för stödjande insatser som fr.o.m. 2021 går att ansöka om inom ramen för statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, vilken är 35 000 kronor per plats. För tillkommande efterfrågan på alternativplatser räknar utredningen med att dessa främst kommer att erbjudas personer med tidigare gymnasiestudier. Därför inkluderas inga språkstödsplatser för denna grupp elever. Även för den andel som under 2018 läste kombinationsutbildning avsätter utredningen statsbidrag. Kostnaden förväntas totalt motsvara cirka 135 miljoner kronor.

Förslag till finansiering för att täcka ökade kostnader

Utredningen konstaterar att det inom utbildningsområdet finns ett mycket stort antal riktade statsbidrag. Detta har kritiserats av både SKR och Riksrevisionen.⁵² Riksrevisionen menar bl.a. att den stora mängden statsbidrag orsakar splittring och försvårar, ibland omöjliggör, både fokusering och långsiktig planering hos huvudmännen. Den stora mängden bidrag skapar även en omfattande och resurskrävande administration. Utredningen noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2020 (UO16) har aviserat en översyn av statsbidragen. Bland statsbidragen inom utbildningsområdet finns flera bidrag som syftar till förbättrad kompetensförsörjning och som därmed ligger nära utredningens syften. Det gäller bl.a. satsningar på lärlingsutbildning, branschskolor, ett fjärde tekniskt år, branschers arbete för fler yrkeslärare, science center och regionala stödfunktioner. Regeringen stödjer även parternas arbete för att öka yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft genom WorldSkills Sweden. Dessa satsningar kostar sammantaget över en halv miljard kronor årligen.⁵³ Utredningen kan konstatera att effekten av majoriteten av dessa satsningar är sparsamt utvärderade vilket försvårar en prioritering. Utredningen föreslår därför att regeringen i samband med översynen av statsbidragen, efter dialog med berörda branscher och parterna på arbetsmarknaden, omprioriterar bland de riktade statsbidragen, för att finansiera utredningens förslag.

⁵² Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

⁵³ Regeringen.

De olika statsbidragen varierar mycket i storlek. Statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning är med god marginal det största och 2020 uppgick det till 480 miljoner kronor. Till skillnad från flera andra bidrag har statsbidraget för lärlingsutbildningen följts upp och analyserats. Utredningen menar att det finns flera signaler som pekar på att arbetsgivares engagemang i gymnasial lärlingsutbildning inte är helt beroende av statsbidragets storlek. Det talar för att gymnasial lärlingsutbildning kan fortsätta spela en viktig roll som en alternativ väg till en yrkesexamen, även om användningen av statsbidraget justeras. Införandet av gymnasial lärlingsutbildning föregicks av en försöksverksamhet som inleddes 2008. I 2007 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen att medel borde avsättas för viss ersättning till arbetsgivare som tar emot gymnasieelever samt för handledarutbildning. Insatsen var tänkt att utgöra en del i regeringens satsning mot ungdomsarbetslöshet med syfte att minska osäkerheten vid anställning av unga. I budgetpropositionen för 2011 (UO16) föreslog regeringen ett tidsbegränsat stimulansbidrag på 794 miljoner kronor under perioden 2011–2014. Omfattningen på bidraget har varierat. Exempelvis föreslogs i budgetpropositionen för 2014 (UO16) en höjning från 40 000 kronor per lärling och år till 57 500 kronor. År 2016 sänktes bidraget för ersättning till arbetsgivare till 18 750 kronor per elev och termin. Om elevens handledare deltagit i en av Statens skolverk godkänd handledarutbildning kunde arbetsgivaren få ytterligare 5 000 kronor per elev och termin. Bidraget har således varierat över tid. Samtidigt har antalet lärlingar successivt ökat.⁵⁴ Detta skulle kunna tala för att statsbidraget inte har så stor betydelse för arbetsgivares drivkrafter när det gäller att ta emot lärlingar.

Forskare vid Stockholms universitet har på uppdrag av Skolverket genomfört en undersökning riktad till arbetsgivare som tagit emot lärlingselever.⁵⁵ Bland annat undersöktes hur beroende arbetsgivarna var av statsbidraget. Forskarna fann att en övervägande majoritet, 86 procent, är beredda att fortsätta ta emot lärlingselever från gymnasieskolan. Möjligheten att rekrytera personal till branschen eller yrkesområdet eller till det egna företaget angavs som viktigaste anledning. Oberoende av yrkesområde, arbetsplatsens storlek, om man erhållit bidrag eller inte, var möjligheten att hjälpa ungdomar ut

⁵⁴ Skolverket (2019), *PM - Elever i gymnasieskolan läsåret 2018/19*.

⁵⁵ Skolverket (2013), *Arbetsgivares användning av statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning*.

i arbetslivet den helt avgörande anledningen till att man tagit emot lärlingselever. Enligt undersökningen spelade statsbidraget ingen avgörande roll för arbetsgivarnas beslut att ta emot lärlingar. Mindre än tre procent av arbetsplatserna svarade att statsbidraget var helt avgörande för beslutet att ta emot en lärlingselev från gymnasieskolan. Samtidigt menade en tredjedel att bidraget påverkat beslutet att ta emot lärlingselever. Detta talar, enligt utredningens bedömning, för att det är motiverat med ett statsbidrag till arbetsgivare som tar emot lärlingar, men enligt utredningen finns det skäl att se över bidragets storlek samt om det kan användas annorlunda för att få ut mest effekt i förhållande till det syfte som anfördes när statsbidraget infördes; att bekämpa ungdomsarbetslösheten och att minska osäkerheten vid anställning av unga.

Enligt uppgifter från Skolverket är det endast 12 procent av ansökningarna om statsbidrag för lärlingsutbildning som avser elever på introduktionsprogram. Med tanke på statsbidragets ursprungliga syfte finns det enligt utredningen anledning att överväga hur det i högre utsträckning kan användas för att elever på introduktionsprogram och elever inom gymnasiesärskolan genom APL ska få en första kontakt med arbetslivet.

Finansiering av förslagen som rör sammanhållen yrkesutbildning i komvux

Ersättningsens omfattning som beror på statens ökade ambitionsnivåer

Omfattningen av den finansiering som föreslås för statens ökade ambitioner, med hänvisning till förslaget om kommunernas skyldighet att åta sig att svara för kostnaderna för personer som sökt och blivit antagna i en kommun i samverkansregionen, samt förslaget om en skyldighet att erbjuda en alternativplats, motsvarar i utredningens beräkning 676 miljoner kronor. Kostnader för stödjanden insatser vid utbildningar med språkstöd bärs av staten då detta enligt utredningens förslag även fortsättningsvis kommer att finansieras med riktat statsbidrag (Se avsnitt 8.6 angående ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för staten).

Omfattningen av den finansiering som föreslås för att permanenta statens ambitionsnivå med hänvisning till de medel som kommit till kommunernas användning genom förordningen om statsbidrag för

yrkesinriktad regional vuxenutbildning motsvarar cirka 1 240 miljoner kronor.⁵⁶

Utredningen föreslår att systemet med statsbidragsfinansierad yrkesutbildning i komvux i huvudsak ska avvecklas och att förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning huvudsakligen ska upphöra att gälla vid utgången av december 2025. Kommunerna ska i stället kompenseras i det generella statsbidraget för de ökade ambitioner som utredningens förslag leder till. Den sammanlagda kostnaden för statens ökade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter är den totala mängden av kostnaderna som beskrivits här, dvs. totalt cirka 1 916 miljoner kronor. Detta finansieras med medel som avsatts för det riktade statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Finansiering av studiestöd med anledning av reformer för förbättrad tillgång till yrkesutbildning i komvux

Utredningen räknar med att behovet av studiemedel motsvarar cirka 39 procent av den tillkommande elevgruppen. CSN behöver tillföras medel för att täcka kostnader som uppstår till följd att detta förväntade elevtillskott. Utredningen beräknar kostnaden till cirka 225 miljoner kronor. Utredningen beräknar att cirka 150 miljoner kronor av finansieringen kan täckas av medel som avsatts i statsbudgeten för 2020 för statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Resterande summa, cirka 75 miljoner föreslår utredningen finansieras med medel som avsatts för olika riktade statsbidrag enligt förslaget för att täcka ökade kostnader som beskrivits tidigare i detta avsnitt.

Finansiering av de delar av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning som fortsatt ska gälla

För att finansiera förväntade kostnader för staten för vissa kostnader för lärlingsutbildning föreslår utredningen att avsätta medel för statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, motsvarande

⁵⁶ Vi använder oss av de senast kända uppgifterna för kommunernas nyttjande av medel som regleras i förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning vilket är för år 2018.

cirka 72 miljoner kronor, ska finnas för Skolverket att utbetala vid ansökningar från de olika samverkansområdena. Nivån motsvarar den nivå som utbetalats för kalenderåret 2018.

För att finansiera förväntade kostnader för staten, för de regleringar för ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar som integrerar språkstöd, i förordningen för statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, föreslår utredningen att avsätta medel för statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning motsvarande cirka 135 miljoner kronor ska finnas för Skolverket att utbetala vid ansökningar från de olika samverkansområdena.

Finansiering av förslag om bidrag för eget boende

Ett nytt studiebidrag till eget boende i statlig regi innebär ökade kostnader för staten och minskade kostnader för kommunerna. I samband med decentraliseringen av skolan 1991 kompenserades kommunerna med 249,1 miljoner kronor i ökat statsbidrag. Statsbidraget ryms i dag inom anslaget för utgiftsområde 25, allmänna bidrag till kommunerna. Ett nytt bidrag till eget boende innebär att kommunernas kostnader för kommunalt stöd till inackordering försvinner helt. Statens kostnadsökningar föreslås därför finansieras genom en minskning av det allmänna bidraget till kommunerna med 249,1 miljoner kronor. Finansieringen sammanfattas tillsammans med finansieringsförslagen för övriga förslagen i tabellen nedan. Utvecklingskostnaderna som CSN bedömt behövs (12 miljoner kronor), samt de ökade administrativa kostnaderna för besluten, beräknad på kostnad per beslut hos CSN för 2019, täcks av överföringen från det generella statsbidraget.

Tabell 8.3 Finansieringsförslag

Sammanställning finansiering och finansieringskällor
för utredningens förslag. (Miljoner kronor)

Förslag		2022	2023	2024	2025	2026
Kommunal samverkan	Kommuner					
Antagnings- organisationer, branschråd	Tidsbegränsat bidrag för utveckling av samverkan	-100	-200	-200	-200	-200
Staten ska besluta om ramar för utbudet	Statens myndigheter					
	Skolverket ökat förvaltningsanslag	-12,5	-25	-25	-25	-25
	Skolinspektionen, ökat förvaltnings- anslag	-12,5	-25	-25	-25	-25
Bättre tillgång till yrkesutbildning i komvux	Kommuner					
	Ökade kostnader kommuner	.	.	.	.	-1 915
	Statens myndigheter					
	Ökat behov studiestöd	.	.	.	.	-225
	Statsbidrag för APL/ handledarersättning					-72
	Statsbidrag för språkstöd	.	.	.	.	-135
	Statsbidraget för yrkesutbildning minskas	.	.	.	.	2 272
Minskning av riktade statsbidrag						
	Minskningar av statsbidrag	121	229	208	199	275
Bidrag till eget boende	Statens myndigheter					
	Studiehjälp	-95	-215	-196	-188	-189
	RG-bidrag	-1	-3	-3	-3	-3
	CSN, ökat förvalt- ningsanslag	-21	-10	-8	-7	-7
	Kommuner					
	Generella stats- bidraget minskar	125	249	249	249	249

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en beskrivning av innehållet i 2 kap.

