

Gemensamt ansvar

– en modell för planering och dimensionering
av gymnasial utbildning

Del 2

*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

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 måluppfyllelse ..	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 ramar.....	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 ramar.....	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

Kommittédirektiv 2018:17

Planering och dimensionering av gymnasial utbildning

Beslut vid regeringssammanträde den 8 mars 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux) bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov, bl.a. för att åstadkomma ett bättre resursutnyttjande. Utredaren ska föreslå hur en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan utformas och hur den kan finansieras. Syftet med utredningen är 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.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå vid behov hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna kan planeras och dimensioneras inom ramen för en regional planeringsmodell, utifrån en analys av dagens situation,
- se över och vid behov föreslå en ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och andra aktörer för en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning,

- föreslå vid behov en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning, utifrån en analys av dagens finansiering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2020.

Brister har uppmärksammats av flera utredningar

Att tillhandahålla en väl fungerande gymnasial utbildning som tillgodoser såväl individers, arbetslivets som samhällets behov är en mycket viktig uppgift för samhället. För ungdomar är en fullföljd gymnasieutbildning ofta avgörande för att få ett arbete eller gå vidare mot högre studier, flytta hemifrån och kunna ta steget in i vuxenlivet. För vuxna kvinnor och män är tillgången till gymnasial utbildning inom komvux ofta avgörande för att t.ex. kunna skola om sig och få ett arbete vid arbetslöshet, men vuxenutbildningen kan även vara viktig för att vidareutbilda sig inom sitt yrkesområde. För nyanlända ungdomar och vuxna är en fullföljd gymnasial utbildning inte sällan en förutsättning för att etablera sig på arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Studieavbrott och studiemisslyckanden inom gymnasial utbildning kan få allvarliga konsekvenser för individen och inte minst allvarligt försvåra möjligheterna till en etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt står den gymnasiala utbildningen för både ungdomar och vuxna för en viktig del av den nationella kompetensförsörjningen. En gymnasial utbildning som inte tillgodoser de kompetensbehov som finns på arbetsmarknaden kan bl.a. påverka företagets konkurrenskraft och möjlighet till tillväxt negativt.

Gymnasieskolan och vuxenutbildningen har varit föremål för flera utredningar de senaste åren. Det har uppmärksammats att delar av problemen, vad gäller bl.a. utbud och attraktivitet, har sin grund i bristande samordning och avsaknaden av gemensam planering mellan kommuner och mellan kommuner och enskilda huvudmän. En bristande samordning och avsaknaden av en gemensam planering, inklusive dimensionering av utbildningar och utbildningsutbud, kan bl.a.

leda till ett ineffektivt resursutnyttjande, att elever i praktiken inte erbjuds ett allsidigt utbud av utbildningar och att den gymnasiala utbildningen inte motsvarar arbetsmarknadens behov av kompetens.

Yrkesprogramsutredningen

En särskild utredare fick i december 2013 i uppdrag att föreslå hur teknikprogrammet skulle kunna kompletteras med en eller flera industritekniska inriktningar (dir. 2013:122). Efter två tilläggsdirektiv (dir. 2014:50 och dir. 2014:95) gavs utredaren i uppdrag att lämna förslag som syftar till att stärka den gymnasiala yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft, underlätta ungdomars övergång från skola till arbetsliv och förstärka den nationella kompetensförsörjningen (dir. 2015:15). Utredningen, som tog sig namnet Yrkesprogramsutredningen, anger i sitt betänkande *Välja yrke* (SOU 2015:97) att en bättre matchning mellan ungdomars val av utbildning och arbetsmarknadens efterfrågan i stort kan åstadkommas på två sätt: dels genom att dimensionera antalet platser inom gymnasieskolans nationella program efter arbetsmarknadens efterfrågan, dels genom att öka yrkesutbildningarnas attraktivitet. Utredningen förespråkar inte en centralstyrd dimensionering efter arbetsmarknadens efterfrågan. Detta skulle enligt utredningen förutsätta att det träffsäkert går att förutsäga arbetsmarknadens behov samtidigt som elevens valfrihet skulle begränsas. Utredningen föreslår i stället olika typer av insatser för att öka yrkesutbildningarnas attraktivitet genom att ge eleven ett bättre beslutsunderlag inför gymnasievalet, öka tillgången till yrkesutbildning och förbättra utbildningarnas kvalitet genom en stärkt samverkan med arbetslivet.

Samtidigt konstaterar utredningen att det inte går att komma tillrätta med matchningsproblematiken eller ungdomsarbetslösheten utan att även inkludera yrkesutbildning för vuxna. Yrkesprogramsutredningen pekar dock på att det finns brister i dimensioneringen av yrkesutbildning för vuxna. Utredningen framför bl.a. att kommuner, Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter inte samråder i den omfattning som krävs för att de ska kunna ta del av statsbidrag enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Detta kan i sin tur innebära att utbudet av utbildningar och utbildningarnas innehåll inte motsvarar de behov som

finns, varken individernas eller arbetsmarknadens. I Yrkesprogramsutredningens betänkande påpekas även att vissa utbildningar ges omotiverat stor plats i det samlade utbildningsutbudet. Utbudet av utbildningar som bedrivs med stöd av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, domineras av utbildningar inom vård och omsorg samt handel och administration. Denna dominans av vissa utbildningar kan göra att bredden i utbildningsutbudet minskar och att utbildningar i mindre vanligt förekommande yrken trängs undan.

För att komma till rätta med de problem som bl.a. Yrkesprogramsutredningen pekar på har regeringen beslutat om nya regler för fördelning av statsbidrag för yrkesvux. Det nya regelverket började tillämpas från den 1 januari 2017.

I enlighet med utredningens förslag inleds även höstterminen 2018 en försöksverksamhet med branschskolor (se lagen [2017:571] om försöksverksamhet med branschskolor och förordningen [2017:623] om försöksverksamhet med branschskolor och statsbidrag till vissa huvudmän). Försöksverksamheten innebär att en huvudman för utbildningen på ett yrkesprogram inom gymnasieskolan eller för komvux får, med bibehållet huvudmannaskap, sluta avtal med en branschskola om att skolan utför vissa uppgifter inom utbildningen. Branschskolorna ska kunna ta emot elever från hela landet. Syftet med försöksverksamheten är att öka attraktiviteten och förbättra tillgången till yrkesutbildning inom små yrkesområden.

Gymnasieutredningen

En särskild utredare fick den 19 mars 2015 i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (dir. 2015:31). Utredningen, som tog sig namnet Gymnasieutredningen, konstaterar i sitt betänkande En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77) att en kommun ibland är en alltför liten organisatorisk enhet för att hantera frågor om utbildningsutbud. På många håll i landet är det inte möjligt att erbjuda merparten av de 18 nationella programmen och de 60 olika inriktningarna. Den främsta orsaken är enligt utredningen helt enkelt att elevunderlaget, tillgången till rätt lärarkompetens och kapaciteten

för APL-platser på vissa håll i landet är otillräckliga för att motsvara ett så stort och varierat utbud. Det finns en rad exempel på att små utbildningar har lagts ned. Utbildningsutbud och elevers intresse påverkar varandra, vilket innebär att en utbildning som är stor och spridd har lätt att attrahera fler elever medan en liten och mindre tillgänglig utbildning riskerar att mötas av ett minskande elevintresse över tid. Om underlaget av elever eller lärare eller andra resurser är för litet för att en viss utbildning ska vara möjlig att erbjuda lokalt kan det enligt utredningen vara positivt om den åtminstone kan erbjudas regionalt. Gymnasieutredningen föreslår i betänkandet att staten bör ge stöd till regional samverkan om gymnasieskolans utbildningsutbud, bl.a. genom att synliggöra modeller för sådan samverkan. Att genom regional samverkan säkerställa att en viss utbildning kan erbjudas på åtminstone ett eller ett par ställen i regionen löser inte alla problem. För många elever kan en sådan situation innebära att de måste resa långt för en viss utbildning, även om den finns inom regionen. Å andra sidan är det enligt utredningen inte ett realistiskt alternativ att erbjuda alla eller de flesta utbildningar överallt, utifrån dagens system med många program och inriktningar inom gymnasieskolan.

2015 års skolkommision

Regeringen tillsatte i april 2015 en skolkommision med uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Skolkommisionen har arbetat i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp, och kommissionen lämnade i april 2017 sitt slutbetänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35). Grundskolan och motsvarande skolformer stod främst i fokus för kommissionens arbete men även gymnasieskolan behandlades. Skolkommisionen slog fast, bl.a. utifrån Gymnasieutredningens bedömningar, att frågan om planering och dimensionering av program och skolor är central för resursutnyttjandet i gymnasieskolan. Många kommuner klarar inte av att erbjuda sina elever ett fullständigt programutbud. Kommissionen konstaterade att ett sätt att lösa detta är att inom ramen för kommunalförbund och andra samarbetsformer samarbeta för att så långt som möjligt kunna er-

bjuda eleverna ett allsidigt programutbud inom ett rimligt avstånd. Samordningen fungerar dock inte optimalt enligt kommissionen. Ett särskilt problem finns vad gäller många yrkesutbildningar, där minskat intresse för utbildningarna i kombination med höga kostnader har lett till svårigheter att upprätthålla ett brett utbud och därmed bristande förmåga att möta arbetsmarknadens behov av vissa yrkeskategorier.

Skolkommissionen ser det som nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering i ett regionalt perspektiv. Kommissionen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt i ett starkare nationellt ansvar. Med anledning av Skolkommissionens förslag anger regeringen i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) att man avser att se över behovet av en ändrad styrning av gymnasieskolan.

Uppdraget att föreslå en regional planeringsmodell för gymnasial utbildning

Gemensam planering och dimensionering är viktig för individen

Många kommuner är alltför små och elevunderlaget för litet för att de ska kunna erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar inom den egna kommunen, vilket har konstaterats av bl.a. Skolkommissionen. För att kunna erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar av hög kvalitet som motsvarar arbetsmarknadens behov, behövs ett tillräckligt elevunderlag, och för att få ett tillräckligt elevunderlag måste kommunerna i en region gemensamt planera sitt utbildningsutbud. Genom att inrätta en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan förutsättningar att erbjuda ett bredare utbildningsutbud av hög kvalitet som motsvarar arbetsmarknadens behov förbättras, samtidigt som utbudet så långt som möjligt ska anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål både inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen. Vid en väl fungerande gemensam planering mellan kommuner finns det även potential att underlätta för individen vid både planering och genomförande av utbildningen. Detta genom att erbjuda ett gemensamt och samordnat utbud av utbildningar som omfattar

hela det samlade utbildningsutbudet i regionen. Detta kan inte minst vara viktigt för vuxna, som ofta har behov av att kombinera utbildningar inom flera skolformer och nivåer eller behov av att kombinera utbildning med arbete.

Gemensam planering och dimensionering ger bättre resursutnyttjande

Frågan om planering och dimensionering av program och skolor är central för resursutnyttjande i gymnasieskolan, vilket bl.a. Skolkommisionen anger. Antalet gymnasieskolor har ökat kraftigt vilket har bidragit till att antalet elever per skola minskat – en utveckling som har pågått i cirka 20 år. Detta kan påverka resursutnyttjandet och utbildningens kvalitet negativt, bl.a. på så sätt att det är svårare för varje skola att ha tillgång till en bred kompetens hos lärare och annan personal. Även andelen elever som går i en kommunal gymnasieskola i den egna kommunen har minskat kraftigt, till att nu vara cirka 50 procent. Då elever väljer både utbildning (program) och utbildningsanordnare, och ofta också önskad skola, är gymnasieskolan i dag i praktiken en regional marknad. För att uppnå en effektiv resursanvändning i en regional skolmarknad behöver det undersökas hur väl samordningen mellan kommunerna inom regionen fungerar och om den kan förbättras. En gemensam planering inom och mellan skolformer i regionen kan även bidra till att fler elever får tillgång till behöriga lärare och bättre tillgång till annan personal inom t.ex. elevhälsan eller studie- och yrkesvägledare.

Gemensam planering och dimensionering ger förutsättningar att bättre tillgodose regionala och nationella kompetensbehov

Skollagen slår fast att gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och för rekrytering till högskolesektorn. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt som möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. (15 kap. 2, 3 och 30 §§ skollagen [2010:800]). Skolkommisionen anser, som tidigare har nämnts, att samordningen av programutbud mellan kommuner

inte fungerar optimalt, och kommissionen pekar bl.a. på att många kommuner har svårt att erbjuda ett brett utbud av framför allt yrkesutbildningar vilket även gör att gymnasieskolans utbildningsutbud inte alltid kan tillgodose arbetsmarknadens behov av vissa yrkeskategorier.

En fungerande planering och dimensionering utifrån regionala och nationella kompetensbehov kan vara relevant vid dimensionering av kostsammare utbildningar inom gymnasieskolan. Kostnaden varierar i dag kraftigt mellan olika gymnasieprogram och inriktningar, bl.a. då vissa yrkesutbildningar kräver tillgång till dyrbar utrustning och mycket individuell undervisning. I praktiken räcker det att en utbildning inom gymnasieskolan lockar tillräckligt med elever för att den ska få etableras, förutsatt att de krav som ställs i skolförfattningarna är uppfyllda i övrigt. Att en relativt sett kostsam utbildning är populär och i övrigt bedöms vara av god kvalitet bör dock inte nödvändigtvis vara tillräckligt för att motivera dess existens. Det finns ofta även, inte minst utifrån ett effektivt resursutnyttjande, skäl att väga in i vilken grad en gymnasial utbildning motsvarar kompetensbehov på arbetsmarknaden och leder till arbete. Att en effektiv planering och dimensionering utifrån kompetensbehov är svårt att åstadkomma inom dagens system leder dock bl.a. till att vissa relativt kostsamma utbildningar kan ta en omotiverat stor plats i det samlade utbildningsutbudet inom gymnasieskolan. Det finns även exempel på det motsatta när det gäller kostsamma utbildningar, dvs. att huvudmän inte startar en utbildning trots att den motsvarar ett kompetensbehov och i hög grad leder till arbete. Detta för att utbildningen inte förväntas locka tillräckligt med elever.

Det är i sammanhanget även viktigt att ungdomar och vuxna i högre grad söker sig till yrkesutbildningar som ger arbete och för att de ska göra det är studie- och yrkesvägledningen viktig. För att stärka studie- och yrkesvägledningen har regeringen tillsatt utredningen En utvecklad studie- och yrkesvägledning (dir 2017:116). Utredningen ska bl.a. föreslå åtgärder för att ge alla elever inom skolväsendet möjlighet att göra väl övervägda utbildnings- och yrkesval fattade utifrån goda kunskaper om arbetsliv och utbildningsvägar.

Könsskillnader avseende studieresultat samt studie- och yrkesval finns genomgående i hela utbildningsväsendet. Könsuppdelningen blir särskilt tydligt i gymnasiet och inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Därför är ett aktivt jämställdhetsarbete i skolan och

arbetslivet strategiskt viktigt för att kunna trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen. De jämställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet och jämställd utbildning bör därför beaktas i utredningens analyser och förslag.

Delar av den gymnasiala utbildningen som erbjuds för vuxna planeras och dimensioneras i dag i hög grad utifrån arbetsmarknadens behov. I och med att satsningen på regionalt yrkesvux, som infördes under 2017 med förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, förstärktes kraven på att involvera det regionala arbetslivets behov vid planeringen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Satsningen på regional yrkesvux innebär att dimensioneringen av olika yrkesutbildningar ska utgå från den regionala arbetsmarknadens behov och att minst tre kommuner ska samverka, bl.a. i syfte att öka bredden och förbättra kvaliteten på utbildningen. Det finns dock indikationer på att gemensam planering och dimensionering av vuxenutbildning, när den förekommer, ofta enbart omfattar yrkesutbildning för vuxna.

För att såväl den gymnasiala utbildningen för ungdomar som den för vuxna bättre ska motsvara regionala och nationella kompetensbehov behöver planering och dimensionering samordnas inom regioner. På så sätt kan det samlade utbildningsutbudet i högre grad bidra till kompetensförsörjningen och leda till arbete för individen.

Samlad planering behövs när det gäller gymnasieskolans och gymnasiesärskolans utbud av utbildningar

Högskoleförberedande program är främst utformade för att förbereda elever för studier inom de olika kunskapsområden som programmen riktar in sig mot. Många elever som har valt ett högskoleförberedande program väljer dock bort högre studier efter gymnasieskolan och försöker i stället etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa ungdomar är, vad gäller yrkeskunskaper och färdigheter, ofta sämre rustade för det valda yrkesområdet än om de hade genomgått ett yrkesprogram för yrket i fråga. Trots att elever som går yrkesprogram har rätt att läsa de kurser som ger grundläggande behörighet, genom att bl.a. använda sig av individuellt val eller utökat program, och information om detta ges, är det inte sällan elever väljer bort ett yrkesprogram för att det uppfattas som en smalare utbildning. Utbildningsdepartementet har i lagrådsremissen Ökade möjligheter till grund-

läggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program lämnat förslag som bl.a. syftar till att öka attraktiviteten för och locka fler elever till yrkesprogram i gymnasieskolan. I lagrådsremissen föreslås bl.a. att kurser som ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå ska ingå i alla yrkesprogram i gymnasieskolan, men att eleverna ska ha möjlighet att välja bort sådana kurser. Statens skolverk arbetar också sedan ett antal år på regeringens uppdrag med olika insatser för att öka yrkesutbildningars attraktivitet och kvalitet.

I planering och dimensionering av utbildning behöver bl.a. olika utbildningars och skolors attraktivitet, lärtillgång och resurser i övrigt vägas in. Det är därför av stor vikt att planeringen omfattar gymnasiesärskolan och alla programtyper inom gymnasieskolan, såväl introduktionsprogram, yrkesprogram som högskoleförberedande program.

Även planeringen av vuxenutbildningen bör göras samlad

Som Yrkesprogramsutredningen har konstaterat kan inte matchningen på arbetsmarknaden eller ungdomsarbetslösheten lösas utan att även inkludera yrkesutbildning för vuxna. Vuxenutbildningen är kursutformad på så sätt att elever ofta söker till enstaka kurser som sedan kan kombineras till en utbildning utifrån just den individens behov. En individs utbildning består ofta av både allmänteoretiska kurser, t.ex. matematik och engelska, och yrkeskurser och det är därför svårt att organisatoriskt separera yrkesutbildningen från den teoretiska utbildningen. En vuxenutbildning som utgår från individers behov och förutsättningar bör således planeras så att individer vid behov kan studera inom olika delar av vuxenutbildningen samtidigt och t.ex. kombinera allmänteoretiska kurser med yrkeskurser. Vidare underlättas – i vuxenutbildningen liksom i gymnasieskolan – en effektiv användning av bl.a. lärare och studie- och yrkesvägledare om det är möjligt att göra en samlad planering för hela skolformen.

Övriga utbildningar inom gymnasieskolan behöver beaktas

När det gäller gymnasieskolan finns det utbildningar som avviker från de nationella programmen. Det gäller bl.a. särskilda varianter av de nationella programmen, riksrekryterande yrkesutbildningar, försöksverksamhet med gymnasial spetsutbildning, riksrekryterande estetisk spetsutbildning, riksidrottsgymnasier och nationellt godkända idrottsutbildningar. Dessa utbildningar inom gymnasieskolan är i vissa fall riksrekryterande, i andra fall inte. Utredaren behöver ta särskild hänsyn till dessa utbildningar i de förslag som läggs.

Bör planeringen av utbildningar innefatta beslut om lokalisering?

För att kunna erbjuda ett brett utbildningsutbud som är tillgängligt för alla behöriga sökande i regionen kan det vara nödvändigt att planeringen innefattar beslut om var olika utbildningar ska lokaliseras. Det kan även finnas fördelar för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan med en planering som t.ex. kan tillåta synergieffekter mellan olika program och som kan syfta till att program som i dag lockar olika elevkategorier kan lokaliseras för att bidra till en minskad segregation.

Utredaren ska därför

- analysera 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,
- föreslå vid behov hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna kan planeras och dimensioneras inom ramen för en regional planeringsmodell utifrån analysen av dagens situation,
- lägga andra förslag vid behov för att åstadkomma en ändamålsenlig planering och dimensionering av gymnasial utbildning, utifrån analysen av dagens situation,
- föreslå hur de regionala och nationella kompetensbehoven kan tillgodoses genom planering och dimensionering av utbildning som i högre grad tar hänsyn till arbetsmarknadens behov,

- överväga om en regional planeringsmodell bör innefatta beslut om lokalisering av utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Styrningen av regionala planeringsmodeller för gymnasial utbildning

Kommunerna är tillsammans med enskilda huvudmän för fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor, huvudmän för gymnasial utbildning. Även landsting kan vara huvudmän för viss gymnasial utbildning. En utgångspunkt för utredningen bör vara att kommuner och enskilda huvudmän även fortsättningsvis ska vara ansvariga huvudmän för gymnasial utbildning inom skolväsendet. Utredningen bör därmed vara begränsad till att omfatta styrningen av gymnasial utbildning på övergripande nivå, dvs. sådant som i huvudsak i dag görs mellan huvudmän och mellan stat och huvudmän.

I dag kan beslut om bl.a. planering av utbildning föras över till en kommunövergripande nivå genom att kommunalförbund tar över ansvaret för vissa frågor. Det görs också på vissa håll i landet. På andra håll sker gemensam planering av utbildning i flera kommuner utan att det formella ansvaret förs över till ett kommunalförbund. Inom ramen för satsningen på regionalt yrkesvux sker även gemensam planering och dimensionering av vuxenutbildning mellan kommuner.

Aktörer med regionalt utvecklingsansvar ansvarar för det samlade regionala tillväxtarbetet i alla län och bedriver sedan 2010 på regeringens uppdrag ett regionalt kompetensförsörjningsarbete med fokus på utbildningsplanering på kort och lång sikt. Arbetsmarknadens behov står i centrum för arbetet där man samlar bl.a. kommuner, branschorganisationer, fackliga företrädare, utbildningsanordnare samt berörda myndigheter för att planera och genomföra insatser med fokus på en bättre matchning mellan det regionala utbildningsutbudet och den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden.

Dessa modeller för samverkan skulle kunna utgöra förebild för en framtida planering och dimensionering av utbildning utifrån regionala och nationella behov. Ett av flera alternativ som utredningen bör överväga är en modell där staten och eventuella andra aktörers inflytande kan öka utan att dessa får beslutanderätt över kommunerna.

För att regionala och nationella kompetensbehov på ett tydligare sätt ska stå i centrum kan det dock finnas skäl att se över om den statliga styrningen av den gymnasiala utbildningen inom skolväsendet på övergripande nivå bör stärkas.

För att säkerställa att planeringen av utbildningen görs med hänsyn till bl.a. arbetsmarknadens behov och utbildningsanordnares förutsättningar, bör även andra aktörer delta i utbildningsplaneringen. Förutom kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och statliga myndigheter, kan även representanter för arbetsliv, enskilda utbildningsanordnare, liksom andra för uppdraget relevanta aktörer delta.

Utredaren ska därför

- se över och vid behov föreslå en ansvarsfördelning mellan stat, kommun och andra aktörer för en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning,
- överväga, som ett av flera möjliga alternativ, en modell för regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning där staten och eventuella andra aktörers inflytande kan öka utan att dessa får beslutanderätt över kommunerna,
- överväga särskilt de regionalt utvecklingsansvarigas roll i en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Alla kommuner bör ingå i en struktur för planering och dimensionering av utbildning

En fråga som bör övervägas är om det bör göras en uppdelning av landet i regioner för planering och dimensionering av gymnasial utbildning samt hur en sådan uppdelning i så fall bör se ut geografiskt. Det är inte givet att en sådan eventuell uppdelning bör följa länsgränser. Det finns i dag etablerade regionala samarbeten mellan kommuner som inte alltid följer länsgränserna utan som snarare bygger på vad som är funktionellt. En utbildning med stark koppling till regionalt arbetsliv bör inte minst ta hänsyn till hur arbetsmarknaden fungerar, t.ex. vad avser vilka möjligheter människor har att pendla inom en region. I enstaka fall, framför allt vad gäller Gotland, bör det vara möjligt att den regionala planeringen endast omfattar en kom-

mun då det är svårt för elever att dagspendla till en annan kommun. Utredningen bör i denna del av uppdraget särskilt beakta Indelningskommitténs (Fi 2015:09) förslag.

Utredaren ska därför

- överväga om alla kommuner bör inordnas i en regional planeringsmodell för gymnasial utbildning och i så fall hur,
- föreslå vid behov en geografisk uppdelning mellan regioner för planering och dimensionering av utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Planering och dimensionering av gymnasial utbildning behöver även omfatta fristående skolor och enskilda utbildningsanordnare

För att en planering och dimensionering av gymnasial utbildning utifrån regionala och nationella behov ska fungera effektivt måste även fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor som drivs av enskilda huvudmän inordnas i den nya strukturen. En utgångspunkt för utredaren är att dagens möjlighet för ungdomar att välja utbildning, utbildningsanordnare och oftast även skola inom gymnasie- och gymnasiesärskolan även fortsättningsvis ska finnas kvar. Detsamma gäller möjligheten för kommuner att överlämna uppgifter på entreprenad till enskilda anordnare inom komvux och särvux.