Ändringen i *första strecksatsen* beror på att bestämmelser om samverkansavtal har lagts till i kapitlet. Det har också lagts till en ny tredje strecksats eftersom det har förts in en ny bestämmelse om allsidig social sammansättning i kapitlet.

Samverkansavtal inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen

3 a §

Paragrafen är ny och innehåller grundläggande bestämmelser om samverkansavtal när det gäller gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Före paragrafen införs en ny rubrik.

Första stycket innehåller tvingande bestämmelser om att en kommun när det gäller gymnasieskolan ska ingå samverkansavtal med minst två andra kommuner och med en minsta omfattning av ett antal invånare som ingår i gymnasieskolans målgrupp. Bestämmelser om gymnasieskolans målgrupp finns 15 kap. 5 och 6 §§ skollagen. Vilket antal invånare som kommer att krävas regleras i förordning eller föreskrifter. Kommunen väljer själv vilka andra kommuner den vill träffa samverkansavtal med. Ett sådant samverkansavtal kallas primärt samverkansavtal. I första stycket regleras också att ett sådant avtal ska omfatta planering, dimensionering och erbjudande av utbild-

ning. Avtalet måste alltså innehålla reglering av hur sådana frågor ska lösas mellan parterna, t.ex. frågor om vilka utbildningar som ska erbjudas, antalet platser på dessa och var i samverkansområdet olika utbildningar ska anordnas. Den utbildning som avtalen ska omfatta är nationella program och programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. Avtalen får även omfatta andra utbildningar om kommunerna kommer överens om det. Vilka andra kommuner som kommunen ska samverka med avgörs av varje kommun. Närmare bestämmelser om det som kommunen ska beakta när de träffar samverkansavtal om gymnasieskola finns i 15 kap. 9 a och 9 b §§. I det första stycket regleras också att det fortfarande ska vara möjligt att träffa samverkansavtal med regioner och enstaka andra kommuner. Sådana samverkansavtal kallas sekundära samverkansavtal. Denna typ av samverkansavtal kan vara av begränsad omfattning och bara avse en viss utbildning. Liksom i dag kommer även en kommun som ingår i ett kommunalförbund enligt andra stycket att kunna träffa denna typ av samverkansavtal.

Enligt *andra stycket* bildar de kommuner som ingår ett primärt eller sekundärt samverkansavtal ett primärt respektive ett sekundärt samverkansområde för utbildningen. När det i andra bestämmelser i skollagen finns skrivningar om samverkansavtal avses både primära och sekundära avtal. Bestämmelsen om samverkansområde finns i dag i 15 kap. 30 §. I stycket regleras också att kommuner som ingår i vissa kommunalförbund inte omfattas av skyldigheten att träffa primära samverkansavtal. Det gäller när kommunalförbundet uppfyller de krav som ställs på omfattningen av primära samverkansavtal i första stycket och avser sådan utbildning som anges i första stycket. Kommunalförbundet ska därför omfatta minst tre kommuner och ha det minsta antal invånare inom gymnasieskolans målgrupp som det har meddelats föreskrifter om. Här regleras också att för sådana kommunalförbund ska bestämmelserna om primära samverkansavtal gälla. Bestämmelser om sådana samverkansavtal och primära samverkansområden finns, förutom i denna paragraf, i 8 d § och 15 kap. 9 a, 9 b och 14 §§ och 16 kap. 42 §.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att det ska finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om samverkansavtalens omfattning och innehåll och om undantag från kravet på samverkansavtal. Undantag kan behöva meddelas när de geografiska förhållandena gör det omöjligt att

sluta samverkansavtal eller när en kommun, trots seriösa försök, inte hittar andra kommuner att träffa samverkansavtal med. Undantagsmöjligheten bör tillämpas restriktivt.

Ytterligare bestämmelser om samverkansavtal och samverkansområden finns bl.a. i 8 d § och 15 kap. 9 a och 9 b §§, 16 kap. 37 och 43 §§ och 17 kap. 16 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

5 §

Paragrafen behandlar förutsättningarna för godkännande av enskilda huvudmän för utbildning.

I paragrafens *tredje stycke* ändras en hänvisning på grund av att nuvarande 5 a § byter beteckning till 5 b §.

De bestämmelser i *fjärde stycket* som avser gymnasieskolan flyttas till en ny paragraf, 5 a §. Till följd av detta görs justeringar i stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

5 a §

Paragrafen är ny och innehåller förutsättningarna för att enskilda huvudmän ska beviljas godkännande för att bedriva gymnasieskola utöver de som följer av 5 §.

De bestämmelser som enbart avser gymnasieskolan flyttas från 5 § till en ny paragraf och görs om. När det gäller gymnasieskolan ska alltså inte bara de negativa följderna på lång sikt för eleverna eller för det offentliga skolväsendet i den aktuella kommunen som följer av föregående paragraf, utan också följderna för gymnasieskolor med offentliga och enskilda huvudmän som ligger inom det område där den fristående skolans elever förväntas komma ifrån. Detta innebär att följderna för övriga gymnasieskolor, oberoende av huvudmannatyp, ska beaktas om de ligger där den kommande fristående gymnasieskolans elever huvudsakligen kan förväntas komma ifrån. Det kan också uttryckas så att det är den fristående skolans naturliga rekryteringsområde som berörs av denna bestämmelse. I de flesta fall kommer det att innebära att följderna i närliggande kommuner och i det naturliga pendlingsområdet ska beaktas. Fristående gymnasieskolor är riksrekryterande, dvs. de ska ta emot alla elever som har

rätt till den sökta utbildningen, oberoende varifrån i landet de kommer ifrån. Detta innebär inte att följderna för alla kommuner i landet ska beaktas eftersom det endast är det område där det huvudsakliga antalet elever förväntas komma ifrån som ska beaktas.

Vid prövningen ska det också beaktas att ett beviljat godkännande inte innebär ett negativt påverkande av ett effektivt nyttjande av samhällets resurser i området. Detta ligger redan delvis i prövningen av de negativa följderna men detta nya rekvisit innebär att resurseffektiviteten ska få en än större betydelse än i dag. Det nya rekvisitet kan t.ex. innebära att godkännanden som skulle innebära att flera mindre skolor skulle få bedriva samma utbildning skulle tala emot att bevilja godkännanden om det skulle innebära ett ineffektivt användande av samhällets resurser. Med området avses samma område som i föregående mening.

För att godkännande ska beviljas krävs också att utbildningen bidrar till att möta ungdomars efterfrågan och behov och till att fylla ett arbetsmarknadsbehov. Redan av bestämmelsen i 5 § framgår att hänsyn ska tas till eleverna ("negativa följder på lång sikt för eleverna"). När det gäller gymnasieskolan vidgas prövningen till att avse ungdomars efterfrågan och behov. Med detta avses att ungdomarnas efterfrågan på kortare sikt och behov på längre sikt ska beaktas. I arbetsmarknadsbehov ska både arbetsmarknaden direkt efter avslutad gymnasieutbildning och arbetsmarknaden efter högskoleutbildning räknas in. Vid bedömningen av dessa nya rekvisit bör Skolinspektionen ta stöd i Skolverkets regionala planeringsunderlag. Till skillnad mot t.ex. bestämmelsen i 15 kap. 9 a § anges inte i denna paragraf att betydande hänsyn ska tas till både ungdomars efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Detta beror på att det i denna bestämmelse finns ett stort antal omständigheter som ska prövas, utöver de nu aktuella.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

5 c §

Paragrafen behandlar enskilda huvudmäns skyldighet att anmäla förändringar av inflytelserika personer i ledningen av den enskilda huvudmannen.

Hänvisningen till 5 a § ändras till 5 b § eftersom beteckningsbyte skett.

5 d §

Paragrafen behandlar rätten att ta ut avgifter för ansökningar om godkännande.

Hänvisningen i paragrafen ändras till att även avse 5 a §.

5 e §

Paragrafen innehåller bemyndiganden att meddela föreskrifter.

I *punkt 1* läggs 5 a § till och i *punkt 2* ändras hänvisningen till 5 d §.

*Huvudmännens ansvar för allsidig social sammansättning**8 c §*

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om allsidig social sammansättning av elever. Före paragrafen införs en ny rubrik.

I paragrafen införs en ny bestämmelse om att huvudmännen för gymnasieskolan aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter. Både offentliga (kommuner och regioner) och enskilda huvudmän omfattas av bestämmelsen. Begreppet skolenhet definieras i 1 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

*Regionala branschråd**8 d §*

Paragrafen är ny och behandlar regionala branschråd. Före paragrafen införs en ny rubrik.

Genom paragrafens *första stycke* införs regionala branschråd för den yrkesinriktade gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Av stycket framgår också att det är varje kommun som ansvarar för branschråden. I bestämmelsen anges också att kommunerna i ett primärt samverkansområde i samverkansavtalet ska reglera hur branschråden ska organiseras. I *andra stycket* ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om branschråden. Föreskrifterna kan t.ex. innehålla bestäm-

melser om branschrådets uppgifter och vilka delar av gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som branschråden ska omfatta.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

15 kap.

Kommuners ansvar för planering och dimensionering

9 a §

Paragrafen behandlar kommunernas ansvar för planering och dimensionering av gymnasieutbildning och kommunens erbjudande av sådan utbildning.

Paragrafen byter placering och beteckning från 30 § och 6 a § och får en ny rubrik.

Det *första stycket* är oförändrat.

I det *andra stycket* regleras vilka utbildningar varje kommun ska erbjuda. Skyldigheten att erbjuda ungdomarna i kommunen utbildning ligger hos hemkommunen. Avgörande betydelse för vilken utbildning kommunen erbjuder har de samverkansavtal som kommunen träffar. Kommuner som har ingått ett primärt samverkansavtal ska erbjuda all utbildning som anordnas i samverkansområdet när det gäller nationella program och programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. Kommunen får också erbjuda utbildning som anordnas av en kommun eller en region utanför samverkansområdet som den har sekundärt samverkansavtal med. Även de kommuner som har ingått ett sekundärt samverkansavtal bildar ett samverkansområde för utbildningen, se närmare kommentaren till 2 kap. 3 a §. Liksom i dag ska de ungdomar som är hemmahörande i ett samverkansområde, primärt eller sekundärt, tas emot i första hand i de ingående kommunerna, se 16 kap. 43 §.

Det *andra stycket* reglerar vilka faktorer kommunen ska ta hänsyn till när den bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa. Erbjudandet kommer att omfatta även utbildning i andra kommuner genom träffade samverkansavtal. Ungdomars efterfrågan och behov anges i *punkt 1* som en omständighet att beakta. Begreppet ungdomars efterfrågan är i princip detsamma som det begrepp – ungdomars önskemål – som gäller i dag. Ungdomars efterfrågan har ett kortare tidsperspektiv medan det tillkommande begrep-

pet behov inbegriper ungdomars behov på längre sikt och alltså inte bara önskemålet i söksituationen. I arbetsmarknadsbehov som anges i *punkt 2* ska både arbetsmarknaden direkt efter avslutad gymnasieutbildning och arbetsmarknaden efter högskoleutbildning räknas in. Vid bedömningen av dessa nya rekvisit bör kommunen ta stöd i Skolverkets regionala planeringsunderlag. Eftersom arbetsmarknadsbehov läggs till ungdomars efterfrågan (tidigare önskemål) kommer sistnämnda faktor inte längre att ha lika stor tyngd som ungdomars önskemål har i dag.

I bestämmelsen anges att betydande hänsyn ska tas till vad som anges i båda punkterna. Eftersom de omständigheter som kommunen ska ta hänsyn till är av bedömningskaraktär och av olika slag är det inte möjligt att med exakt precision avgöra hur stor hänsyn som ska tas till varje omständighet. Syftet med bestämmelsen är i stället att ge kommunerna en viss anvisning i hur bedömningen ska göras. Innebörden av bestämmelsen är att en av punkterna inte ska tillmätas alltför liten betydelse.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.3.

9 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om utformningen av primära samverkansavtal.

Av bestämmelsen framgår att både ungdomars efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov ska vara vägledande när kommuner utformar primära samverkansavtal. Dessa begrepp har samma innebörd som de har i 9 a §. När kommunerna träffar sådana samverkansavtal ska även ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser vara vägledande. Med begreppet avses att samhällets resurser ska utnyttjas på ett effektivt sätt. I en situation när flera av de kommuner som ingår i samverkansavtalet bedriver samma utbildning med få elever vid varje skola kan detta rekvisit innebära att kommunerna behöver komma överens om att någon av dessa skolor behöver läggas ner. Ett annat exempel är att utbildningar ska fördelas över kommunerna så att utbildningar och platser inte bedrivs på fler skolor med överkapacitet. I paragrafen finns också hänvisningar till bestämmelserna i 16 och 17 kapitlet om att kommunerna ska erbjuda ett allsidigt urval av de nationella programmen och inriktningarna och,

i fråga om programinriktat val, utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen erbjuder. Även dessa skyldigheter ska vägas in när kommunerna träffar samverkansavtal.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

Enskilda huvudmäns ansvar för planering och dimensionering

9 c §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om enskilda huvudmäns ansvar för planering och dimensionering. Före paragrafen införs en ny rubrik.

De faktorer som varje enskild huvudman har att beakta när kommande utbildningsplatser ska planeras är desamma som kommuner har att beakta. Dessa beskrivs närmare i kommentaren till 9 a § och har alltså samma innebörd vid tillämpningen av denna paragraf. Även de enskilda huvudmännen bör vid planering och dimensionering ta stöd i Skolverkets regionala planeringsunderlag. De enskilda huvudmännens planering sker dock inom ramen för sina godkännanden. Liksom tidigare behöver de alltså ansöka om ett nytt godkännande om de vill börja erbjuda en ny utbildning. Godkännandet innebär fortfarande att de har rätt att bedriva den utbildning som anges i godkännandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

Regioners ansvar för planering och dimensionering

9 d §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om regioners ansvar för planering och dimensionering när de är huvudmän för gymnasieskola. Före paragrafen införs en ny rubrik.

De faktorer som varje region ska beakta när kommande utbildningsplatser ska planeras är desamma som de som kommuner ska beakta. Dessa beskrivs närmare i kommentaren till 9 a § och har alltså samma innebörd vid tillämpningen av denna paragraf. Även regionerna bör vid planering och dimensionering ta stöd i Skolverkets regionala planeringsunderlag. De regioner som är huvudmän får dock

bara anordna vissa utbildningar. Vilka dessa utbildningar är framgår av 31 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

Huvudmännens information om utbildning

9 e §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vad huvudmäns information om gymnasieutbildning ska innehålla. Före paragrafen införs en ny rubrik. Denna bestämmelse förändrar inte den informationsskyldighet som varje kommun har enligt 8 § och 29 kap. 19 §.

Av paragrafens *första stycke* framgår att alla huvudmän är skyldiga att tydligt ange vilken utbildning de erbjuder. Enligt *första punkten* ska huvudmannen ange vilket nationellt program och inriktning utbildningen utgörs av. Skyldigheten gäller all information till ungdomar och vårdnadshavare oberoende av hur den ges. Den gäller alltså vid muntlig information på mässor, skriftligt informationsmaterial och på hemsidor. Att det ska framgå tydligt innebär att namnet på det nationella programmet och det nationella inriktningens namn ska skrivas ut på det sättet att det inte råder någon tvekan om vilket program som huvudmannen erbjuder. I *andra punkten* föreskrivs också att samma information ska ges för programinriktat val. Enligt *tredje punkten* ska det, för yrkesintroduktion som är utformat för en grupp elever, anges vilket yrkesområde utbildningen är inriktad mot. Detta omfattar både yrkesintroduktion som är avsedd att underlätta för elever att etablera sig på arbetsmarknaden och som är avsedd att leda till studier på ett yrkesprogram.

Enligt *andra stycket* ska informationen också innehålla uppgifter om vad utbildningen kan leda till.

I *tredje stycket* ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om informationen. Föreskrifterna kan innehålla närmare bestämmelser om vad informationen ska innehålla, som t.ex. hur stor andel av eleverna som etablerat sig på arbetsmarknaden eller övergått till högre utbildning, vilka delar av arbetsmarknaden eller högskoleutbildning som övergången skett till och hur lång tid detta har tagit.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

14 §

Paragrafen behandlar frågor om antagningsorganisationen.

Första stycket är oförändrat.

I det *andra stycket* föreskrivs att antagningsorganisationen ska vara gemensam för gymnasieskolan anordnad av kommuner, regioner och enskilda huvudmän för alla skolenheter inom minst ett primärt samverkansområde. Antagningsorganisationen får alltså omfatta alla skolenheter inom flera samverkansområden. Bestämmelsen behandlar enbart organisationen av antagning och förändrar inte förutsättningarna för beslutet om antagning och mottagande. Dessa beslut fattas fortfarande av huvudmännen. Om undantag från skyldigheten att träffa samverkansavtal har medgetts enligt 2 kap. 3 a § ska antagningsorganisation i stället vara gemensam för alla skolenheter inom den aktuella kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1.

16 kap.

42 §

Paragrafen behandlar kommunens skyldighet att erbjuda utbildning på nationella program i gymnasieskolan.

Första stycket är oförändrat.

I det *andra stycket* görs ett tillägg som föreskriver att kommunen får räkna in de utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän inom det primära samverkansområdet vid sin bedömning av om ett tillräckligt allsidigt urval erbjuds.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

50 §

Paragrafen behandlar grunderna för när interkommunal ersättning ska betalas.

Det *första stycket* har ändrats på det sättet att det numera framgår att interkommunal ersättning ska betalas även mellan kommuner inom ett samverkansområde. Bestämmelsen om ersättning till regioner flyttas från det tidigare andra stycket till det första stycket och

omformuleras. Någon ändring när det gäller när ersättning ska betalas till regioner är inte avsedd.

I *andra stycket* införs en ny bestämmelse som innebär att den interkommunala ersättning som har bestämts mellan kommunerna ska justeras upp eller ned med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev som beräknas utifrån elevens studieförutsättningar. Detta gäller alltså även ersättning till regioner. Interkommunal ersättning kan bestämmas på olika sätt och det finns också en stor frihet för kommunerna att bestämma hur ersättningen ska beräknas. Den interkommunala ersättningen ska även fortsättningsvis bestämmas på detta sätt. Oberoende av hur den interkommunala ersättningen bestäms ska ett påslag eller avdrag göras. Påslaget eller avdraget ska därmed också göras när det gäller riksrekryterande utbildningar och särskilda varianter där Skolverket bestämmer beloppet. Det är först efter det att ersättningen är bestämd som påslaget eller avdraget ska göras innan den slutligt beslutas. Detta innebär att alla övriga ställningstaganden när det gäller ersättningen ska vara gjorda innan påslaget eller avdraget görs. Noteras kan att schablonbeloppet är en del av den interkommunala ersättningen och alltså omfattas av bemyndigandet i tredje stycket. Vilket belopp som ska dras av eller läggas till kommer att bestämmas i förordning eller föreskrifter. Detsamma gäller närmare anvisningar om hur elevens studieförutsättningar ska bestämmas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1 och 7.2.3.

52 §

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om kommunens skyldighet att betala bidrag till enskilda huvudmän.

I 17 kap. 36 § finns en hänvisning som innebar att den nya bestämmelsen om ett kompensatoriskt schablonbelopp även kommer att omfatta programinriktat val.

I paragrafen införs ett nytt *tredje* stycke som innehåller en bestämmelse som innebär att efter det att bidragets grundbelopp är bestämt ska ett påslag eller avdrag göras till grundbeloppet. Detta ska göras med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev utifrån elevens studieförutsättningar. Det är först efter det att bidragets grundbelopp är bestämt som påslaget eller avdraget ska göras. Detta

innebär att alla övriga ställningstaganden när det gäller grundbeloppet ska vara gjorda innan påslaget eller avdraget görs. Det slutliga grundbeloppet som betalas ut i bidrag kommer alltså att innefatta ett påslag eller ett avdrag. Det gäller också när grundbeloppet är bestämt enligt riksprislistan. Vilket belopp som ska dras av eller läggas på kommer att bestämmas i förordning eller föreskrifter. Detsamma gäller närmare anvisningar om hur elevens studieförutsättningar ska bestämmas. I 29 kap. 26 § finns ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag som kommunerna enligt 16 kap. 52 § ska betala.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

17 kap.

23 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om interkommunal ersättning för programinriktat val.

Det *första stycket* har ändrats på det sättet att det numera framgår att interkommunal ersättning för programinriktat val ska betalas även mellan kommuner inom ett samverkansområde. Bestämmelsen om ersättning till regioner flyttas från det tidigare andra stycket till det första stycket och omformuleras. Någon ändring när det gäller när ersättning ska betalas till regioner är inte avsedd.

Ett nytt *tredje stycke* har lagts till. Där införs en ny bestämmelse som innebär att den interkommunala ersättning som har bestämts mellan kommunerna ska justeras upp eller ned med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev som beräknas utifrån elevens studieförutsättningar. Detta gäller alltså även ersättning till regioner och oberoende av på vilket sätt ersättningen är bestämd. Det gäller också riksrekryterande utbildningar enligt 26 §. Noteras kan att det kompensatoriska schablonbeloppet är en del av den interkommunala ersättningen och alltså omfattas av bemyndigandet i 27 §. I övrigt hänvisas till kommentaren till 16 kap. 50 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

20 kap.

19 d §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att delta i kommunal vuxenutbildning någon annanstans än i hemkommunen.

Ändringen innebär att *andra stycket* och hänvisningen till 15 kap. 32 § om hemkommunen stöd till inackordering när det gäller ungdomar som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning någon annanstans än i hemkommunen, tas bort. Detta beror på att kommunernas ansvar för stöd till inackordering ska föras över till Centrala studiestödsnämnden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

26 kap.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Statens skolinspektions tillsyn.

Paragrafens *första stycke, femte punkt* ändras genom att en hänvisning ändras efter att 2 kap. 5 b § har bytt beteckning till 2 kap. 5 c §.

28 kap.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut av Statens skolinspektion som får överklagas.

I paragrafens *första punkt* läggs beslut om godkännande av enskilda huvudmän för gymnasieskolan i 2 kap. 5 a § till de överklagbara besluten. Detta beror på att de bestämmelser som enbart gäller gymnasieskolan har lyfts ut från 2 kap. 5 § till 2 kap. 5 a §.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut i skollagen (2010:800) som fattas av en kommun eller en region som får överklagas.