Det är Statens skolinspektion som prövar ansökningar från enskilda att godkännas som huvudmän för utbildningar inom bl.a. gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I denna prövning ingår att bedöma om utbildningen innebär påtagliga negativa konsekvenser på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Denna prövning bör ses över och vid behov förändras om en regional planeringsmodell införs. Det kan vidare övervägas om Skolinspektionens prövning av påtagliga negativa konsekvenser vad avser etablering av gymnasieskolan och gymnasiesärskolan blir överflödigt om en regional planeringsmodell för utbildning införs.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå hur enskilda huvudmäns utbildning vid fristående skolor kan inordnas i en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning,
- föreslå vid behov förändringar i Skolinspektionens prövning av enskilda som ska godkännas som huvudmän för utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Samordning med annan utbildning

En fråga för utredaren att ta ställning till är hur samordningen inom vuxenutbildningen bör gå till mellan den gymnasiala nivån och övriga delar av komvux. Som tidigare har nämnts har vuxna elever ofta behov av att kunna kombinera utbildningar på olika nivåer och i olika skolformer, t.ex. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och gymnasial yrkesutbildning. För effektiviteten i utbildningssystemet är det avgörande att sådan samordning kan fungera smidigt.

Utredaren ska därför

- överväga och vid behov föreslå hur en planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan samordnas med annan utbildning, t.ex. sfi, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda frågor om finansiering och resursfördelning

Ny regional planeringsmodell kan få konsekvenser för finansieringen av utbildningar

En regional planeringsmodell för gymnasial utbildning kan eventuellt, beroende på vilken lösning som väljs, få konsekvenser för finansieringen av sådan utbildning som ingår i den regionala planeringsmodellen. Det ingår därför i utredarens uppdrag att se över och vid behov föreslå hur finansieringen bör gå till för sådan utbildning som ingår i en regional planeringsmodell.

Resurser bör i högre utsträckning fördelas efter de behov som finns

Det kan dock finnas även andra skäl att se över finansieringen av gymnasieskolan. Finansieringen av och resursfördelningen inom gymnasieskolan tar i dag endast i begränsad omfattning hänsyn till elevers olika behov och därmed skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. Socioekonomisk bakgrund har stor betydelse för elevers studieresultat och genomströmning. Av den totala andelen elever som efter årskurs 9 i grundskolan blev behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram hade 52 procent (53 procent för flickor, 50 procent för pojkar) föräldrar med högst förgymnasial utbildning. Det kan jämföras med att elever vars föräldrar hade eftergymnasial utbildning motsvarade 93 procent av eleverna (94 procent för flickor, 93 procent för pojkar). I gymnasieskolan får elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning i högre grad gymnasieexamen jämfört med andra elever. De har också högre genomsnittlig betygspoäng jämfört med övriga elever. Elever med svensk bakgrund har generellt sett bättre resultat än elever med utländsk bakgrund. Ännu sämre studieresultat når elever som är utrikesfödda. Undersökningen TIMSS Advanced som riktas till elever i gymnasieskolan visar att elevernas bakgrund har en stor betydelse för deras studieresultat.

I gymnasieskolan finns en differentiering av elever med olika bakgrund och förutsättningar, vilket beror på att om det finns fler sökande än det finns platser på ett önskat program och skola ska urvalet göras utifrån betygen från grundskolan. Till vissa attraktiva skolor i framför allt större städer och storstäder, antas enbart elever med höga meritvärden. Differentieringen påverkas också av behörighetskraven för att påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan. De ungdomar som inte är behöriga till ett nationellt program erbjuds i stället utbildning på gymnasieskolans introduktionsprogram. Både höga meritvärden från grundskolan och behörighet till nationella program är som nämnts starkt kopplat till bakgrundsfaktorer av socioekonomisk karaktär. Elever med hög studiekapacitet samlas på detta sätt på samma program och på samma skolor medan elever som har svårare studieförutsättningar och som ofta är i behov av stöd för att kunna fullfölja sina studier samlas på andra program och skolor. Inom regeringens satsning på Samverkan för bästa skola genomför Skolverket, i dialog med huvudmän, insatser i syfte att höja kunskapsresultaten och öka utbildningarnas likvärdighet inom och mellan skolor. Insat-

serna riktar sig till skolor med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier, och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand.

När det gäller finansieringen av gymnasial utbildning tar den i dag ofta endast i begränsad omfattning hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. Vid en översyn av finansieringen av gymnasial utbildning bör det därför samtidigt övervägas om finansieringen i högre grad bör differentieras för att uppväga skillnader i elevers varierande förutsättningar och behov och därmed skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Utredaren ska därför

- föreslå vid behov 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,
- analysera hur dagens finansiering av gymnasieskolan tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning,
- föreslå vid behov en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning, utifrån analysen av dagens finansiering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det behov av ett samlat ansvar för inackorderingsstödet till elever i gymnasieskolan?

Elever i gymnasieskolan kan under vissa förutsättningar få stöd för inackordering. Ansvaret för inackorderingsstöd är i dag uppdelat mellan kommunerna och staten. Elevernas hemkommuner ansvarar för stödet till elever i skolor med en offentlig huvudman enligt 15 kap. 32 § skollagen, medan Centrala studiestödsnämnden (CSN) ansvarar för stödet till elever i skolor med enskilda huvudmän enligt 2 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395) och 2 kap. 2 § studiestödsförordningen (2000:655). CSN ansvarar dock även för inackorderingstillägg till elever vid utbildningar med en offentlig huvudman

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

Elevens hemkommun ska lämna ekonomiskt stöd till elever i gymnasieskolan med en offentlig huvudman som behöver inackordering på grund av skolgången. Denna skyldighet gäller dock inte elever som har tagits emot i andra hand till ett nationellt program, programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion anordnad för en grupp elever, elever på Rh-anpassad utbildning eller utlandssvenska elever som får studiehjälp i form av inackorderingstillägg enligt studiestödslagen. Reglerna om mottagande i första och andra hand finns i skollagen (16 kap. 43, 44 och 47 §§ skollagen). Rätten till det statliga stödet grundas inte, såsom rätten till det kommunala stödet, på mottagande i första hand till gymnasieskolan. Grundkraven för det statliga inackorderingstillägget är i stället dels att restiden mellan föräldrahemmet och den valda skolan är minst två timmar per dag under minst fyra dagar per tvåveckorsperiod, dels att den studerande inte kan bo kvar i föräldrahemmet och gå en motsvarande utbildning utan att få så lång restid som den nämnda. De närmare bestämmelserna och villkoren för stödet regleras i CSN:s föreskrifter (1 kap. 3–5 §§ i CSN:s föreskrifter och allmänna råd CSNFS 2001:6 om studiehjälp).

Det uppdelade ansvaret mellan kommunerna och staten genom de olika regelverken innebär bl.a. att förutsättningarna för rätten till inackorderingsstöd och storleken på stödet skiljer sig åt beroende på om en elev går i en kommunal eller fristående skola. Förutsättningarna och beloppen för stödet kan även variera mellan olika kommuner. Studiehjälpstuderingen (U 2012:02) hade bl.a. i uppdrag att analysera och ta ställning till om det ska vara CSN eller kommunerna som ska ha ansvaret för stöd till inackordering. Utredningens förslag presenterades i betänkandet Moderniserad studiehjälp (SOU 2013:52), där utredningen bl.a. föreslog att staten genom CSN ska ha det samlade ansvaret för inackorderingsstöd inom ramen för studiehjälp. Förslaget behöver dock kompletteras med viss ytterligare utredning innan regeringen fullt ut kan ta ställning till frågan, bl.a. gäller det att närmare analysera vilka konsekvenserna blir för kommunerna och eleverna av ett samlat statligt ansvar. I arbetet med detta deluppdrag ska utredaren även beakta övriga uppdrag i direktiven om att föreslå hur utbildning inom bl.a. gymnasieskolan bör samordnas, planeras och dimensioneras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till förslaget i betänkandet Moderniserad studiehjälp och föreslå om staten genom CSN bör ha ett samlat ansvar för inackorderingsstödet och särskilt redovisa vilka konsekvenser förslaget får för kommuner och elever, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförfordningen (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. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter och erfarenheter från länsstyrelser, kommuner, landsting, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och enskilda skolhuvudmän. Utredningen ska även inhämta synpunkter och erfarenheter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Arbetsgivarverket, Arbetsförmedlingen och andra relevanta myndigheter. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Riksidrottsförbundet och elevorganisationer. Berörda centrala arbetstagar- och arbetsgivar-

organisationer ska hållas informerade om arbetet och ges tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska i relevanta delar hålla sig informerad om arbetet i Delegationen för unga till arbete (A 2014:06), Utredningen organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet (U 2017:04), Komvuxutredningen (U 2017:01), Indelningskommittén (Fi 2015:09), Kommunutredningen (Fi 2017:02), Utredningen om styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (U 2017:05), Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (U 2017:116), Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) och andra utredningar med relevans för uppdraget.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:2

Tilläggsdirektiv till Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (U 2018:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 9 januari 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 kommittédirektiv om hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov (dir. 2018:17). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 3 februari 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juni 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Utredningens insamlade empiriska material

Fallstudie om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola i regioner med olika förutsättningar

Urval av regioner för utredningens fallstudie

I utredningens fallstudier har vi utgått ifrån *pendlingsområden*¹ för gymnasial utbildning, som karakteriseras av att de rymmer ett i huvudsak avgränsbart elevunderlag och flera olika huvudmän och utbildningsanordnare, som förhåller sig till varandra i olika grader av samverkan respektive konkurrens. I de fall då 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 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.

(2) *Regioner med större centralorter* – regioner med medelhög befolkningstäthet, en eller flera större centralorter, pendlingsbara avstånd

¹ 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.

till ett flertal utbildningsanordnare, och en hög andel tätortsnära 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 *Värmland* (centralort Karlstad).

(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 Lapplands kommunalförbund, samt kompletterat med ett område i västra Värmland som ligger långt från Karlstad och tillsammans med en grannkommun bildar en egen lokal arbetsmarknad.

I de ovan nämnda regionerna har vi i ett urval av huvudmän samt samverkansorganisationer kontaktat 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 ambition 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.

Lista över genomförda intervjuer

I tabellen listas de huvudmän och andra organisationer vars representanter utredningen haft kontakt med inom fallstudierna.

Tabell 1 Intervjuer gymnasieskola/gymnasiesärskola

Huvudman/organisation	Typ	Intervjuade personer	Fallstudieområde
Mora	Kommunal huvudman	Gymnasiechef	Dalarna
Västerbergslagens Utbildningsförbund	Kommunal huvudman/Samverkans- organisation	Förbundschef	Dalarna
Gysam Falun-Borlänge	Samverkansorganisation	Processledare	Dalarna
Göteborg	Kommunal huvudman	Gymnasiechef	Göteborgsregionen
Lilla Edet	Kommun utan gymnasieskola	Utbildningschef	Göteborgsregionen
Partille	Kommunal huvudman	Utbildningschef	Göteborgsregionen
Göteborgsregionens kommunalförbund (GR)	Samverkansorganisation	Utbildningschef samt Göteborgsregionen Chef för gymnasie- antagningen	Göteborgsregionen
Aspero Idrottsgymnasium	Enskild huvudman	Rektor	Göteborgsregionen
Lapplands gymnasium	Kommunal huvudman och samverkansorganisation	Gymnasiechef och förbundsdirektör	Lapplands gymnasium
NTI-gymnasiet Skövde	Enskild huvudman	Rektor	Skaraborg
Hjo	Kommunal huvudman	Rektor	Skaraborg
Skövde	Kommunal huvudman	Rektor	Skaraborg
Lidköping	Kommunal huvudman	Rektor	Skaraborg
Skaraborgs kommunalförbund	Samverkansorganisation	Regional samordnare	Skaraborg
Stockholms stad	Kommunal huvudman	Gymnasiechef	Stockholmsregionen
Ekerö kommun	Kommunal huvudman med enbart introduktionsprogram	Utbildningschef	Stockholmsregionen
Förbundet Storsthlm	Samverkansorganisation	Processledare Chef för gymnasie- antagningen	Stockholmsregionen

Tabell 2 Intervjuer komvux/särvux

Huvudman/organisation	Typ	Intervjuade befattningar	Fallstudieområde
Göteborgs stad	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Göteborgsregionen
Stenungsund	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Göteborgsregionen
Göteborgsregionens kommunalförbund (GR)	Samverkans-organisation	Utbildningschef Vuxenutbildnings chef	Göteborgsregionen
Kungsbacka	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Göteborgsregionen
Lapplands gymnasium	Kommunal huvudman och samverkans-organisation	Vuxenutbildnings chef och förbundsdirektör	Lapplands gymnasium
Hjo	Kommunal huvudman	Utbildningschef	Skaraborg
Lidköping	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Skaraborg
Skövde	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Skaraborg
Skaraborgs kommunalförbund	Samverkans-organisation	Processledare	Skaraborg
Stockholms stad	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Stockholmsregionen
Nynäshamn	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Stockholmsregionen
Kunskapscentrum nordost	Kommunal huvudman/samverkans-organisation	Vuxenutbildnings chef	Stockholmsregionen
Förbundet Storsthlm	Samverkans-organisation	Processledare	Stockholmsregionen
Karlstad	Kommunal huvudman	Skoldirektör	Värmland
Filipstad	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Värmland
Kil	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Värmland
Sunne	Kommunal huvudman	Vuxenutbildnings chef	Värmland
Region Värmland	Regionalt utvecklingsansvarig	Strateg	Värmland

Registerdata från SCB

Utredningen har genom avtal med SCB under utredningstiden haft tillgång till statistiskt material i form av mikrodata på individnivå. Datamaterialet utgör källan för utredningens analyser av gymnasieutbudets utveckling, analyser av resursfördelningen samt analyser om gymnasieprogrammets olika relation till arbetsmarknadsutfall för ungdomar och kompetensförsörjningen. Uppgifterna i utredningens individ-databas kommer från följande register hos SCB.