Ändringen innebär att möjligheten att överklaga kommunala beslut om ekonomiskt stöd till inackordering enligt skollagen tas bort. Detta beror på att kommunernas ansvar för stöd till inackordering ska föras över till Centrala studiestödsnämnden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 6.5 och 7.4.1.

9.2 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

2 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad studiehjälp består av.

Ändringen innebär att inackorderingstillägg byter namn till studiebidrag till eget boende.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem studiehjälp får lämnas till.

Ändringen består av att det *andra stycket* tas bort. En motsvarighet till det andra stycket flyttas dock till 2 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

2 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om till vem studiebidrag till eget boende får lämnas.

I det *första stycket* föreskrivs att studiebidrag till eget boende får lämnas bara till den som behöver det på grund av studier. Tidigare reglerades det aktuella stödet både i skollagen (2010:800) när det

gäller gymnasieskola och gymnasiesärskola med offentlig huvudman och i 2 § andra stycket när det gäller bl.a. utbildningar med enskilda huvudmän. Bestämmelserna i skollagen upphävs och studiebidrag till eget boende regleras nu uteslutande i denna lag och med stöd av den meddelade förordningar. Vad som avses med eget boende och vilka förutsättningar som ska gälla för att en person ska anses behöva studiebidraget föreskrivs i förordning.

Det *andra stycket* innehåller en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om studiebidraget till eget boende.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1 och 7.3.2.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vid vilken ålder studiebidrag får lämnas.

Ändringen består enbart av att ”Inackorderingstillägg” byts ut till ”studiebidrag till eget boende” i *första stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om storleken på studiehjälp.

Första och tredje styckena är oförändrade.

I det *andra stycket* ändras namnet ”inackorderingstillägg” till ”studiebidrag till eget boende”. Det föreskrivs också att studiebidraget ska lämnas med 4,97 procent av prisbasbeloppet i socialförsäkringsbalken. Vilket belopp prisbasbeloppet uppgår till föreskrivs i förordning varje år. Ändringen innebär att samma belopp ska betalas till alla elever som har rätt till det som studiebidrag till eget boende och att studiebidraget alltid ska lämnas som kontant ersättning. Tidigare kunde det kommunala stödet till inackordering även ges på annat sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

9.3 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

Statens ansvar för planering och dimensionering

9 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om statens ansvar för planering och dimensionering genom att besluta regionala ramar för olika utbildningar. Före paragrafen införs en ny rubrik.

Av *första stycket* framgår att regeringen eller en myndighet ska besluta om ramar för utbudet för utbildning på gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. I andra och tredje styckena preciseras vilka delar av dessa skolformer som ramarna ska omfatta. Ramarna ska beslutas regelbundet och gälla för viss tid och på regional nivå. Med att de ska beslutas regelbundet avses att de ska beslutas återkommande med vissa intervaller som kan vara desamma från en tid till annan eller ändras över tid. Med begreppet ”viss tid” avses att besluten ska avse en viss bestämd tid. Dessa kriterier kommer att behöva preciseras i förordning eller föreskrifter enligt bemyndigandet som ges i 9 c § andra stycket. Med begreppet ”regionala” avses att de inte ska avse hela landet utan omfatta mindre områden. Begreppet syftar således inte på de formella regionerna. Vilka områden ramarna närmare ska omfatta finns det bestämmelser om i 9 b §. Ramarna ska omfatta både kommunala och enskilda huvudmän och ge ett brett utbud. Med begreppet ”brett utbud” avses ett utbud som förbereder för flera delar av arbetsmarknaden och flera delar av universitet och högskolor. Det innebär när det gäller gymnasieskolan att flera yrkesprogram och inriktningar inom olika yrkesområden bör finnas med i ramen och även högskoleförberedande program av olika slag. När det gäller kommunal vuxenutbildning så innebär ett brett utbud ett utbud som möter behoven på en bred arbetsmarknad.

I *andra stycket* preciseras närmare vad ramarna för gymnasieskolan ska innehålla. Enligt *inledningen* ska dessa ramar avse en eller flera antagningsomgångar och ange antal platser som ska erbjudas på de aktuella utbildningarna. Med detta avses inte att ett fast antal platser ska anges. Besluten kan avse t.ex. ett minimi- eller maximumantal platser och ett intervall av platser. Med antagningsomgång avses

antalet elever i år 1 i gymnasieskolan. Enligt *första punkten* ska ramarna avse nationella program och enligt *andra punkten* introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion, som är utformade för en grupp elever. Av *tredje stycket* framgår vidare att ramarna kan anges på inriktningsnivå om det behövs. I vilka fall det kommer att bli aktuellt kommer att avgöras av den beslutande myndigheten. Närmare anvisningar om när det kan behövas kommer att meddelas i förordning eller föreskrifter enligt bemyndigandet i 9 c §. Det föreskrivs också att för programinriktat val och yrkesintroduktion ska det anges vilket nationellt program respektive yrkesområde utbildningen är inriktad mot.

I det *fyjärde stycket* preciseras närmare vad ramarna för den kommunala vuxenutbildningen ska innehålla. Enligt *första punkten* ska besluten ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas. Enligt *andra punkten* ska ramarna avse ett eller flera kalenderår. Av *femte stycket* framgår att ramarna för den kommunala vuxenutbildningen vid behov även får ange omfattningen av yrkesområden och vilka nationella sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas. I vilka fall det kommer att bli aktuellt kommer att avgöras av den beslutande myndigheten. Närmare bestämmelser om när det kan behövas kommer att meddelas i förordning eller föreskrifter enligt bemyndigandet i 9 c §. Det innebär att de ramar som beslutas för den kommunala vuxenutbildningen kan innehålla mer specifika uppgifter om att utbildning inom ett yrkesområde ska erbjudas i en viss omfattning eller att en utpekad sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas inom ett samverkansområde, om det finns ett behov av det. Behovet kan t.ex. uppstå om elevunderlaget för en särskild sammanhållen yrkesutbildning i flera samverkansområden är alltför begränsat trots att det finns ett arbetsmarknadsbehov inom flera samverkansområden. I dessa fall kan beslut om riksrekrytering bli aktuellt. Bestämmelser om riksrekrytering finns i 20 kap. 22 a och b §§.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

9 b §

I paragrafen anges att beslut om ram för gymnasieskolan respektive den kommunala vuxenutbildningen ska omfatta samtliga huvudmän som bedriver utbildning inom ett primärt samverkansområde eller

inom en kommun om undantag har föreskrivits med stöd av 2 kap. 3 a §. Det anges också vilka behov ramarna ska svara mot. Dessa behov, som anges i *första* och *andra punkten*, är i huvudsak desamma som anges i bestämmelserna om kommunala och enskilda huvudmäns ansvar för planering och dimensionering (15 kap. 9 a och 9 b §§). När det gäller statens ansvar har dock lagts till att hänsyn ska tas till både ett regionalt och ett nationellt arbetsmarknadsbehov. Med det nationella arbetsmarknadsbehovet avses att hänsyn får tas till behov av yrken för vilka utbildningar bara behöver anordnas på enstaka platser i landet. I dessa fall kan beslut om riksrekrytering behöva fattas. För en närmare redogörelse för de behov som anges i *första* och *andra punkten* och hur dessa ska viktas, se kommentaren till 15 kap. 9 a och 9 b §§ i avsnitt 9.1.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

9 c §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om den process som ska föregå rambeslutet.

Av *första stycket* framgår att kommuner, regioner och enskilda huvudmän ska ges tillfälle att lämna synpunkter på de omständigheter som ska ligga till grund för beslutet. Avsikten med bestämmelsen är att huvudmännen ska vara delaktiga i den process som leder fram till ramarna och kunna informera myndigheten närmare om de regionala förutsättningarna.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande. Exempel på vad föreskrifter enligt *första punkten* kan avse finns i kommentaren till 9 a §. Enligt *andra punkten* ska föreskrifter kunna meddelas om uppföljning av rambeslutet. Dessa kan t.ex. innehålla bestämmelser om hur processen för uppföljning av ramarnas utfall ska se ut och vad uppföljningen ska inriktas på.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4.

12 §

Paragrafen innehåller en lista över lagens rubriker.

Paragrafen har ändrats eftersom 26 kap. har bytt namn

2 kap.

3 a §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om samverkansavtal när det gäller gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning.

Ändringen innebär att första stycket delas upp i två stycken och att det förs in en skyldighet för kommuner att träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner även när det gäller sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Det *första stycket* innehåller gemensamma bestämmelser för båda skolformerna. En kommun kan ha ett primärt samverkansavtal för gymnasieskolan med vissa kommuner och ett primärt samverkansavtal för kommunal vuxenutbildningen med andra kommuner. Något krav på att samverkansavtalet ska avse ett lägsta antal invånare som gäller för gymnasieskolan införs inte för den kommunala vuxenutbildningen. Detta innebär också att de krav på "samma omfattning" som ställs i det nya *tredje stycket* när det gäller kommunalförbundet får olika innebörd när det gäller gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. För kommunal vuxenutbildning innebär det att kommunalförbundet ska omfatta minst tre kommuner. Bestämmelsen om sekundära samverkansavtal avser numera både gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1.

5 a §

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att enskilda huvudmän ska beviljas godkännande för att bedriva gymnasieskola utöver de som följer av 5 §.

Någon ändring görs inte i *första stycket*. Fortfarande gäller att det för att ett godkännande ska lämnas för en gymnasieskola krävs att utbildningen bidrar till att möta ungdomars efterfrågan och behov och fylla ett arbetsmarknadsbehov. Eftersom det nu införs en reglering om ramar för utbudet av gymnasieutbildningen utifrån bl.a. dessa omständigheter bör dessa kriterier numera bedömas med ledning av vad som anges i ramen. De enskilda huvudmännens eget ansvar för att bestämma vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa med hänsyn till ungdomarnas efterfrågan och behov och

arbetsmarknadens behov som föreskrivs i 15 kap. 9 c § finns fortfarande kvar.

Det införs ett nytt *andra stycke* som anger att om godkännandet avser gymnasieskola ska ett högsta antal utbildningsplatser framgå. Dessa platser ska rymmas inom ramen. När platsantalet bestäms ska myndigheten beakta det befintliga utbudet. Detta kan innebära att det befintliga utbudet fyller antalet platser i ramen. Men det kan vara på det sättet att det i det befintliga utbudet finns utbildningar som inte efterfrågas av eleverna och därför inte fyller sina platser. I sådana fall bör utrymmet kunna öka för nya huvudmän. Vid bedömningen av hur många platser en ny gymnasieskola ska få har myndigheten att utgå ifrån det som anges i första stycket. Det innebär således att följderna för andra huvudmän och ett effektivt resursutnyttjande ska beaktas. Även hur väl utbildningen bidrar till att möta ungdomars efterfrågan och behov och fylla ett arbetsmarknadsbehov ska vägas in.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, får det högsta antal utbildningsplatser som ett godkännande avser ändras. En sådan ändring får göras om antalet platser för den aktuella utbildningen i det område där den aktuella skolenheten ligger har ändrats i ett rambeslut eller om det finns särskilda skäl. Ändringen ska göras proportionerligt i förhållande till befintligt antal utbildningsplatser för respektive huvudman och ramen, om inte särskilda skäl föranleder en annan bedömning. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till brister som kommit fram vid tillsyn, ett effektivt resursutnyttjande och elevers efterfrågan. Vid bedömningen bör myndigheten kunna väga in brister som framkommit vid tillsyn både när det gäller den aktuella utbildningen och omkringliggande skolor. När det gäller elevers efterfrågan avses efterfrågan på den aktuella utbildningen. Ett beslut om ändring av antalet platser får överklagas enligt 28 kap. 2 § 1.

Överväganden finns i avsnitt 6.6.6.

8 d §

Paragrafen behandlar regionala branschråd.

Ändringen görs i *första stycket* och innebär att branschråden, förutom den yrkesinriktade gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, ska avse den yrkesinriktade kommunala vuxenutbildningen. Yrkesinriktad

kommunal vuxenutbildning omfattar såväl kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Överväganden finns i avsnitt 6.8.3.

15 kap.

9 a §

Paragrafen behandlar kommunernas ansvar för planering och dimensionering av gymnasieutbildning och kommunens erbjudande av sådan utbildning.

Av *tredje stycket* framgår att kommunen ska bestämma vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa utbildningar enligt den ram som är beslutad för det primära samverkansområde som kommunen ingår i. Bestämmelsen innebär att kommunens erbjudande om utbildning ska följa ramen. Beroende på ramens detaljeringsgrad kommer kommunen ändå att ha ett visst friutrymme för att välja vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa. Detta kan t.ex. bli aktuellt om beslutet om ram inte anger ramar för de nationella inriktningarna. Kommunen ska då utgå ifrån de kriterier som anges i *fjärde stycket*. För en kommentar till dessa hänvisas till kommentaren till denna paragraf i avsnitt 9.1.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5.

9 b §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utformning av samverkansavtal.

Paragrafen ändras på det sättet att en hänvisning till 9 a § justeras samt att hänvisningen till 16 kap. 42 § och 17 kap. 16 § tas bort. Det sistnämnda innebär att kommunen inte längre ska eftersträva ett allsidigt urval när samverkansavtal träffas. Det regleras nu i stället i 1 kap. 9 a § att ramarna ska ge ett brett utbud. För en beskrivning av vad detta innebär hänvisas till kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

16 kap.**42 §**

Paragrafen behandlar kommunens skyldighet att erbjuda utbildning på nationella program.

Paragrafen ändras på det sättet att bestämmelsen om att kommunen ska erbjuda ett allsidigt urval av nationella program tas bort. Det regleras nu i stället i 1 kap. 9 a § att ramarna ska ge ett brett utbud. För en beskrivning av vad detta innebär hänvisas till kommentaren till den paragrafen. Av 15 kap. 9 a § följer att kommunens erbjudande av nationella program ska följa ramen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

17 kap.**16 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens ansvar att erbjuda programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion.

Paragrafens *första stycke* ändras på det sättet att bestämmelsen om att kommunen ska erbjuda utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar eller erbjuder genom samverkansavtal tas bort. Det regleras nu i stället i 1 kap. 9 a § att ramarna ska ge ett brett utbud. För en beskrivning av vad detta innebär hänvisas till kommentaren till den paragrafen. Av 15 kap. 9 a § följer att kommunens erbjudande ska följa ramen. Enligt 1 kap. 9 a § ska ramarna omfatta programinriktat val och yrkesintroduktion, som är utformade för en grupp elever.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

20 kap.

Sammanhållen yrkesutbildning

6 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om sammanhållen yrkesutbildning. Före paragrafen införs en ny rubrik.

Paragrafens *första stycke* innehåller en definition av sammanhållen yrkesutbildning. Med sammanhållen yrkesutbildning avses en kombination av nationella kurser i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde. Definitionen innebär att det endast är nationella kurser som kan ingå i en sammanhållen yrkesutbildning. Orienteringskurser och individuella kurser kan således inte vara en del av en sammanhållen yrkesutbildning men det finns inget som hindrar att en sådan yrkesutbildning kombineras med annan utbildning utifrån individens behov, t.ex. sfi. En kombination av kurser förutsätter att minst två kurser kombineras. Definitionen anger inte hur utbildningen ska organiseras eller förläggas i tid vilket innebär att det är huvudmannen som beslutar om hur utbildning ska anordnas. Bestämmelser om sammanhållna yrkesutbildningar finns, förutom i denna paragraf, i 1 kap. 9 a §, 2 kap. 3 a § och 20 kap. 16, 18 a, 22 a och 23 a §§. Sammanhållen yrkesutbildning har inte tidigare varit definierad i skollagen. Motsvarande lydelse av definition finns dock redan i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Definitionen av sammanhållen yrkesutbildning påverkar inte det faktum att bedömning av behörighet enligt 20 kap. 20 § ska göras utifrån varje enskild kurs om utbildningen består av flera kurser (prop. 2009/10:165, s. 485 f.).

Av paragrafens *andra stycke* framgår också att det ska finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha. Det kan t.ex. handla om att vissa nationella sammanhållna yrkesutbildningar behöver fastställas i samband med att ett beslut om ram ska fattas enligt 1 kap. 9 a §, se kommentaren för 16 §. Det kan även handla om att man behöver säkerställa att utbildningen består av kurser som ger kunskaper som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden.

Enligt *andra stycket* framgår vidare att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om sammanhållen yrkesutbildning. Även om det fastställs nationella sammanhållna yrkesutbildningar är det fortfarande möjligt att lokalt eller regionalt bestämma om andra sammanhållna yrkesutbildningar än de nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningarna. Det kan då finnas ett behov av vissa ramar för hur sammanhållen yrkesutbildning ska utformas, t.ex. ett tak för hur många gymnasiepoäng en sammanhållen yrkesutbildning högst får omfatta eller ett angivet antal gymnasiepoäng som en sammanhållen yrkesutbildning minst ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.8.

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunernas ansvar att erbjuda kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Paragrafen ändras så att den inte längre gäller för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå. Kommunernas ansvar att erbjuda särskild utbildning på gymnasial nivå finns i stället i den nya 16 a §.

Första stycket motsvarar första och andra meningen i den tidigare lydelsen av 16 § med undantag för att paragrafen ändras så att den inte längre gäller för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Enligt det *andra stycket*, som är nytt, ska kommunerna när det gäller sammanhållna yrkesutbildningar och yrkesinriktade kurser, erbjuda utbildning som minst uppfyller den ram som beslutats enligt 1 kap. 9 a §. Även ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser ska beaktas. Det innebär en skyldighet för kommunen att minst erbjuda sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser enligt den ram som beslutats. Vad som avses med sammanhållen yrkesutbildning framgår av 20 kap. 6 a §. Ramen ska ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas men kan vid behov även ange omfattningen av yrkesområden och vilka nationella sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas. Det finns inget hinder mot att kommunen erbjuder mer än vad ramen anger om det skulle

finnas behov av flexibla lösningar som innebär att utbildning inom andra yrkesområden behöver erbjudas.

Av *andra stycket* framgår vidare att för en kommun som ingår i ett primärt samverkansområde, dvs. ett sådant samverkansområde som avses i 2 kap. 3 a §, ska kommunens erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser omfatta hela utbudet av sådan utbildning i det primära samverkansområdet. Det innebär att kommunerna inom ett primärt samverkansområde tillsammans bidrar till att varje kommun kan uppfylla sitt ansvar att erbjuda utbildning i enlighet med den beslutade ramen enligt 1 kap. 9 a §.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, ska kommunen när den bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa ta hänsyn till vuxnas efterfrågan och behov av utbildning, och arbetsmarknadens behov av arbetskraft inom ett yrkesområde. Det innebär att kommunen när den planerar och dimensionerar utbildningen i kommunen behöver förhålla sig till *dels* vad presumtiva elever efterfrågar och behöver *dels* arbetsmarknadens behov.

Enligt *fjärde stycket*, som är nytt, men som delvis motsvarar tredje meningen i den tidigare lydelsen av 16 §, ska kommunerna utöver vad som anges i andra och tredje styckena sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot vuxnas efterfrågan och behov. Det innebär att kommunerna, utöver rättighetsbaserad utbildning och yrkesutbildning enligt andra och tredje styckena, ska sträva efter att erbjuda utbildning som möter vuxnas önskemål och behov. Det kan t.ex. handla om en utlandsfödd med en gymnasial utbildning från sitt tidigare hemland, som behöver komplettera med vissa teoretiska kurser.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.9.

16 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om kommunernas ansvar att erbjuda kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Paragrafen motsvarar delvis den tidigare lydelsen av 16 § som reglerar kommunernas ansvar att erbjuda såväl kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.9.

Arbetsplatsförlagd utbildning

18 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om arbetsplatsförlagt lärande på sammanhållen yrkesutbildning. Före paragrafen införs en ny rubrik.

Av paragrafens *första stycke* framgår att en sammanhållen yrkesutbildning ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande. Bestämmelsen innebär att huvudmannen behöver se till att utbildningen på varje sammanhållen yrkesutbildning organiseras så att den innehåller arbetsplatsförlagt lärande.

Bemyndigandet i *andra stycket* ger möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet. Det ger också en möjlighet att föreskriva om undantag från kravet på att en sammanhållen yrkesutbildning ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande i särskilda situationer.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.2.

21 §

I paragrafen finns bestämmelser om ansökan om att delta i utbildning på gymnasial nivå eller i särskild utbildning på gymnasial nivå samt om interkommunal ersättning för sådan utbildning.

Av *tredje stycket* framgår att hemkommunen alltid ska åta sig att svara för kostnaderna för utbildning som anordnas av en annan huvudman, om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildningen hos den andra huvudmannen eller om den sökande har rätt till utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b §. Det framgår av 28 kap. 12 § första stycket 12 och andra stycket att endast den sökande får överklaga ett beslut i fråga om ett sådant åtagande. *Tredje stycket* ändras på så sätt att stycket kompletteras med en skyldighet för hemkommunen att alltid lämna ett åtagande att svara för kostnaderna om ansökan avser sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå och den anordnande kommunen och hemkommunen ingår i samma primära samverkansområde. Ändringen i *tredje stycket* är en följd av att kommuner enligt 2 kap. 3 a § ska träffa ett samverkansavtal med minst två

andra kommuner (primärt samverkansavtal) och att de tillsammans ska erbjuda sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser enligt den ram som beslutats enligt 1 kap. 9 a §. Ändringarna i bestämmelsen omfattar därför endast kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och inte kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Övervägandena finns i 6.6.10.

22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om mottagande.

Första–tredje styckena är oförändrade.

Ett nytt *fjärde stycke* införs. Enligt det nya *fjärde stycket* ska huvudmannen i första hand ta emot de behöriga sökande till en sammanhållen yrkesutbildning eller en yrkesinriktad kurs på gymnasial nivå som är hemmahörande inom det primära samverkansområdet för utbildningen. Detta gäller förutsatt att kommunen har åtagit sig eller, efter överklagande enligt 28 kap. 12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Hemkommunens skyldighet att lämna ett åtagande att svara för kostnaderna om den anordnande kommunen och hemkommunen ingår i samma primära samverkansområde framgår av 21 §, se kommentarerna för 21 §. Sökande som enligt 19 eller 19 b § har rätt till sådan utbildning, dvs. sökande till yrkesutbildning som i vissa fall krävs för behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan eller för att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan är undantagna då dessa sökande har en rätt till utbildning och ett beslut om mottagande i dessa fall även innefattar ett beslut om antagning, se 23 §. Enligt *fjärde stycket* framgår vidare att andra behöriga sökande än de som ska tas emot i första hand får tas emot i andra hand till platser som återstår sedan alla de som ska tas emot i första hand har antagits till utbildningen, och hemkommunen har åtagit sig eller, efter överklagande enligt 28 kap. 12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning.