- Registret över slutbetyg från gymnasieskolan.
- Komvuxregistret.
- Registret över gymnasieskolans elever.
- Registret över sökande och antagna till gymnasieskolan.
- Registret över Befolkningens utbildning.
- Registret över betyg i grundskolan åk 9.
- Longitudinell Integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA).

Utöver mikrodata från SCB har även Skolverket bistått utredningen med ett bearbetat datamaterial med elever per program från 2000 till 2018. Detta används som grund i utredningens beskrivningar av hur programutbud och skolstorlek utvecklats sedan millennieskiftet. Underlaget finns samlat i bilaga 6 – *Gymnasieskolor sedan år 2000*.

Enkätundersökning om kompensatorisk resursfördelning

För att få en bild av i vilken utsträckning de kommunala huvudmännen använder någon form av kompensatorisk strukturersättning i sin resursfördelning till de nationella programmen genomförde utredningen en enkätundersökning. Undersökningen genomfördes av Sweco och insamlingen pågick från 19 februari till 11 mars 2020.

Enkäten besvarades av 151 kommuner som anordnade minst ett nationellt program 2020, vilket motsvarar 76 procent. Även ett antal kommuner som enbart anordnar introduktionsprogram besvarade enkäten. Dessa svar har behandlats som övertäckning då undersök-

ningen avsåg resursfördelningen till nationella program. Bland de kommuner som inte besvarade enkäten finns såväl små som större kommuner vilket tyder på att det inte finns en uppenbar bias i bortfallet.

Frågorna i enkäten



Stort tack för att du besvarar enkäten om kompensatorisk resursfördelning i gymnasieskolan

1. Använde er kommun någon form av strukturersättning vid fördelningen av resurser till gymnasieskolans nationella program inför 2020?

Med strukturersättning avses en ersättning som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar (grundskolebetyg, socioekonomiska förhållanden). Ersättningar som avser en unik individ (motsvarande tilläggsbelopp) är inte en strukturersättning.

☐ Ja

☐ Nej

2. Beskriv gärna kort hur strukturersättning bestäms och beräknas.

3. Hur stor del omfördelas enligt denna modell sett i relation till den totala kostnaden för de nationella programmen?

 %

Om andelen är svår att beräkna, ange gärna en uppskattning, exempelvis en andel baserad på uppgifter från tidigare år.

4. Använder ni strukturersättningen i samband med ersättning för elever folkbokförda i kommunen...

	Ja	Nej
...till gymnasieskola i egen regi?	☐	☐
...till enskilda huvudmän?	☐	☐
...till andra kommunala anordnare (IKE)?	☐	☐

5. Använder ni denna strukturersättningen även för elever från andra kommuner som går i er gymnasieskola?

☐ Ja

☐ Nej

6. Övriga kommentarer kring enkäten.

Enkätundersökning om inackorderingsstöd

En undersökning om inackorderingsstödet som hanteras av kommunerna utfördes under 2019 för att ge underlag för konsekvensanalysen av de förslag som utredningen tar ställning till.

Undersökningen utfördes av Sweco och insamlingen pågick under september och oktober 2019. Följande frågor ställdes i enkäten:



1. Under hur många månader lämnar er kommun inackorderingsstöd till elever som sökt stödet under ett helt läsår och studerar utan avbrott eller byte av skola?

Vi lämnar stöd under:

månader under ett normalt läsår

2. Hur många av kommunens stödtagare får stöd till inackordering under kortare tid än ett normalt läsår? Till exempel på grund av att de avbryter sina studier eller påbörjar studierna sent.

Uppskattningsvis:

procent av kommunens stödtagare får stöd under kortare tid än ett helt normalt läsår.

3. Hur många elever har kommunen betalat ut inackorderingsstöd till under november månad 2018?

Kommunen har betalat ut inackorderingsstöd till sammanlagt:

elever under november månad 2018.

4. Hur mycket inackorderingsstöd betalade er kommun ut under november månad 2018?

Kommunen har betalat ut inackorderingsstöd med sammanlagt:

kronor under november månad 2018.

5. Hur många elever har kommunen betalat ut inackorderingsstöd till under läsåret 2018/19?

Kommunen har betalat ut inackorderingsstöd till sammanlagt:

elever under läsåret 2018/19

6. Hur mycket inackorderingsstöd betalade er kommun ut under läsåret 2018/19?

Kommunen har betalat ut inackorderingsstöd med sammanlagt:

kronor under läsåret 2018/19

7. Vilka är eleverna som har fått inackorderingsstöd från er kommun under läsåret 2018/19? Uppskatta hur många procent av stöddagarna som tillhör en viss kategori.

Har kommunen inte lämnat stöd till någon elev i en viss kategori ange 0 procent. Om ni saknar en uppgift, kryssa i vet ej/kan inte uppskatta.

a. Uppskatta andelen av stöddagarna som är kvinnor.

procent av stöddagarna är kvinnor.

☐ vet ej/kan inte uppskatta.

b. Uppskatta andelen av stöddagarna som läser en nationellt godkänd idrottsutbildning (NIU)

procent av stöddagarna läser en nationellt godkänd idrottsutbildning (NIU)

☐ vet ej/kan inte uppskatta.

c. Uppskatta andelen av stöddagarna som har tagits emot i andra hand till en utbildning i en annan kommun

procent av stöddagarna har tagits emot i andra hand till en utbildning i en annan kommun.

☐ vet ej/kan inte uppskatta.

d. Uppskatta andelen av stöddagarna som deltar i utbildning anpassad för svårt rörelsehindrade elever (Rh-anpassad utbildning) i Kristianstad, Göteborg, Stockholm eller Umeå

procent av stöddagarna deltar i Rh-anpassad utbildning.

☐ vet ej/kan inte uppskatta.

e. Uppskatta andelen av stöddagarna som är utlandssvenska elever. Utlandssvenska elever är elever vars vårdnadshavare stadigvarande vistas utanför Sverige och varav minst en är svensk medborgare

procent av stöddagarna är utlandssvenska elever.

☐ vet ej/kan inte uppskatta.

9. Vilket krav på minsta avstånd mellan föräldrahem och skola har kommunen, för att inackorderingsstöd ska kunna lämnas?

Kryssa i det alternativ som stämmer bäst.

- ☐ Kommunen har inget krav på minsta avstånd mellan föräldrahemmet och skolan.
- ☐ 1–39 km
- ☐ 40–49 km
- ☐ 50–59 km
- ☐ 60–99 km
- ☐ Minst 100 km

10. Vilket krav har kommunen på minsta restid per dag mellan föräldrahem och skola, för att inackorderingsstöd ska kunna lämnas?

Kryssa i det alternativ som stämmer bäst.

- ☐ Kommunen har inget krav på en minsta restid mellan föräldrahemmet och skolan.
- ☐ Restiden måste vara sammanlagt minst 1 timme per dag
- ☐ Restiden måste vara sammanlagt minst 2 timmar per dag
- ☐ Restiden måste vara sammanlagt minst 2,5 timmar per dag
- ☐ Restiden måste vara sammanlagt minst 3 timmar per dag
- ☐ Skoldagen och restiden måste tillsammans vara minst 9 timmar.
- ☐ Skoldagen och restiden måste tillsammans vara minst 10 timmar.
- ☐ Skoldagen och restiden måste tillsammans vara minst 11 timmar.
- ☐ Skoldagen och restiden måste tillsammans vara minst 12 timmar.

11. Lämnar kommunen någon gång både inackorderingsstöd och bidrag till elevresor till en och samma elev?

Elevresor är dagliga resor som eleven gör från sin bostad till skolorten, när avståndet mellan bostaden och skolan överstiger sex kilometer

- ☐ Nej
- ☐ Ja

12. Lämnar kommunen inackorderingsstöd under tid som eleven deltar i arbetsplatsförlagt lärande (APL) på annan ort, än där den skolförlagda delen av utbildningen äger rum?

- ☐ Nej
- ☐ Ja

13. Hur många arbetsdagar använde kommunen under läsåret 2018/19 för att administrera inackorderingsstödet?
Uppskatta antalet hela arbetsdagar.

stycken hela arbetsdagar

Bortfall och bortfallshantering

Av alla 290 kommuner besvarades enkäten av 69 procent. Bortfallsfrekvensen var något större i mindre kommuner och glesbygdskommuner. Detta antogs kunna snedvridera resultaten då det finns en möjlighet att inackorderingsstödet kan hanteras på olika sätt i olika typer av kommuner. I de fall då enkätens resultat används i utredningens betänkande är bortfallets resultat uppskattat per kommungrupp (Tillväxtverkets kommungrupper). Detta antas ge ett mer rättvisande resultat än att räkna upp bortfallet baserat på samtliga svarande.

Provbedömningar av inackorderingsstöd

CSN har i samarbete med utredningen utfört ett antal provbedömningar inom ett stickprov av elever som mottagit kommunalt inackorderingsstöd. Ett stickprov av individer med kommunalt inackorderingsstöd togs från kommunerna i samband med enkätundersökningen.² Kommunerna har till CSN skickat uppgifter om ett antal personer som fått inackorderingsstöd under 2019. Handläggare vid CSN har kontrollerat vilken utbildning den studerande läst samt om en motsvarande utbildning finns på den studerandes hemort. Bedömningens resultat ska sedan nedtecknas för respektive CSN-nummer. När provbedömningarna har genomförts har CSN sammanfattat resultaten till utredningen. De uppskattningar som gjorts finns presenterade i betänkandets kapitel 8, konsekvenser.

² Ett två-stegs klusterurval av individer drogs från kommunerna för att begränsa uppgiftslämnarbördan för kommuner men samtidigt ge möjlighet till uppskattningar där osäkerheten går att beräkna statistiskt.

Innehåll Bilaga 4

Ett exempel på planering och dimensionering i ett fiktivt samverkansområde

1.1	Inledning	931
1.1.1	Utredningens förslag i korthet	931
1.1.2	Syftet med bilagan är att illustrera en ny process för planering och dimensionering	932
1.1.3	Exemplet illustrerar den föreslagna reformens andra steg	934
1.1.4	En beskrivning av den fiktiva regionen	935
1.1.5	Processen för planering och dimensionering	935
1.1.6	Exemplet har skapats med utgångspunkt i verkliga förhållanden	939
1.2	Regional analys av behov	939
1.3	Planeringsunderlag och utkastet till rambeslut	949
1.4	Regional dialog mellan huvudmän och Skolverket	957
1.5	Beslut om ram för regionens utbud i gymnasieskola och sammanhållna yrkesutbildningar	959
1.5.1	Ramen för gymnasieskolan	960
1.5.2	Huvudmännens platser enligt ramen för gymnasieskola	965
1.5.3	Ramen för sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux	974

Ett exempel på planering och dimensionering i ett fiktivt samverkansområde

1.1 Inledning

1.1.1 Utredningens förslag i korthet

Utredningen har bland annat fått i uppdrag att vid behov föreslå hur gymnasial utbildning kan planeras och dimensioneras inom ramen för en regional planeringsmodell. Syftet är bland annat att trygga 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. Viktiga utgångspunkter för utredningen har varit att dagens huvudmän ska fortsätta som huvudmän och att statens inflytande över planering och dimensionering ska öka. Lika villkor för offentliga och enskilda huvudmän har varit en annan viktig utgångspunkt.

Utredningens analyser visar att dagens utbud i gymnasieskolan formas av att kommunerna så långt det är möjligt ska tillgodose elevernas efterfrågan. Samtidigt konkurrerar huvudmän med varandra om elever, något som starkt påverkar vilket utbud som erbjuds och hur utbildningarna marknadsförs. Inom vuxenutbildningen finns inte samma konkurrens om eleverna, däremot är utbudet av yrkesutbildning inte tillräckligt allsidigt. Utredningen föreslår därför att utbudet ska formas med hänsyn till elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. För att detta utbud ska kunna erbjudas på ett resurseffektivt sätt ska kommuner samverka med varandra om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning.

Att analysera elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov är en komplex uppgift som kräver stor utredningskapacitet. Utredning bedömer att det skulle vara alltför kostsamt för alla samverkande kommuner att upprätthålla en sådan utrednings- och analyskapacitet. Därför föreslår utredningen att Skolverket ska utforma regionala planeringsunderlag. I ett första steg kommer de samverkande kommunerna och de enskilda huvudmännen med stöd av de regionala planeringsunderlagen besluta om utbudet i gymnasieskolan. För komvux kommer de samverkande kommunerna att besluta om utbildning som finansieras genom förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. I ett andra steg föreslås att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet av gymnasieskolans utbildningar och all sammanhållen yrkesutbildning i komvux. Myndighetens beslut om ramar ska baseras på analyser av elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Besluten ska föregås av en dialog med huvudmännen. När Skolverket beslutat om regionala ramar ska Skolinspektionen för de enskilda huvudmännens del besluta om hur många utbildningsplatser en enskild huvudman som mest får erbjuda. Med det beslutet följer också hur många platser som de kommunala huvudmännen inom samverkansområdet ska erbjuda inom olika utbildningar i gymnasieskolan och vilka yrkesområden som de kommunala huvudmännen inom samverkansområdet ska erbjuda i komvux. Hur utbildningar och antalet platser på dessa fördelas mellan kommunerna blir en fråga för de samverkande kommunerna att besluta.