När en kommun tar emot en sökande från en annan kommun eller när en region tar emot en sökande, ska det i beslutet också anges om hemkommunen har åtagit sig eller, efter ett överklagande enligt 28 kap. 12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes

utbildning. Huvudmannens beslut om mottagande avgör om den sökande tillhör dem som kan få möjlighet att gå utbildningen. Beslutet innefattar först och främst ett ställningstagande till om de behörighetsvillkor som anges i eller har föreskrivits med stöd av 20 kap. 20 § är uppfyllda. Att en huvudman beslutar att ta emot en sökande till utbildningen innebär att han eller hon får vara med och konkurrera om tillgängliga utbildningsplatser. Det ska inte sammanblandas med beslut om antagning enligt 23 §. Ett beslut att anta en sökande innebär att den som är mottagen som sökande också tilldelas en plats på utbildningen. För det fall det finns fler mottagna sökande än det finns platser måste ett urval göras vid antagningen. Ändringarna i fjärde stycket, 16 och 21 §§ innebär sammantaget att samtliga invånare inom ett primärt samverkansområde ska ha lika möjlighet att delta i sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå. Ändringarna i fjärde stycket, 16 och 21 §§ är vidare en följd av att kommuner enligt 2 kap. 3 a § ska träffa ett samverkansavtal med minst två andra kommuner (primärt samverkansavtal) och att de tillsammans ska erbjuda sammanhållen yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå enligt den ram som beslutats enligt 1 kap. 9 a §. Ändringarna i bestämmelsen omfattar därför endast beslut om mottagande till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och inte beslut om mottagande till kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Det nuvarande fjärde stycket blir ett nytt *femte stycke*.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.10.

22 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om riksrekryterande utbildning inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Enligt paragrafens *första stycke* får Skolverket besluta att det till en nationell sammanhållen yrkesutbildning, som ryms inom en eller flera ramar som har beslutats enligt 1 kap. 9 a §, i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering). En sådan bestämmelse har inte tidigare funnits i skollagen men är en följd av ramarna enligt 1 kap. 9 a § vid behov även får ange omfattningen av yrkesområden och vilka nationella sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas, se kommentarerna till 1 kap. 9 a §. Ett beslut om riks-

rekrytering innebär att ett åtagande att svara för kostnaderna alltid ska lämnas av den sökandens hemkommun och att den anordnande kommunen får ta emot elever från hela landet.

Bemyndigandet i *andra stycket* ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om särskilda villkor för att en viss sammanhållen yrkesutbildning ska kunna bli riksrekryterande. Det kan t.ex. handla om att begränsa möjligheten till riksrekrytering till vissa nationella sammanhållna yrkesutbildningar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

22 b §

Paragrafen är ny och innehåller förutsättningarna för Skolverkets beslut om riksrekrytering som följer av 22 a §. Beslut om riksrekrytering enligt 22 a § ska ange under vilken tid beslutet ska gälla och hur många platser utbildningen får omfatta samt uppgift om det belopp hemkommunen ska betala i interkommunal ersättning om utbildningen anordnas av en annan kommun än den kommun den sökande är hemmahörande i.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

Erbjudande om utbildningsplats på sammanhållen yrkesutbildning

23 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om hemkommunens erbjudande om utbildningsplats på sammanhållen yrkesutbildning, en s.k. alternativplats. Före paragrafen inför en ny rubrik.

Av bestämmelsen framgår att om huvudmannens beslut om antagning enligt 23 § innebär att en behörig sökande inte ska antas till en sammanhållen yrkesutbildning som erbjuds inom det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i, ska den enskildes hemkommun, om syftet med att delta i sådan utbildning är att stärka sin ställning i arbetslivet, i stället erbjuda den sökande en annan sammanhållen yrkesutbildning enligt den ram som beslutas enligt 1 kap. 9 a §. Enligt bestämmelsen framgår vidare att erbjudandet ska avses en sådan utbildning som den sökande är behörig att delta i. En utgångspunkt för bedömning av behörighet enligt 20 § är att den ska

göras utifrån varje enskild kurs om utbildningen består av flera kurser (prop. 2009/10:165, s. 485 f.). Det är den anordnande huvudmannen som bedömer om en sökande är behörig och som fattar beslut om mottagande. Det innebär att hemkommunen inför erbjudandet behöver försäkra sig om att den utbildning de avser att erbjuda är en utbildning som den sökande är behörig till. Det är sedan frivilligt för den sökande att acceptera den erbjudna utbildningsplatsen. Kommunens skyldighet avser endast en sammanhållen yrkesutbildning åt gången men det finns inget som hindrar att utbildningen kombineras med annan utbildning, t.ex. sfi. Erbjudandet behöver även vara till en sådan sammanhållen yrkesutbildning som ryms inom ett yrkesområde som beslutats om i ramen enligt 1 kap. 9 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.10.

26 kap. Tillsyn, statlig kvalitetsgranskning, nationell uppföljning, utvärdering, planering och dimensionering

1 §

Paragrafen innehåller en beskrivning av innehållet i 26 kap.

Ändringen utgörs av att planering och dimensionering har lagts till i *fjärde strecksatsen*. Även kapitelrubriken ändras.

24 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Statens skolverks uppdrag. Närmast före 23 § införs en rubrik som lyder "Nationell uppföljning, utvärdering, planering och dimensionering".

Paragrafen ändras på det sättet att ett *andra stycke* läggs till. Där införs bestämmelser om att Skolverket ska ha det nationella ansvaret för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan och i den sammanhållna yrkesutbildningen och yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen. Närmare bestämmelser om vad detta innebär kommer att meddelas i förordning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

25 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudmäns skyldighet att lämna uppgifter till Statens skolverk.

Paragrafen kompletteras i *första stycket* med skyldighet för huvudmän att lämna uppgifter om verksamheten även när det gäller planering och dimensionering. *Andra styckets* bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att även någon annan som kan lämna upplysningar eller innehar handlingar och annat material som avser verksamheten ska vara skyldig att lämna uppgifter kompletteras så att det gäller även Statens skolverks nya ansvar för planering och dimensionering.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

28 kap.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut av Statens skolinspektion som får överklagas.

I paragrafens *först punkt* läggs beslut om ändring av antalet platser enligt 2 kap. 5 a § till de överklagbara besluten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.

Särskilt yttrande

Yttrande av expert Karin Hedin utsedd av Sveriges kommuner och regioner (SKR)

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har utfört ett gediget och grundligt arbete med att ta fram kunskap om de utmaningar som direktivet utpekar. I ett tidigt skede fick den problembeskrivning som utredningen arbetat fram en bred förankring, vilket lade en god grund för utformningen av åtgärdsförslag. Även SKR delar i allt väsentligt den problembild som utredningen presenterar i sitt betänkande. Denna utgör en viktig kunskapsbas för de beslut som behöver fattas för att främja en gynnsam utveckling inom gymnasieskola och vuxenutbildning.

Däremot har inte utredningen på ett övertygande sätt kunnat be-
lägga att de åtgärder som föreslås löser de identifierade problemen och svarar upp mot de syften som finns i direktivet. Det är olyckligt att utredningen i så hög grad fokuserat på centralstyrd dimensionering och organisationsförändringar, när problembeskrivningen indikerar behov av en bredare palett av lösningar. Exempelvis ges få argument för hur förändringarna kommer att skapa ett större intresse bland elever att välja yrkesutbildning i högre utsträckning än i dag eller hur förslagen kommer att minska segregationen i gymnasieskolan.

Många viktiga ställningstaganden och konkretiseringar är också överskjutna till skolmyndigheterna att bereda vidare, vilket gör det svårt att ta ställning till förslagen och bedöma deras sammantagna effekt. Inte minst får Skolverket ett stort ansvar att arbeta fram de processer som ska ligga till grund för de statligt fastställda regionala ramarna. Är det rimligt att förvänta sig att Skolverket kan utveckla den kapacitet och kompetens som kommer att krävas för att leva upp till de förväntningar och krav som utredningen uttrycker i betänk-

andet? Även samordningen med andra delar i utbildnings-Sverige, som arbetsmarknadsutbildningar som har en central roll i att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, är otillräckligt analyserat i förslaget.

Samtidigt som nyttan är oklar finns en hel del negativa konsekvenser med utredningens förslag som är givna på förhand. Den föreslagna förändringen i ansvarsfördelning mellan stat och kommun ger en större otydlighet och inverkar negativt på den kommunala självstyrelsen. Den byråkratiska överbyggnad som utredningen föreslår riskerar också att ge tröghet och bristande flexibilitet i utbildningssystemet. Det kan i sin tur leda till minskad resurseffektivitet, snarare än ökad som direktivet efterfrågar.

Sammantaget finns det flera goda intentioner och skisser på möjliga effektiva åtgärder i utredningens förslagna modell för planering och dimensionering. Men ett flertal bärande inslag är fortfarande inte färdigutvecklade. När allt är på plats är det möjligt att modellen kommer att bidra till att lösa flera av de problem som förslagen syftar till att åtgärda. Det är dock lika möjligt att modellen inte kommer att göra det.

Referenser

- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2017), *The Race Between Machine and Man: Implications of Technology for Growth, Factor Shares and Employment*, American Economic Review, vol. 108(6).
- Angelov, N. & Eliasson, M. (2014), *Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder*, IFAU rapport 2014:24.
- Arbetsförmedlingen (2018), *Behov av utveckling för att motverka oönskad överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux*. Dnr: Af-2018/0039 5057.
- Arbetsförmedlingen (2018), *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*, Diarienummer: Af-2018/0038 4714.
- Arbetsförmedlingen (2019), *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019, Prognos för arbetsmarknaden 2019–2020*.
- Arbetsförmedlingen (2019), *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt*.
- Arbetsförmedlingen (2019), *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*, Dnr: Af-2019/0021 5123.
- Arnek, M. (2014), *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutveckling i offentlig sektor*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:7.
- Arvidsson, J. (2016), *Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*. Halmstad University Dissertations no 19.
- Breen, R. van de Werfhorst H-G. Meier Jæger, M. (2014), *Deciding under Doubt: A Theory of Risk Aversion, Time Discounting Preferences, and Educational Decision-making*. European Sociological Review, Volume 30, Issue 2, april 2014.