1.1.2 Syftet med bilagan är att illustrera en ny process för planering och dimensionering

Utredningens analyser visar att det finns anledning att göra justeringar i utbudet för att bättre tillgodose både elevers och arbetsmarknadens behov. Utredningens förslag som i korthet beskrivits ovan innebär delvis nya roller. Dagens huvudmän fortsätter som huvudmän för utbildningen men staten ges ett ökat inflytande över vilket utbud som ska erbjudas. Planering och dimensionering av utbudet blir därmed i högre grad än i dag ett gemensamt ansvar för staten och huvudmännen.

Planering och dimensionering av utbildning är en cyklisk process. Ett utbud beslutas, elever informeras om utbudet och väljer utbild-

ning. Elever antas till utbildningar som de genomför och avslutar. Hela förloppet kan följas upp vad gäller val av utbildning, omval, avhopp, nytillkommande elever, genomströmning, etablering på arbetsmarknaden, övergång till högre utbildning och inkomstutveckling.

I gymnasieskolan finns det en tydlig cykel inför varje antagningsomgång som utmynnar i ett konkret beslut om utbudet vid samma tidpunkt varje år. I komvux kan antagning ske löpande vid flera tillfällen och planeringscykeln kommer därför se annorlunda ut. I både komvux och gymnasieskola finns också betydligt längre planeringsprocesser som handlar om att bygga nya skolor, ansöka om och få tillstånd för att bedriva utbildning, upphandling av privata utbildningsanordnare i komvux osv. Syftet med denna bilaga är att illustrera hur det statliga inflytandet kommer att påverka den cykliska processen för planering och dimensionering när regionala ramar för utbildningsutbudet införs. För att illustrera processen utgår vi ifrån ett verklighetsbaserat men oidentifierat exempel. På så sätt kan vi även illustrera nivån på förväntade justeringar av det framtida utbudet.

All planering och dimensionering utgår alltid i någon utsträckning från ett befintligt utbud, dvs. i gymnasieskolan finns det etablerade skolor och utbildningar med anställda lärare och det finns redan mottagna elever som går på dessa skolor. I komvux kan yrkesutbildning anordnas både i egen regi och genom upphandlad yrkesutbildning med avtal som löper över ett antal år framåt. Så kommer det även att vara i framtiden. Att förändra utbudet kommer att handla om justeringar i den ena eller andra riktningen. I takt med att utbudet blir allt mer ändamålsenligt kommer nivån på justeringarna sannolikt att bli allt mindre. De beslut om regionala ramar som Skolverket ska besluta ska baseras på analyser av bland annat elevers efterfrågan och behov, arbetsmarknadens behov, etableringen på arbetsmarknaden och övergången till högre utbildning. Besluten ska också föregås av en dialog med huvudmännen där analysen förankras och huvudmännen kan tillföra det regionala perspektivet. Utredningens förslag innebär att det kommer att finnas goda möjligheter för huvudmännen att även fortsättningsvis vara med och påverka utbudet.

1.1.3 Exemplet illustrerar den föreslagna reformens andra steg

Utredningen föreslår att en regionalt baserad modell för planering och dimensionering införs i två steg. I det första steget utformar Skolverket regionala analyser. Dessa underlag ska stödja huvudmännen i deras arbete att utforma ett utbud som svarar mot elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Analysernas kvalitet och precision kommer att utvecklas successivt. Då de bland annat bygger på uppföljning av gymnasieskola och sammanhållen yrkesutbildning i komvux, kommer analyserna att fånga upp dels huvudmännens förståelse att anpassa sig efter analyserna, dels i vilken utsträckning ett förändrat utbud bidrar till att uppnå t.ex. en bättre kompetensförsörjning och förbättrad resurseffektivitet.

I reformens andra steg fortsätter Skolverket att utforma regionala analyser. Efter dialog med huvudmännen ska Skolverket även fatta beslut om regionala ramar för utbudet. Dessa ramar kommer att bli styrande för huvudmännen. Det faktum att reformen införs i två steg innebär att huvudmännen har goda möjligheter att själva fatta nödvändiga beslut för att anpassa utbudet efter elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov inom ramen för steg ett. Har planeringsunderlagen varit tillräckligt tydliga och om huvudmännen varit framgångsrika i att anpassa utbudet i önskvärd riktning, då kommer de statligt beslutade ramarna inte innebära någon krävande omställning för huvudmännen. Omvänt gäller att huvudmän som väljer att skjuta på justeringar kan komma att ställas inför ett mer krävande beting när Skolverkets ramar beslutats. De justeringar av utbudet som beskrivs i detta exempel på ram skulle alltså i verkligheten kunna komma att bli mindre då det finns möjligheter för huvudmännen att, före ramen börjar tillämpas, själva genomföra stegvisa justeringar.

Exemplets utgångspunkt är det befintliga utbudet i en region som vi har avidentifierat. I exemplet tar vi hänsyn till hur behovet av utbildningsplatser påverkas av den demografiska utvecklingen. Vi tar också hänsyn till regionala arbetsmarknadsbehov. Dispositionen utgår från de övergripande principer för planering och dimensionering av gymnasieskolan och sammanhållen yrkesutbildning i komvux som utredningen föreslår:

Ungdomars och vuxnas behov och efterfrågan av utbildningar samt arbetsmarknadens behov.

1.1.4 En beskrivning av den fiktiva regionen

I exemplet används så realistiska uppgifter som vi har haft möjlighet att använda (givet data som finns tillgängliga) för att sätta den totala utbildningsvolymen i en region i förhållande till prognosticerade under- och överskott i gymnasial utbildning. Vi använder även uppföljningsdata från tidigare elever för att bedöma hur utbildningarna svarar mot arbetsmarknadens behov och elevernas behov. I detta exempel utgår vi ifrån att Skolverket årligen presenterar regionala planeringsunderlag och ramar för utbud av utbildning. Det är dock viktigt att påpeka att utredningens förslag innebär att Skolverket bör få i uppdrag att utforma och utveckla både de regionala planeringsunderlagens innehåll och ramens konstruktion. Skolverket skulle åtminstone delvis kunna komma fram till en annorlunda process och konstruktion än den som vi här presenterar med ett antal antaganden.

Vår bedömning är att det kommer att kräva ett längre utvecklingsarbete under Skolverkets ansvar för att hitta det mest ändamålsenliga sättet att lägga tidsplanen för planeringscykeln och hur platsantalet ska anges, till exempel avgöra vilka inriktningar som vid behov behöver få en egen volym preciserad i ramen. Detsamma gäller om Skolverket ser det som ändamålsenligt att i ramarna ange någon eller några specifika sammanhållna yrkesutbildningar som komplement till yrkesområden när det gäller yrkesutbildning i komvux.

1.1.5 Processen för planering och dimensionering

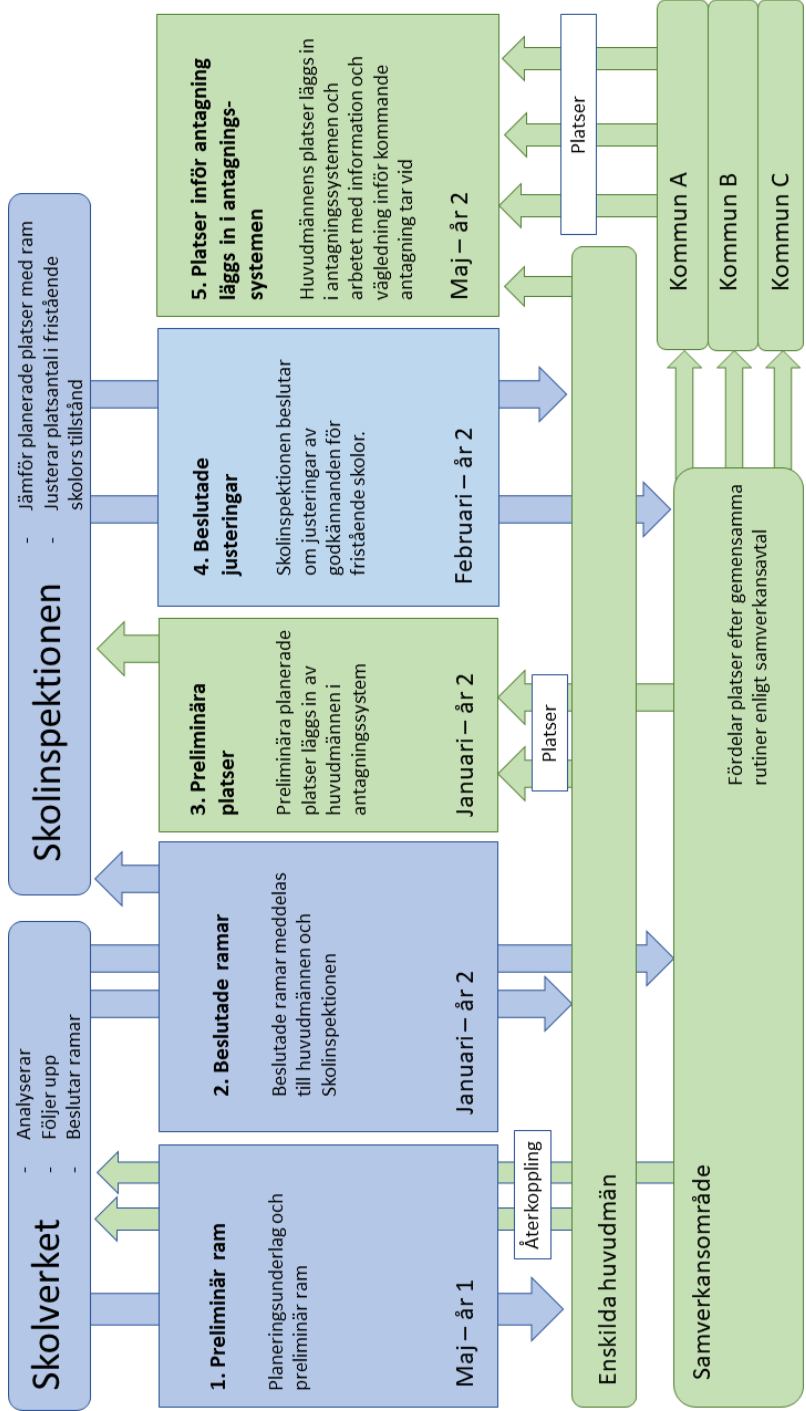
Planeringsprocessen är framåtsyftande och bygger på det befintliga utbudet. Styrningen som staten ska utöva, när behov finns, syftar till att fastställa ett önskvärt framtida utbud av utbildning, ange behov av förändring och gradvis styra det regionala utbudet mot dessa. Hur olika delar av planeringsprocessen infaller i tid beror på en rad olika faktorer. Exempelvis när uppgifter om antagning, etablering och övergång till högre utbildning finns tillgängliga. Vidare behöver processen anpassas till när och hur ofta arbetsmarknads- och utbildningsprognoser från SCB och Arbetsförmedlingen finns tillgänglig. I den mån det är möjligt ska också arbetsmarknadsprognoserna utvecklas så att de blir ändamålsenliga för att användas i högre utsträckning inom utbildningsväsendet.

För planering av gymnasieutbildningen och för planering av yrkesutbildningar i komvux finns vissa givna skillnader, till exempel att komvuxutbildningarna är kortare och beslut om upphandlingar och drift tas med en annan typ av regelbundenhet. Huvudmännens interna beslutsprocesser och de samverkande kommunernas gemensamma beslutsprocesser påverkar också arbetet. Hur lång tid olika förhandlingar och förberedelser tar är svårt att i detalj avgöra nu, då det förutsätter utvecklingsarbete hos alla inblandade parter.

Vissa tidpunkter i en årscykel kan enkelt anges redan i dag utifrån gymnasieskolans antagningscykel, till exempel skolstarten, medan andra tidpunkter, tex. när Skolverket kan presentera ett planeringsunderlag, är ett antagande från utredningens sida för att illustrera hur processens kan se ut. Vi menar dock att Skolverket, efter förberedande arbete och dialoger med huvudmännen ska få möjlighet att påverka tidplanen inom uppdraget att förbereda reformen.

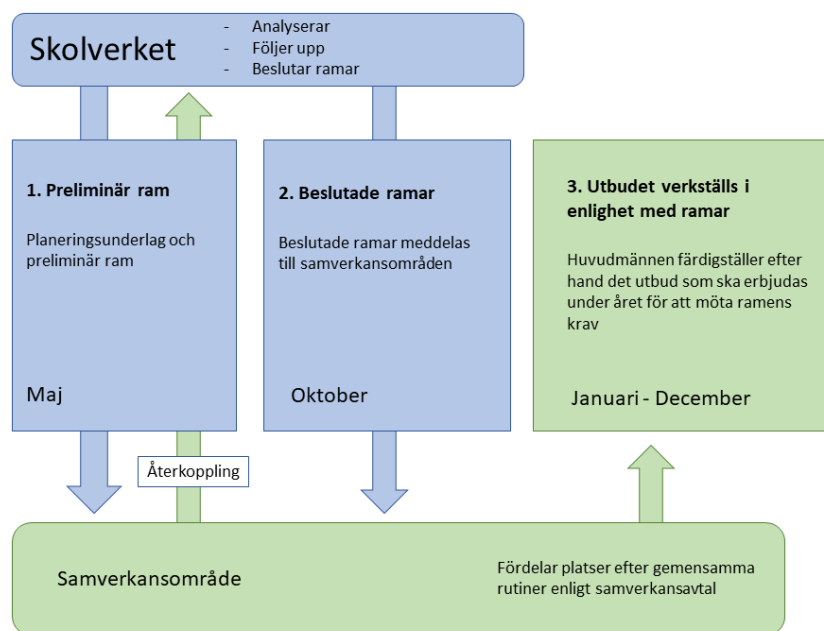
För gymnasieskolan bör huvudmännen, enligt utredningens bedömning, besluta sitt utbud för en viss hösttermin under maj månad året före för att eleverna ska ha tid för omval om beslutet medför nedläggning av något program eller inriktning. Detta föregås av en planeringsfas där Skolverket föregående året i maj har kommit ut med planeringsunderlag och sina bedömningar om hur utbudet bör utvecklas – i form av en preliminär ram. Under sommarmånaderna tar Skolinspektionen in ansökningar om godkännande för anordnande av skola eller för att utvidga befintligt tillstånd med nya program. Huvudmännen och Skolverket för under hösten en dialog om utbudets utveckling. Vid årsskiftet meddelar Skolverket sitt beslut om ramen. Därefter följer Skolinspektionens tillämpning av ramen genom beslut i inkomna tillståndsärenden samt tillämpningen av ramen på befintliga tillstånd. Under denna period och under våren sker regionala dialoger om utbudet där kommunerna i samverkansområdet tar fram sitt planerade utbud av platser.

Figur 1 Översiktsbild över beslutsprocessen för ramar i gymnasieskolan



För kommunal vuxenutbildning gäller samma tidsperspektiv för processen kring behovsanalys och dialoger. Däremot är det inte nödvändigt att rambesluten om gymnasieskola och komvux tas precis samtidigt. Ramen för komvux ska enligt utredningens förslag gälla kalenderår, men för gymnasieskolan behöver Skolverkets beslut gällande gymnasieskola kunna meddelas vid årsskiftet och huvudmännens beslut om utbudet för kommande antagningsomgång tas under våren. Huvudmännens beslut om utbud för yrkesutbildningar i komvux skulle alltså kunna tas under hösten till skillnad från besluten om utbudet inför kommande gymnasieantagningen, som behöver vara färdiga under sen vår.

Figur 2 **Översiktsskild över beslutsprocessen för ramar för sammanhållna yrkesutbildningar i komvux**



Tidplanen för beslutscykeln är en av de frågor som Skolverket bör utforma inom uppdraget att förbereda rambeslutens konstruktion.

1.1.6 Exemplet har skapats med utgångspunkt i verkliga förhållanden

Vårt exempel baseras så långt som möjligt på data från ett svenskt län. Länet fungerar i stort sett som en sammanhängande arbetsmarknadsregion och vi bedömer att länsnivån kan vara lämplig för den behovsanalys som ska utföras av statens myndighet. Enligt utredningens förslag ska alla kommuner samverka om planering och dimensionering och de väljer själva vilka andra kommuner de ska samverka med. Regionen har valts ut som exempel då den delar många karaktärsdrag med många andra regioner i landet. Pendlingsavstånd, tätortsgrad och folkmängd gör den till en ganska genomsnittlig funktionell region för landet med en medelstor centralort i form av en större stad och ett antal kommuner med egna centralorter runt om. Regionen har en prognosticerad befolkningstillväxt i samma takt som Sverige totalt sett har och nästan precis samma andel elever i fristående skolor som rikssnittet. Elevernas fördelning över olika gymnasieprogram skiljer sig något mot riket totalt sett. Främst är det ekonomiprogrammet och estetiska programmet som har en något mindre andel elever i regionen jämfört med rikssnittet och barn- och fritidsprogrammet samt naturbruksprogrammet som har en något högre andel än rikssnittet.

I regionen finns totalt nio kommuner varav fyra kommuner bedriver gymnasieskola i egen regi. En stor centralort utgör ett regionalt centrum för gymnasieutbudet. I centralorten finns för närvarande 70 procent av gymnasieeleverna. Inom yrkesutbildningen i komvux är tre av kommunerna huvudmän för utbildning och en stor majoritet av utbildningen sker i centrumkommunen.

1.2 Regional analys av behov

Utredningen föreslår en årlig process för behovsanalys som staten genom olika myndigheter har ansvaret för. I denna process ingår sammanställning av data och utförande av analyser. Vissa delar av detta är knutna till fasta hållpunkter under året, till exempel antagningsstatistiken. Andra delar är kopplade till kontinuerligt arbete som sker löpande, till exempel i form av särskilda studier, och annan uppföljning. Analyser som kan vara av värde i planeringsprocessen bör planeras med syfte att kunna användas i denna. I tabellen ges en över-

sikt över olika typer av information som ska användas i behovsanalysen.

Tabell 1 Sammanfattning av vilka underlag som planeringsunderlagen baseras på

Område	Underlag	Regelbundenhet	Ansvar
Elevers efterfrågan	Sökandestatistik gymnasieskola, och komvux	Årligen	Skolverket
Demografiska förutsättningar	Befolkningsstatistik	Årligen	SCB
	Pendlingsstatistik	Årligen	SCB, Skolverket
Elevers behov	Fördjupade studier	Löpande	Skolverket
	Uppföljning av etablering och studier	Årligen	Skolverket
Utbudsinformation	Planerat utbud gymnasieskola	Årligen	
	Planerat utbud sammanhållna gymnasieutbildningar	Årligen/Vid vissa brytpunkter	Skolverket
	Planerade arbets- marknadsutbildningar	Årligen/Vid vissa brytpunkter	Arbetsförmedlingen
Arbetsmarknadens behov	Regionala långsiktiga utbildningsprognoser	Årligen	SCB
	Regionala yrkesprognoser	Årligen	Arbetsförmedlingen
	Matchningsindikatorer	Årligen	SCB
	Yrkesstatistik	Årligen	SCB
	Fördjupade studier	Löpande	Skolverket, SCB m.fl.

Innan Skolverket beslutar om den ram för samverkansområdet som anger utbildningsvolymen på olika utbildningar inom regionen ska myndigheten ta fram ett planeringsunderlag. Detta underlag ska ligga till grund för dialog mellan Skolverket och huvudmännen. Det ska därmed finnas tid för synpunkter på ramen innan den beslutas. Utbudet ska formas med hänsyn till elevers efterfrågan och behov

samt arbetsmarknadens behov. Dessa olika aspekter behöver därför belysas i det planeringsunderlag som föregår den regionala dialogen mellan Skolverket och huvudmännen, samt beslutet om ramen. I kommande avsnitt går vi igenom de material som används i analysen.

Elevers efterfrågan i relation till erbjudna platser

Förändringen i det totala gymnasiebehovet

Det totala behovet av gymnasieplatser ökar i ramregionen och ungefär 550 ytterligare platser behövs inom en period på fyra år från utgångsläget. I detta exempel utgår vi ifrån att Skolverket anger en ram för kommande beslutscykeln, dvs. ungefär ett år före huvudmännens slutgiltiga utbudsbeslut måste vara fattat. Vi tänker oss också att en preliminär ram som ligger fyra år framåt i tiden anges av Skolverket. Enligt befolkningsprognosen för exempelregionen kommer ökningen av det totala platsbehovet att fortsätta i liknande takt även under den nästkommande fyraårsperioden.¹

Platser och efterfrågan per program och inriktning

Statistik över elevers ansökningar och kompletterande analyser av elevers efterfrågan behöver vara en grund för bedömningen. Vi har studerat sökandestatistiken för hela regionen på nationella program och programinriktat val till respektive program samt yrkesintroduktion inriktad mot de nationella programmens områden. Vi noterar att i förhållande till sökandestatistiken finns det program som har underskott av platser totalt sett i regionen. Samtidigt finns det andra program som har överskott av platser jämfört med efterfrågan. Följande tabell visar söktrycket totalt sett per program.

¹ I planeringsunderlaget på regional nivå ska det längre tidsperspektivet beskrivas för att ge långsiktiga planeringsförutsättningar.

Tabell 2 **Platser och efterfrågan i nuläget**

Sammanställning av antal platser och förstahandssökande per program.

Program	Antal platser i slutantagningen	Antal första-handssökande	Överskott/underskott
Bygg- och anläggningsprogrammet	172	184	-12
Barn- och fritidsprogrammet	201	207	-6
El- och energiprogrammet	186	198	-12
Ekonomiprogrammet	403	366	+37
Estetiska programmet	174	157	+17
Fordons- och transportprogrammet	187	227	-40
Handels- och administrationsprogrammet	86	103	-17
Hotell- och turismprogrammet	64	29	+35
Humanistiska programmet	32	24	+8
Hantverksprogrammet	114	73	+41
Industri tekniska programmet	53	50	+3
Naturvetenskapsprogrammet	430	437	-7
Naturbruksprogrammet	193	156	+37
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	74	57	+17
Samhällsvetenskapsprogrammet	698	619	+79
Teknikprogrammet	380	385	-5
VVS- och fastighetsprogrammet	61	65	-4
Vård- och omsorgsprogrammet	116	135	-19
Totalt	3 624	3 472	152

Gymnasieplatser i utgångsläget

För att studera elevers efterfrågan i regionen använder vi oss av statistik från slutantagningen 2019 i regionens samtliga skolor. Denna statistik är på programnivå samt inriktningsnivå på de program där antagning sker på inriktningsnivå.²

² Underlaget skulle vid skarp tillämpning behöva innefatta en tydligare bild av söktrycket samt en tydligare bild av vilka icke sökbara utbildningsplatser som huvudmännen kan erbjuda till elever som ej är behöriga till nationella program.

Överskottet av platser beräknas till cirka 8 procent. Här finns sannolikt en underskattning då vi vet att platsantalet som är angivet inom slutantagningen sannolikt understiger den faktiska maxkapaciteten.³ I ett läge där planeringen följer ramar som beslutas av staten skulle troligen platsöverskottet till och med kunna vara något högre. Vi kan konstatera att det finns ett överskott på platser vid slutantagningen på omkring 8 procent. Ett visst överskott av platser är nödvändigt av flera skäl, till exempel för att möjliggöra byten, ta emot elever från introduktionsprogram och för att ta emot elever som flyttar till regionen. Samtidigt kostar det att ha ett överskott och det binder resurser. Vi tar inte ställning till hur stort överskott som är rimligt. Det kräver fortsatt utvecklingsarbete av Skolverket. Jämfört med andra regioner bedömer vi dock att överkapaciteten, sett till totala platsantalet i denna region, inte är särskilt stort⁴. Vi utgår i exemplet från att ett 8-procentigt platsöverskott kan vara ändamålsenligt även framöver.

Obalanser mellan efterfrågan och tillgång i några fall

Det finns dock vissa obalanser mellan elevers efterfrågan och platsutbudet. Bland yrkesprogrammen är naturbruksprogrammet och hantverksprogrammet de program som har störst överskott på platser. Bland de högskoleförberedande programmen finns ett relativt stort överskott på samhällsvetenskapsprogrammet och ekonomiprogrammet, men ett litet underskott på teknikprogrammet och naturvetenskapsprogrammet.

³ Vid en större efterfrågan från elever tidigare under antagningsprocessen hade kanske platsantalet i vissa fall kunnat justeras upp. Det angivna platsantalet behöver alltså inte nödvändigtvis innebära maxkapaciteten hos huvudmannen. Detta är ofrånkomligt då en huvudmans kapacitet är resultat av både ekonomiska hänsyn och ibland politiska ställningstaganden gällande vilken kapacitetsnivå som man väljer att ha – denna skiljer sig åt mellan huvudmännen, även gällande samma program.

⁴ Ur ett historiskt perspektiv så är ett överskott omkring 8 procent mindre än de riktmärken som funnits under den tid då staten planerade gymnasieskolan.