- Broady, D. & Börjesson, M. (2008), "En social karta över gymnasieskolan", *Individ – samhälle – lärande*, Vetenskapsrådets rapportserie 2:2008, Stockholm, Vetenskapsrådet.
- Byggnads (2018), *En värld för män och inga andra*.
- Cedefop, EFT & ILO (2016), *Using Labour Market Information. Guide to anticipating and matching Skills and Jobs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.
- Centrala studiestödsnämnden (2011), *Konsekvensutredning med anledning av ändrade föreskrifter om studiehjälp* (Dnr 2011-119-2594).
- Colt, R. (2010), *Uppföljning av strukturtillägget 2018*. Storsthlm.
- Deloitte/Friskolornas riksförbund (2018), *Granskning av lika villkorsprincipen och ersättning till kommunala och enskilda skolor*.
- Dersch, J. & Loven, A. (2010), *Vägen efter grundskolan*, i Lundahl (red.), *Att bana vägen mot framtiden: karriärval och vägledning i individuellt och politiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Ds U 1979:12, *Statens skolor för vuxna. Varvad undervisning och brevvundervisning i grundskolans och gymnasieskolans ämnen*.
- Ds 2015:60, *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.
- Edin, P-A. (2019), *Yrken som försvinner*, IFAU Rapport 2019:20.
- EEPO (2014), *Skills Governance in Europe. Final report 2014*. Publication Office of the European Union. Bryssel.
- EEPO (2014), *Skills Governance in Europe – Denmark*. Publication Office of the European Union. Bryssel.
- EEPO (2014), *Skills Governance in Europe – Finland*. Publication Office of the European Union. Bryssel.
- EEPO (2015), *Skills Governance in the EU Member States. Synthesis Report for the EEPO August 2015*. Publication Office of the European Union. Bryssel.
- Erikson, R. (2019), *Hur ska likvärdighet i skolan bäst bedömas?* i ESO 2019:01 *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*.
- Eriksson, S. Hensvik, L. & Nordström Skans, O. (2017), *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. IFAU Rapport 2017:5.

- Eskilstuna, gymnasienämnden (2019), Inrättande av en fjärde kommunal gymnasieskola. GN/2019:37
- Folkbildningsrådet (2013), *Lärande boende? En kartläggning av folkhögskolans internat.*
- Folkhälsomyndigheten (2018), *Varför har den psykiska ohälsan ökat bland barn och unga i Sverige?* (Artikelnummer: 18023-2).
- Friskolornas riksförbund (2013), *Långt kvar till skolpeng på lika villkor.*
- Fryshuset (2017), *Unga röster. En rapport där unga ger sin syn på framtid, jobb, skola och politik!*
- Gutlic, S. (2015), *Samverkan mellan kommuner – en fallstudie om fyra kommuner i Västra Götaland.* Masteruppsats i offentlig förvaltning.
- le Grand, C. Szulkin, R. Tibajev, A. & Tåhlin, M. (2013), *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010,* Underlagsrapport till den parlamentariska social-försäkringsutredningen.
- von Greiff, C. (2009), *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning* ESO 2009:5.
- Grönqvist, H. Hall, C. Vlachos, J. & Åslund, O. (2015), *Utbildning och brottslighet – vad hände när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet.* IFAU Rapport 2015:11.
- Grönkvist, H. & Niknami, S. (2020), *Studiegapet mellan inrikes och utrikesfödda elever.* SNS Förlag, Stockholm.
- Gustafsson, J-E. & Yang Hansen, K. (2018), *Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014.*
- Göteborgs stad (2018), *Resursfördelning till gymnasieskola och gymnasiesärskola* Dnr 0100/17.
- Göteborgsregionens kommunalförbund (2018), *Bilaga 1, IKE, gymnasieskola/gymnasiesärskola, 2019.*
- Hartlaub, V. (2012), *Educational Choice and Risk Aversion: How important Is Structural vs. Individual Risk Aversion?* SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research 433, DIW Berlin, The German Socio-Economic Panel (SOEP).

- Hedling, M. & Åberg, M. (2013), "Vara med i gänget?" – Yrkes-socialisation och genus i två gymnasieprogram.
IFAU rapport 2013:13.
- Hensvik, L. & Nordström-Skans, O. (2019), *Jobbpolarisering och efterfrågan på olika förmågor på framtidens arbetsmarknad*.
IFAU Rapport 2019:30.
- Holm, A. Meier Jæger, M. (2006), *Relative Risk Aversion and Social Reproduction in Intergenerational Educational Attainment: Application of a Dynamic Discrete Choice Model*,
<https://ideas.repec.org/s/kud/kuieca.html>. University of Copenhagen.
- Holmlund, H. m.fl. (2014), *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*.
IFAU Rapport 2014:25.
- Hinnerich Tyrefors, B. & Vlachos, J. (2017), *The Impact of Upper Secondary Voucher School Attendance on Student Achievement. Swedish Evidence Using External and Internal Evaluations*. Labour Economics 47, 1–14.
- Hök, L. & Sanandaji N. (2017), *Samhällsförlusten av skolmisslyckande och värdet av att rädda fler i varje årskull*, Skandias stiftelse Idéer för livet.
- Jansson, A. (2017), *Gymnasieskolan i samverkan – mellankommunal samverkan och dess effekter i den lilla kommunen*. Rapport 2017:5 Centrum för kommunstrategiska studier.
- Kallstenius, J. (2010), *De mångkulturella innerstadsskolorna. Om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm*. Stockholm Studies in Sociology New Series 49, Stockholms universitet.
- Karbownic, K. & Martinsson, S. (2014), *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*, IFAU rapport 2014:11.
- Kommunförbundet Skåne. Bilaga (reviderad 18-12-14) till: *Reviderat samverkansavtal 2011 avseende Gemensam beräkningsmodell för interkommunal ersättning i Skåne, Sölvesborg, Olofström, Karlshamn och Ronneby*.
- Lagradsremiss, *Vissa skollagsfrågor* som beslutades 30 augusti 2018. (U2018/03429/GV).

- Lidegran, I. (2009), *Utbildningskapital: om hur det alstras, fördelas och förmedlas*, Acta Universitatis Upsaliensis, Studier i utbildnings- och kultursociologi no 3. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lindvall, L. (2009), *Bostadsområde, ekonomiska incitament och gymnasieval*, IFAU Rapport 2009:10.
- Liljeberg, L. Roman, S. & Söderström, M. (2019), *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015 Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*. IFAU rapport 2019:17.
- Lund, S. (2006), *Marknad och medborgare: elevers valhandlingar i gymnasieutbildningens integrations- och differentieringsprocesser*. Acta Wexionensia nr 82/2006.
- Nilsson, A. (2003), *Crime, unemployment and labor market programs in turbulent times*. IFAU Working paper 2003:14
- Nilsson, A. & Bäckman, O. (2014), *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar*. I Olofsson (red.) (2014) *Den långa vägen till arbetsmarknaden: om unga utanför*. Studentlitteratur, Lund.
- Nilsson, I. (2012), *Sociala investeringar kring barn och unga*. SEE och Skandia, idéer för livet.
- MUCF (2018), *Det stora steget. Delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2020), *Studerandes sysselsättning 2019*. MYH 2019/1670
- OECD (2008), *Learning for jobs*. OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD publishing, Paris.
- OECD (2016), *Getting Skills Right Sweden*. OECD publishing, Paris.
- OECD (2017), *OECD Skills Outlook 2017. Skills and Global Value Chains*. OECD publishing, Paris.
- OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*, OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD publishing, Paris.
- Olofsson, J. (2014), *Den långa vägen till arbetsmarknaden: om unga utanför*. Studentlitteratur, Lund.
- Olsson, S-B. G. (2016), *Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasieemarknaders funktion*. Lunds universitet.

- Panican. A. (2015), *Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet*. (Kompetens för tillväxt; Vol. Rapport nr 19). Ratio.
- Palme, M. (2008), *Det kulturella kapitalet: studier av symboliska tillgångar i det svenska utbildningssystemet 1988–2008*. Studier i utbildnings- och kultursociologi no 1, Uppsala: Uppsala universitet.
- Region Skåne (2016), *Skåne 2025 – en utbildnings- och arbetsmarknadsprognos*.
- Regeringens proposition 1945:74, *Angående studiehjälp för högre undervisning åt landsbygdens ungdom m.m.*
- Regeringens proposition 1964:138, *Studiesocialt stöd till studerande ungdom*.
- Regeringens proposition 1980/81:107, *Om den statliga skoladministrationen m.m.*
- Regeringens proposition 1983/84:116, *Om gymnasieskola i utveckling*.
- Regeringens proposition 1984:116, *Om gymnasieskola i utveckling*.
- Regeringens proposition 1987/88:33, *Om kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvux*.
- Regeringens proposition 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan*.
- Regeringens proposition 1990/91:85, *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.
- Regeringens proposition 1991/92:100, *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93*.
- Regeringens proposition 1991/92:94, *Om ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvux*.
- Regeringens proposition 1991/92:95, *Om valfrihet och fristående skolor*.
- Regeringens proposition 1992/93:230, *Valfrihet i skolan*.
- Regeringens proposition 1995/96:89, *Utbildning i Sverige för utlandssvenska barn och ungdomar*.
- Regeringens proposition 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*
- Regeringens proposition 2005/06:148, *Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.*

- Regeringens proposition 2006/07:71 *Frisökning – ökade valmöjligheter till gymnasieskola m.m.*
- Regeringens proposition 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor.*
- Regeringens proposition 2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*
- Regeringens proposition 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Regeringens proposition 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012-förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor.*
- Regeringens proposition 2011/12:49, *Vissa frågor om fristående skolor.*
- Regeringens proposition 2013/14:148, *Vissa skollagsfrågor.*
- Regeringens proposition 2013/14:160, *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Regeringens proposition 2013/14:183, *Gymnasieingenjörsutbildning för konkurrenskraft och tillväxt.*
- Regeringens proposition 2014/15:1, *utgiftsområde 16.*
- Regeringens proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017-Förslag till statens budget för 2017, Finansplan och skattefrågor.*
- Regeringens proposition 2019/20:11, *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
- Regeringens proposition 2019/20:105, *Komvux för stärkt kompetensförsörjning.*
- Riksdagens rapporter 2017/18:RFR24 *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning.*
- Riksrevisionen (2017), *Riktade statsbidrag till skolan – Nationella prioriteringar men lokala behov.* RiR 2017:30.
- Rosenqvist, E. (2018), *Social Influence and Educational Decisions Studies on Peer Influence in Secondary Education.* Stockholm studies in sociology, ISSN 0491-0885; 74SCB & länsstyrelsen i Stockholms län (2016), *Stockholm 2025 – en utbildnings och arbetsmarknadsprognos.*
- Rosenqvist, E. (2018), *Two Functions of Peer Influence on Upper-secondary Education Application Behavior,* Sociology of Education 91:72–89.

- SCB m.fl. (2016), *Östra Mellansverige 2025 – Utbildnings- och arbetsmarknadsprognos*.
- SCB (2017), *Minskat intresse för yrkesprogrammen*. Valfärd 2017/3.
- SCB (2017), *Trender och prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden, med sikte på år 2035*.
- SCB (2018), *Arbetskraftsbarometern, Vilka utbildningar ger jobb?*
- SCB (2019), *Gymnasieungdomars studieintresse. Läsåret 2019/20*.
- SCB (2019), *Påbörjat högskolestudier inom 1–10 år för avgångna från gymnasieskolan 1993/94–2016/17. Fördelning på kön. procent. Sveriges officiella statistik*.
- Skolinspektionen (2013), *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5.
- Skolinspektionen (2016), *Samverkan för bättre arbetslivsanknytning. Kvalitetsgranskning, dnr 2015:3299*.
- Skolinspektionen (2017), *Helhet i utbildningen på gymnasiets yrkesprogram*.
- Skolinspektionen (2017), *Samverkan för bättre arbetslivsanknytning*.
- Skolinspektionen (2017), *Skolinspektionens årsrapport 2016*. Dnr 2016:8479.
- Skolinspektionen (2018), *Kommunernas styrning av gymnasieskolan – Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen. Kvalitetsgranskning*.
- Skolinspektionen (2019), *Undervisningen i yrkesämnena djur och ellära. Kvalitetsgranskning*.
- Skolverket (2000), *Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys*, rapport 197.
- Skolverket (2000), *Skolan och den föränderliga ekonomin*. Rapport 179.
- Skolverket (2005), *Skolor som alla andra? Med fristående skolor i systemet 1991–2004*. Rapport 275.
- Skolverket (2007), *Kvalitetsgranskning av studie- och yrkesorientering i grundskolan*. Dnr 2006:2699.
- Skolverket (2010), *Konkurrensen om eleverna* Rapport 346.
- Skolverket (2011), *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Rapport 362.