Gymnasieplatsbehov utöver folkbokförda elever

I analysen behöver hänsyn tas till in- och utpendlingen från angränsande regioner. Denna behöver tas med i framskrivningen av det totala gymnasiebehovet för att inte det platsbehovet ska underskattas. Även om inpendlingen kan påverkas av rambesluten och inte nödvändigtvis är bestående finns flera goda skäl att tillåta en viss överkapacitet för de grupper som bor i gränstrakter mellan regioner. Annars finns en risk att man på ett onödigt sätt utestänger elever i gränskommuner.⁵

Regionen hade 2018 ett nettotillskott från kringliggande regioner. 95 procent av de folkbokförda eleverna gick inom regionen. En viss överkapacitet utöver den prognosticerade mängden folkbokförda i gymnasieåldern behövs för att möta detta tillskott som totalt uppgår till 5 procent av totala elevmängden 2018.⁶ Storleken på tillskottet kan komma att förändras beroende på om samverkansområdet beslutar sig för att göra avtal med gränskommuner eller ej.

Platser på sammanhållna yrkesutbildningar i komvux i utgångsläget

Information om vilka yrkesområdena är för de anordnade sammanhållna yrkesutbildningarna har hämtats från bl.a. Skolverkets statistik och anpassats till regionen.⁷ Platserna i sammanhållna yrkesutbildningar anges som individplatser i vårt exempel och inte som helårsplatser.⁸

⁵ Elever som bor i gränstrakter mellan olika funktionella pendlingsområden har i regel relativt lång resväg till gymnasieskola. I vissa fall är det rimligt att förvänta sig att kommuner som saknar en given samverkanspart kan ha avtal som möjliggör för eleverna att pendla till flera olika områden. Om kommunerna kommer överens om en sådan ordning är det naturligtvis lämpligt att ramarna tar hänsyn till detta inflöde. Det är också möjligt att få ett inflöde av förstahandsmottagna på grund av möjligheten att söka fritt nationellt, i de fall då egna samverkansområdet inte erbjuder inriktningar samt om eleven söker till fristående skola.

⁶ I exemplet beräkningar antar vi att denna volym har samma tillväxttakt som befolkningsunderlaget i regionen generellt.

⁷ Statistiken över utbildade inom komvux är framtagen av Skolverket.

⁸ Det skulle kunna vara ändamålsenligt att beräkna platsantalet sett som helårsplatser då utbildningarnas längd kan variera i komvux. Det finns också en relation mellan komvux-utbildningarnas omfattning och beräkningarna i modellen för prognosmodellen som eventuellt behöver justeras för att så väl som möjligt spegla produktionen av komvuxutbildning mot olika yrkesinriktningar.

Ungdomars och vuxnas behov

Jämfört med elevernas efterfrågan är elevers behov ett mer komplext värde att anpassa utbudet efter. Elevernas behov är en strävan som är mer komplicerad att mäta än elevernas efterfrågan. Förenklat uttryckt ska utbudets konstruktion så långt som möjligt användas för att förebygga att elever inte klarar sina studier, eller inte lyckas komma vidare ut i arbetslivet eller till högre studier efter gymnasieskolan. Skolverket bör genom analyser på nationell nivå kunna ge vägledning kring hur olika program fungerar med avseende på elevernas möjligheter att klara utbildningarna och att efter utbildningen kunna få fotfäste i vuxenlivet. Våra analyser av sannolikheten för examen⁹ visar att högskoleförberedande program ger en lägre sannolikhet att ta examen jämfört med yrkesprogram. Särskilt estetiska programmet, som också har en relativt låg övergång till högskola eller arbetsmarknadsetablering, är ett program som bör bevakas ur detta perspektiv. Mot bakgrund av sådana resultat är det viktigt att huvudmännen, med stöd från Skolverkets analyser, utvärderar om utbildningen lockar elever av rätt skäl. Att utbildningen är kopplad till ett utdraget arbetslivsinträde gör att både Skolverket och Skolinspektionen noggrant bör utvärdera hur utbildningen svarar mot elevernas behov.

Behov av programinriktade introduktionsprogramplatser

Platser på programinriktat val ingår i vårt exempel i beräkningen av dimensionerna för de nationella programmen. Platser på programinriktat val räknas alltså i vårt exempel till det nationella programmets platsantal och söktryck. Det ska understrykas att en viktig del av ramen är att den även ska fånga upp det totala behovet av programinriktade introduktionsprogram. Detta eftersom blivande introduktionsprogramselever är den grupp som påverkas mest vid ett felplanerat utbud då de både har störst behov och lägst förutsättningar att konkurrera. Vi menar att det är angeläget att ramarna tar höjd för denna elevgrupp så att det i möjligaste mån säkerställs att det finns rum på yrkesprogram med en god arbetsmarknadskoppling. Detta kan i sig vara ett godtagbart skäl till en viss överkapacitet på vissa program. Det viktiga är att konkret ta med dessa platser i samverkansområdenas planering av platsutbudet. Det är centralt att behovsana-

⁹ Länsspecifika versioner av de analyser som presenteras i bilaga 5.

lysen utförs samlat för programinriktade introduktionsprogramplatser och det tillhörande nationella programmet. Annars underskattas behovet av framför allt platser på yrkesprogram och då ökar risken för en underdimensionering totalt sett av utbildningsplatser på arbetsmarknadsrelevanta program. Om platsbehovet på sådana program underskattas så kan det få negativa effekter för både individ och samhälle. Att ramen tar höjd för elever som vid antagningen ännu inte var behöriga till ett nationellt program säkerställer att det finns utrymme för att ta emot elever som började sina gymnasiala studier på ett introduktionsprogram. Vi ser alltså ett behov av bättre och mer samordnad planering av introduktionsprogram och nationella program.

Behov av platser på sökbar yrkesintroduktion

Även ett utbud för sökbar yrkesintroduktion ska planeras regionalt. Förslagen innebär att Skolverket får mandat att vid behov besluta vilka yrkesområden som ska finnas i form av yrkesintroduktion i regionen.¹⁰ Skolverket ska också vid behov ha mandat att i ramen sätta volymkrav för dessa utbildningars minsta kapacitet. Sökandestatistiken från exempelregionen kan inte ge en komplett bild av läget, eftersom det finns en osäkerhet för oss gällande hur stor del av platserna som utformats med respektive utan sökbarhet.

Arbetsmarknadens behov

I exemplet används SCB:s långtidsprognoser på regional och nationell nivå som utgångspunkt för att beskriva regionens framtida behov på arbetsmarknaden.¹¹ I en skarpt tillämpad modell för planering och dimensionering behöver prognosunderlaget för utbildningsförsörj-

¹⁰ Ett utbudskrav i likhet med sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux.

¹¹ De uppskattningar av balanserna i olika utbildningsgrupper som vi har använt kommer från SCB:s beräkningar av balanserna mellan olika utbildningsområden (2017) trender och prognoser. Jämförelsen är gjord för att säkerställa realismen i scenariot på så vis att de regionala prognosticerade behoven inte ska avvika så mycket från den regionala kontexten att det förminskar realismen i exempelscenariot. Det framgår att det inte finns några större skillnader mellan de nationella balansbehoven och den utvalda regionen.

ningen ha högre aktualitet¹². Vi använder information på nationell nivå som speglar en balanserad proportion mellan olika utbildningsgrupper utifrån SCB:s prognosscenari i *Trender och prognoser 2017*. Då regionala data saknas i nuläget används nationella förhållanden som ett antagande.¹³ Det kan vara så att de prognosticerade behoven till viss del skulle vara annorlunda idag.¹⁴ Från och med 2021 ska SCB regelbundet redovisa prognoserna i regional version, som huvudregel på länsnivå.¹⁵ Tabellen ger en bild av en årlig platsfördelning i gymnasieskolan som skulle bidra till ett balanserat läge för de gymnasiala utbildningsgrupperna.

¹² Dessutom behöver ytterligare underlag ingå i form av Arbetsförmedlingens *Yrkesprognoser på länsnivå*.

¹³ Det har dock tidigare gjorts regional prognos för SCB av regionen som då visade på likartad utveckling gällande under- och överskott av olika utbildningsgrupper, som prognosen för riket i stort. Därför anser vi att det utgör ett realistiskt scenario.

¹⁴ Som ett illustrerande exempel fungerar det väl men en prognos som kontinuerligt uppdateras med förändringar i utbildningsvolymerna är viktig. Vi kan till exempel se att barn- och fritidsprogrammet ökat i omfattning med 200 elever per år. Detta kan göra en ganska stor skillnad på utbildningsprognosen. Detta visar att det är viktigt att kontinuerligt uppdatera nulägesbilden för att inte dra slutsatser på felaktig grund.

¹⁵ Utvecklingsarbetet pågår och utformningen är ännu inte färdig.

Tabell 3 Behov för mer balanserad kompetensförsörjning

Förändringsbehov för gymnasieskolan för att balansera årliga volymerna i gymnasieskolan mot behoven på arbetsmarknaden

Program	Proportioner mellan utbildningar för ett balanserat scenario	Förändringsbehov, i procentenheter jämfört med nuläge i regionen
Barn- och fritidsprogrammet	5,5 %	-1,9 %
Bygg- och anläggningsprogrammet	4,7 %	Balans
El- och energiprogrammet	5,1 %	Balans
Fordons- och transportprogrammet	5,1 %	Balans
Handels- och administrationsprogrammet	2,4 %	Balans
Hantverksprogrammet	3,1 %	-1,3 %
Hotell- och turismprogrammet	1,8 %	Balans
Industritekniska programmet	1,5 %	+2,8 %
Naturbruksprogrammet	5,3 %	-2,8 %
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	2,0 %	Balans
VVS- och fastighetsprogrammet	1,7 %	Balans
Vård och omsorgsprogrammet	3,2 %	+6,4 %
Högskoleförberedande program	58,0 %	-1,4 %

Notering: Program där förändringsbehovet understiger en procentenhet av totala elevgruppen anses vara balanserat. Underlaget är skapat från en beräkning av vad som utgör en balanserat årlig examinationsfrekvens inom de gymnasiala yrkesutbildningarna, baserat på uppgifter från trender och prognoser (SCB 2017). Behovsanalysen gäller egentligen riksnivån men används och jämförs här med platstillgången i exempelregionen eftersom vi inte har tillgång till samma siffror från den regionala analysen, även om en sådan också är utförd av SCB.

Utifrån de tidigare regionala prognoserna som SCB gjort på regional nivå utgör de högskoleförberedande programmen i regionen tillräcklig rekryteringsbas för högskolor. Prognoserna visar på ojämn fördelning mellan olika eftergymnasiala utbildningsgrupper samt ett ökande överskott på individer med högskoleförberedande gymnasieutbildning som inte har gått i högskola. Men för att uppnå en balanserad kompetensförsörjning i eftergymnasiala utbildningsgrupper krävs inte en ökad andel på högskoleförberedande program, snarare är det en liten justering nedåt som behövs. De risker för överskott och underskott som prognoserna visar är visserligen viktig information, men dimensioneringen av de högskoleförberedande programmen kan inte lösa problem som handlar om balans mellan högskolans om-

råden. Däremot bör den bristande matchningen som finns i regionen naturligtvis göras känd för gymnasieskolan, dess studie- och yrkesvägledare samt elever som står inför sitt gymnasieval.

Ett antal gymnasieprogram kräver underlag på en nivå lägre än SCB:s långtidsprognos redovisar – detta gäller exempelvis för naturbruksprogrammet, barn- och fritidsprogrammet samt hantverksprogrammet. För dessa har information om etablerings- och yrkesstatistik samt Arbetsförmedlingens länsprognoser använts som underlag för att resonera kring hur ett beslut på inriktningsnivå skulle kunna se ut – även om vi inte gör en nedbrytning i inriktningar fullt ut i de exempelbeslut vi redovisar här.

1.3 Planeringsunderlag och utkastet till rambeslut

När Skolverket presenterar behovsanalyserna för respektive region sker det genom ett regionalt planeringsunderlag. Detta underlag bör innehålla ett utkast till ramen för respektive samverkansområde. I underlaget ska Skolverket förmedla de förändringsbehov som identifierats. I vårt exempel antar vi att Skolverket efter analys och dialog med huvudmännen i samverkansområdet bedömer hur utbudet bör utvecklas kommande treårsperioden:

- Kapaciteten behöver styras mer mot utbildningar som har god arbetsmarknadsanknytning.
- Överkapacitet och konkurrens om elever behöver minska på utbildningar där arbetsmarknadsanknytningen är relativt dålig. En stram dimensionering helt utan överskott på program med god arbetsmarknadskoppling och överskott på platser på program utan god arbetsmarknadskoppling leder till att platsbrist kan uppstå där den har störst negativ effekt.
- Utbyggnaden av utbudet i regionen har under senare år fokuserat på program där inga stora behov finns på arbetsmarknaden. Huvudmännens beslut skulle kunna påverkas i mer ändamålsenlig riktning med statlig styrning av programmens dimensioner.
- En tydligare styrning av programmens dimensioner skulle minska drivkrafter att exempelvis påverka programval genom att utbildningen kombineras med olika profiler. Om huvudmännen ska

erbjuda till exempel idrottsprofil, kan Skolverket göra en rekommendation att erbjudandet ska gälla ett brett utbud av program så att elevernas skäl till programval inte snedvrids.