- Skolverket (2011), *Skolmarknadens geografi*.
- Skolverket (2012), *Börja om på nytt program i gymnasieskolan: statistik och elevröster*. Rapport 376. Skolverket (2012), *Elevutveckling och kostnadsutveckling 2005–2009*. Skolverkets aktuella analyser 2012.
- Skolverket (2012), *Ungdomars uppfattningar om gymnasievalet*. Skolverkets aktuella analyser 2012.
- Skolverket (2013), *Arbete med studie- och yrkesvägledning*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.
- Skolverket (2013), *Arbetsgivares användning av statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning*, dnr 2013:668.
- Skolverket (2013), *Attityder till vuxenutbildningen 2012* Rapport 389.
- Skolverket (2013), *Det svåra valet*. Rapport 394.
- Skolverket (2014), *Vad gör ungdomar efter gymnasieskolan – en registerstudie*. Rapport 2016:411.
- Skolverket (2015), *Bidrag till skolans utveckling. Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*.
- Skolverket (2015), *PM-Uppföljning hösten 2014 av introduktionsprogrammets första kull*. Dnr 2014:55.
- Skolverket (2015), *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildning*, Rapport 427.
- Skolverket (2015), *Språkin introduktion*. Rapport 436.
- Skolverket (2016), *Arbetslivet efter skolan*. Rapport 441.
- Skolverket (2016), *Gymnasiesärskolan – Uppföljning och analys av 2013 års reform*. Rapport 435.
- Skolverket (2017), *PM: Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017*, dnr 2018:00955.
- Skolverket (2017), *PM: Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*, dnr 2018:01008.
- Skolverket (2017), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*, Dnr 2017:294.
- Skolverket (2018), *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2017*. Dnr 2018:1905.
- Skolverket (2018), *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*, dnr 2018:01723.

- Skolverket (2018), *Från gymnasieskola till högskola. En registerstudie* Stockholm.
- Skolverket (2018), *Gymnasieskolan – Betyg och studieresultat – Riksnivå. Tabell 3B*. Sveriges officiella statistik.
- Skolverket (2018), *Gymnasiesärskolan-elever-riksnivå Skolor och elever läsåren 2012/13–2018/19*, Sveriges officiella statistik.
- Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag om förändringar av nationella program i gymnasieskolan samt av förslag utifrån propositionen Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program*. Regeringsredovisning, dnr 2018:00570.
- Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*, dnr 2018:626.
- Skolverket (2018), *Uppföljning av språkin introduktion*, Rapport 469.
- Skolverket (2018), *Yttrande över En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* (SOU 2018:71). Dnr 2018:1565.
- Skolverket (2019), *Etableringsstatus 2016 för olika elevgrupper som avslutat komvux 2014*, Sveriges officiella statistik.
- Skolverket (2019), *Gymnasiemytologin*. Informationsmaterial.
- Skolverket (2019), *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.
- Skolverket (2019), *Konsekvensutredning avseende förslag till ändring av Skolverkets föreskrifter (2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.* Dnr 6.1.2-2019:476.
- Skolverket (2019), *Lärarprognos 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 2018:1500.
- Skolverket (2019), *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2018*, dnr 2019:0363.
- Skolverket (2019), *Slutredovisning av uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen*. Dnr 7.5.2–2019:219.
- Skolverket (2019), *Uppföljning av gymnasieskolan 2019*. Rapport 480.

- Skolverket (2019), *Övergång till komvux för avgångselever från gymnasieskolan, läsåren 2013/14–2017/18*. Sveriges officiella statistik.
- Skolverket (2020), *Uppföljning av gymnasieskolan 2020*. Rapport 2020:4.
- Socialstyrelsen (2017), *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna – till och med 2016* (Artikelnr 2018-12-29).
- Socialstyrelsen & Folkhälsomyndigheten (2018), Den psykiska ohälsan är fullständigt ohållbar. Debattartikel *Expressen* 2018-10-10.
- SOU 1944:22, *Utredning och förslag angående vidgade möjligheter till högre undervisning för landsbygdens ungdom*.
- SOU 1979:92, *Komvux och studieförbund. Arbetsfördelning och samråd: delbetänkande från Komvux-utredningen*.
- SOU 1982:29, *Komvux – kommunal utbildning för vuxna*.
- SOU 1991:98, *Genomgång av de specialdestinerade statsbidragen*.
- SOU 1995:109, *Likvärdig utbildning på lika villkor*.
- SOU 2001:12, *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?*
- SOU 2000:117, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*.
- SOU 2003:77, *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*.
- SOU 2004:98, *För oss tillsammans – om utbildning och utvecklingsstörning*.
- SOU 2006:40, *Utbildningens dilemma*.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
- SOU 2008:27, *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.
- SOU 2011:8, *Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning*.
- SOU 2013:52, *Moderniserad studiehjälp*.
- SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*.
- SOU 2015:50, *Hela lönen, hela tiden – utmaningar för ett jämställt arbetsliv*.
- SOU 2015:90, *Utbildning för framtidens arbetsmarknad – bilaga till långtidsutredningen 2015*.

- SOU 2015:97, *Välja yrke.*
- SOU 2016:77, *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*
- SOU 2016:66, *Det stämmer – Ökad transparens och mer lika villkor.*
- SOU 2017:35, *Samling för skolan Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2018:41, *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*
- SOU 2018:71, *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*
- SOU 2018:74, *Lite mera lika – en översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
- SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.*
- SOU 2019:4, *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*
- SOU 2019:20, *Stärkt kompetens i vård och omsorg.*
- SOU 2019:40, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*
- SOU 2019:47, *Jobbpolarisering på den svenska arbetsmarknaden. Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2019.*
- SOU 2019:65, *Långtidsutredningen 2019 – Huvudbetänkande.*
- SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften.*
- Statskontoret (1983), *Schabloniserat statsbidrag för gymnasieskolan och komvux.* 1983:45.
- Statskontoret (2011), *Tänk efter före: om viss styrning i kommuner och landsting.* Rapport 2011:22.
- Statskontoret (2012), *Organisatoriska konsekvenser av gymnasie-reformen 2011. En uppföljning av kommunernas planeringsföretagningar,* Rapport 2012:23.
- Statskontoret (2013), *Resurserna i skolan,* Rapport 2013:10.
- Statskontoret (2019), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.* Rapport 2019:2.
- Stockholm stad (2018), *Styrning av gymnasieskolornas ekonomi och verksamhet.* Nr 12, 2018.
- Stockholms stad (2019), *Ersättningar till skolor 2019.*

- Storsthlm (2018), *Struktur tillägg-modell för beräkning och regelverk 2019*.
- Storsthlm (2019), *Gymnasiebehovet 2019*.
- Storsthlm (2020), *Uppföljning av struktur tillägget 2018*.
- Svenskt näringsliv & LO (2016), *Tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad – en kartläggning av förekomsten, behoven och hur de används*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Möjlighet att träffa samverkansavtal kring nationell godkänd idrottsutbildning (NIU). Cirkulär 11:22*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016), *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner skrivelse, dnr 16/02375*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Bidrag till fristående skolor – intressanta domar*. PM Uppdaterad 2018-11-14.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Om sambandet mellan skolstorlek och utbildningsresultat*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Skrivelse till regeringen, Se över nuvarande regelverk för statsbidrag inom vuxenutbildning, dnr 18/00695*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018), *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019), *Cirkulär 19:36 – Mottagande till och ersättning för nationell idrottsutbildning*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019), *Det regionala utvecklingsansvaret*. Webbartikel.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019), *Ekonomirapporten oktober 2019 Om kommunernas och regionernas ekonomi*.
<https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html> (Hämtad 20191029).
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019), *Handbok för gymnasieantagning 2019/2020*.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2019), *Kostnader för yrkesvux i kombination med sfi/sva, En pilotundersökning*, ISBN 978-91-7585-742-8.
- Sweco (2018), *Utredning och analys av prislistor inom gymnasiesamverkan i Sverige*. Utredning på uppdrag av Gysam (Falun-Borlänge regionen).
- Söderström, M. & Uusitalo, R. (2010), *School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform*. The Scandinavian Journal of Economics. 112(1), 2010.
- Thelin, M. (2019), *Valfrihetens geografi och rationella gymnasieeval*. Geographica 25. 259 pp. Uppsala: Department of Social and Economic Geography.
- Tillväxtverket (2018), Regionala matchningsindikatorer. Fördjupad analys.
- Thålin, M. (2018), *Polariseringsmyten – försvinner verkligen de medelkvalificerade jobben?* Arena Idé.
- Universitetskanslersämbetet (2019), *Framtidens behov av högskoleutbildade – Genomgång av 15 bristyrken inom offentlig sektor fram till 2035*. Rapport 2019:23.
- Ungdomsbarometern (2019), *Attityder till yrkesprogram*.
- Ungdomsbarometern (2019), *SYV-barometern 2019 Nationell rapport till U2018:1*.
- Utbildningsdepartementet (2018), Remissammanställning av yttranden över betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66). U2016/04280/GV.
- Utbildningsstyrelsen (2018). *Prognostisering av utbildnings- och kompetensbehov*.
www.o-ph.fi/utvardering_och_statistik/prognostisering/prognostisering_av_utbildnings_och_kompetensbehov (hämtat 2020-04-17).
- Utredningen för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (2019), *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Promemoria.

- Vancea, M. Utzet, M. (2018), *How unemployment and precarious employment affect the health of young people: A scoping study on social determinants*. Scandinavian journal of public health 2017 Feb;45(1):73–84.
- Vetenskapsrådet (2018), *Svensk forskning om segregation – en kartläggning*.
- Vlachos, J. (2017), *The Impact of Upper Secondary Voucher School Attendance on Student Achievement. Swedish Evidence Using External and Internal Evaluations*. Labour Economics 47, 1–14.
- Vuxenutbildning i Samverkan (2019), *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*, ViS rapportserie 2019:01.
- Västra Götalandsregionen (2016), *Utbildnings- och arbetsmarknadsprognos för Västra Götaland med sikte på 2025*.
- WSP (2018), *Slutrapport, utvärdering av implementeringen av EU:s agenda 4*.

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak
för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att
klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler
för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga
kemikalier. [20]

Motorfordonspooler
– på väg mot ökad delning av motor-
fordon. [22]

En ny mervärdesskattelag.
Del 1 och 2. [31]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem
för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska
månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser
till EU:s förordning om utländska
direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlännings-
ärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det
psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen.
+ Holocaust Remembrance and
Representation. Documentation
from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt
samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfalls-
området 2020. Steg för steg. Var står
vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett
mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelser av
EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett
viktigt yrke som förtjänar bra villkor.
[1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med
plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering
i hälso- och sjukvården – lärdomar
från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett
hållbart hälso- och sjukvårdssystem.
[19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret
– underlag till försvarspolitisk
inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-
skrivnings- och rehabiliteringsprocess.
[24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen.
[26]

Grundpension. Några anslutande frågor.
[32]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola

- minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar

- en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.

Del 1 och 2. [33]