- Programinriktade introduktionsprogram och sökbar yrkesintroduktion måste styras i högre utsträckning till program med god arbetsmarknadskoppling.

Efter att Skolverket i planeringsunderlagen har förmedlat dessa bedömningar till huvudmännen leder Skolverket en dialog med huvudmännen om dessa.

Behovet av expansioner

På grund av de demografiska förutsättningarna är huvudfrågorna för den regionala dialogen planeringen av utbudsökningen som följer av det ökande elevantalet. Som en konsekvens av befolkningsökningen i barn- och ungdomsåldrarna kommer nästan alla gymnasieskolans utbildningar, på programnivå, att behöva öka. Behovsanalysen och den ram som Skolverket kommer att besluta blir styrande i fråga om hur mycket olika utbildningar kan öka, men nästan alla program behöver en ökad volym för att möta elevökningen. Konsekvenserna av rambeslutets volymer kommer alltså främst att påverka nyetablering eller utökning av antalet undervisningsgrupper.

Nyetableringar behövs

Nya skolor eller stora kapacitetsutökningar kommer att behöva beslutas under perioden, men med ökat fokus på elevers och arbetsmarknadens behov. Ökningen kommer att innebära nyetableringar. Nybyggnation av en skola med 400 platser gjordes under 2018 med fokus på högskoleförberedande program och idrottsprofil. Detta har sannolikt ökat efterfrågan på dessa program.¹⁶ Nybyggnationen har bidragit till att förstärka efterfrågan på idrottsutbildningar vid högskoleförberedande program. Hittills har alltså expansionen fokuserat på de områden som andelsmässigt inte behöver öka under ramperio-

¹⁶ Den expansion som gjorts kan betraktas som ett exempel på en potentiellt kontraproduktiv utbyggnadsstrategi, nämligen att låta elevers efterfrågan på programval påverkas av efterfrågehöjande insatser som satsning på idrottsutbildning.

den. I dialogen med huvudmännen skulle Skolverket kunna komplettera rambeslutet med en rekommendation att upphöra med efterfrågepåverkande åtgärder som enbart riktar sig mot högskoleförberedande program. I stället bör fokus vara utveckling av utbudet på yrkesprogrammen. Staten kan också inom ramen för Skolverkets stödjande analyser överväga att rekommendera att huvudmännen upphör med efterfrågepåverkande åtgärder som kan verka i motsatt riktning jämfört med den utveckling som krävs i rambeslutet.

Gällande yrkesprogrammen är läget olika på olika program i regionen. Bygg- och anläggningsprogrammet och fordons- och transportprogrammet är exempel på utbildningar som behöver öka. Detta samtidigt som de redan i dag är översökta på flera skolor i regionen för tillfället. Populariteten är dock ojämn på dessa program och utbildningen har nyligen lagts ner på en skola som inte kunde locka eleverna. Det behov av utökning som ramen anger innebär åtminstone en ny undervisningsgrupp. Detta betyder att kapaciteten kommer att behöva öka och att den befintliga kapaciteten inte helt och hållet kommer att kunna täcka ökningen.

Vård- och omsorgsutbildningen behöver ett så stort tillskott enligt vårt exempel att det kan var orealistiskt att åstadkomma den ökningen på så kort tid utan mycket kraftig påverkan på organisation. Här kan kommunerna behöva lägga en något större volym i komvux i stället. Om myndigheten efter dialog med kommunerna beslutar att det är alltför orealistiskt att bygga ut vård- och omsorgsutbildningen med över 100 platser under de kommande två åren, skulle konsekvensen helt enkelt kunna bli ett annat beslut där andra programs volymer behöver öka något mer i stället.¹⁷ I ansökningssiffrorna för antagningen 2019 syns dock ingen målkonflikt i en utökning av vård- och omsorgsprogrammet. Programmet är faktiskt något underdimensionerat i regionen som helhet sett till efterfrågan bland de sökande ungdomarna. Vi bedömer således att programmet ska öka och en statlig styrning genom ramen skulle bidra med en tydlig styrning mot detta. I detta fall finns ingen målkonflikt eftersom ett flertal högskoleförberedande program har överkapacitet när man räknar in de platser som finns tillgängliga på fristående skolor. En omfördelning av resurser mellan programmen är således motiverad och

¹⁷ Denna kan då fördelas över utbildningar som ligger i balans eller på utbildningar där ett utbildningsunderskott fortfarande finns.

ingen avvägning mellan elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov behöver göras.

Ramen och beslutsunderlagen ska alltid tydliggöra att behov i gymnasieskolan och behov i vuxenutbildningen hänger ihop via kompetensförsörjningsbehoven och att beslut gällande en skolform påverkar den andra skolformen.

När utbudet ska expandera är strategisk expansion av utbudet viktig. Utbudet ska formas för att hjälpa eleverna att göra val som är gångbara på arbetsmarknaden framöver, genom att inte snedvrیدا efterfrågan mot billiga program som just nu är populära eller för den delen till dyra program där utbildningsvolymerna bidrar till ett tydligt överskott av utbildade. I detta fall betyder det att regionens huvudmän behöver bygga ut ett antal investeringstunga utbildningar. För att dessa helt nödvändiga beslut ska tas krävs att staten bidrar med en långsiktig styrning som tydliggör denna målsättning samt ger goda förutsättningar att begränsa riskerna med dessa investeringar.

Omotiverade överkapaciteter finns i regionen

Den största huvudmannen i regionen utför stora och väl dokumenterade utredningsinsatser inom sin utbudsplanering. Man tar god hänsyn till effektivt resursutnyttjande. Det är uppenbart så att andra huvudmäns utbud är en aspekt som planeringsunderlagen dock tar mindre hänsyn till och helheten i det regionala utbudet är inte fullt ut synligt i underlagen.¹⁸ Helhetsbilden av kapacitetsutnyttjande behövs för att se hur utrymmet bör användas. Ett tydligt exempel i regionen är att det finns en överkapacitet på flera dyra program som inte kan anses vara motiverad av arbetsmarknadsbehov och inte heller elevers efterfrågan. Överkapaciteten är spridd mellan ett flertal olika huvudmän vilket försvårar en strategisk styrning. Om denna överkapacitet inte är berättigad utifrån principerna om dimensionering borde den minskas. Annars blir följden ett lågt resursutnyttjande som sätter en omotiverat hög prisnivå för verksamheter i regionen men också för riket i stort då kostnaderna per elev ligger till grund för beräkningen av riksprislistan. Detta är ett exempel på en konserverande negativ faktor som en statlig styrning via ramen kan minska.

¹⁸ Även en utbyggd analys av hur programmens syften uppfylls och hur arbetsmarknadsbehoven ser ut regionalt skulle kunna stärka analysen.

I den antagningsomgång som har använts som underlag finns sådan överkapacitet på fyra olika program varav tre har relativt svaga arbetsmarknadsutsikter (hantverksprogrammet, inriktningen djur på naturbruksprogrammet samt estetiska programmet). Ytterligare ett skäl till att minska sådan överkapacitet är att undvika en situation där överkapaciteten gör att elever med mindre konkurrenskraftiga meritvärden riskerar att hamna på program som ger sämre förutsättningar vilket skulle vara en olycklig konsekvens. Detta är en fara som uppstår när man har ett relativt högt kapacitetsutnyttjande och inte aktivt styr var man kan acceptera överkapaciteter. Detta är sådant som kan vara föremål för Skolverkets bedömningar i planeringsunderlaget som ska tas upp till dialog med huvudmännen. Skolverkets styrning i planeringsprocessen ska förstärka huvudmännens incitament att rikta sina resurser mot att locka elever till andra program vars volymer kan bättre motiveras med arbetsmarknadsbehoven.

Vi ser när vi studerar beslutsdokument från kommunen att utbudsbesluten påverkas av annat än elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Det som är resurseffektivt i ett enskild kommunalt beslut om drift av program är inte nödvändigtvis resurseffektivt ur ett regionalt perspektiv sett till helhetskostnaderna för gymnasieskolan som bärs av kommunerna gemensamt. Gällande hantverksprogrammet så finns skälen beskrivna för varför programmet fortsätter att drivas på många skolor i centralorten trots en låg efterfrågan både från elever och arbetsmarknaden. Skälen är inte irrationella ur ett huvudmannaperspektiv, både kommuner och fristående skolor har mycket kraftfulla ekonomiska incitament att försöka nyttja den kapacitet man har. Det är dock olyckligt när dessa drivkrafter inriktas på utbildningar med svagare arbetsmarknadsanknytning. Här ser vi ett exempel på effekter av ersättningssystemet som Olsson (2018) varnar för.¹⁹ Utbildning som får sin elevgrupp från andra kommuner inbringar en så pass hög ersättning från andra kommuner att en nedläggning inte helt säkert skulle resultera i en besparing, så man väljer i stället att fortsätta driva programmet med överkapacitet. Programmet bedrivs med låga elevantal på inte mindre än fyra skolor i området. Samtidigt togs nedläggningsbeslut på en inriktning, plåtslageri, som enbart finns på en skola i kommunen och som är en utbildning med mycket hög efterfrågan på arbetsmarknaden. Det låga resursutnytt-

¹⁹ Olsson (2016). *Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasiemarknaders funktion*.

jandet som uppstår i den kommunala skolan bidrar till att konservera den höga ersättningsnivån, inte bara i kommunen utan även i riket genom riksprislistan. I detta läge, där dimensioneringsprinciperna om elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov, faktiskt ger tydlig vägledning, skulle staten kunna styra platsantalet för programmet nedåt totalt sett och bidra till ett mer ändamålsenligt utbud och högre resurseffektivitet.

Vi kan vidare konstatera att ersättningsnivån för naturbruksprogrammet med inriktning djur vida överstiger riksprislistan. Detta eftersom den offentliga anordnaren i samverkansområdet är en kommun som bedriver utbildningen med platsöverskott. Genom kommunala beslutsdokument om besparingar 2019 kan vi se att kommunen saknar starka skäl att dra ner på kostnaderna på programmet eftersom en stor majoritet av eleverna kommer utifrån. Därför kompenseras överkapaciteten till stor del av att genomsnittliga självkostnaden betalas av andra kommuner. Sammanfattningsvis har vi bara i denna region hittat två exempel på små utbildningar med platsöverskott och bristande arbetsmarknadskoppling som konserveras av ersättningssystemet, trots att kommunerna aktivt letar efter besparingar till följd av det ansträngda ekonomiska läget.

Viss styrning av platser på programinriktat val och yrkesintroduktion behövs

I tabellen ovan ingår sökbara platser på programinriktat val samt yrkesintroduktion inriktat mot ett nationellt programs område.²⁰ Ansökningsstatistiken visar att det finns en relativt väl fungerande dimensionering i dagsläget, där sökbara platser har avsatts i totalt sett tillräcklig omfattning. Det finns dock vissa obalanser i utbudet som kan utgöra en risk i nuläget och på några års sikt, där program med sämre arbetsmarknadskoppling har ett omotiverat stort antal platser i nuläget. Vid slutantagningen 2019 var en tredjedel av platserna på dessa program inriktade mot naturbruk eller hantverk.²¹ Detta antar vi att Skolverket bedömer som obalanserat, vilket ingår i

²⁰ Yrkesintroduktion måste inte vara riktad mot ett yrkesområde som hör till ett nationellt programs område, även om utredningen bedömer att det är en norm då programmet i praktiken ofta ligger på skolenheter där nationella program ges. Det är viktigt att poängtera att den styrning som statens skulle kunna utföra enligt det mandat som utredningen föreslår, inte utesluter att individuellt utformade program också kan erbjudas eleverna.

²¹ Denna obalans finns även bland offentliga huvudmän.

bedömningen som redogörs i tabellen där programmen behöver minskat platsantal.

Det ska dock påpekas att möjligheten att anordna individuella platser fortfarande finns. Alla program kan användas för individuella platser då hemkommunen gör sådan bedömning.

Elevers preferenser förändras ofta snabbare än arbetsmarknaden

Platsöverskotten på utbildningar med svag arbetsmarknadskoppling har uppstått trots att huvudmännen i regionen försökt följa elevernas intresse. Att utbildningarna finns har att göra med att huvudmännen kunnat visa att det funnits ett konkret elevintresse. Det krävs för att en enskild huvudman ska ha fått tillstånd för utbildningarna. Vad som hänt i regionen är att elevernas efterfrågan har förändrats. Utbildningarna med svag arbetsmarknadskoppling är inte längre lika eftertraktade sedan några år tillbaka. Detta visar på en fara med att inte väga in arbetsmarknadsbehoven i utbildningarna. När det är många ansökningar till djurinriktningen, och få ansökningar till vård- och omsorgsutbildningen, riskerar dimensioneringen att leda till att elever inte får sitt förstahandsval av djurinriktningen. Detta kan eventuellt, men långt ifrån säkert, ha negativa effekter för individerna. Men om elevernas preferenser har ändrats, (kanske på grund av att arbetsmarknadsutsikterna blivit mer kända) riskerar man i stället ett överskott på djurinriktningen, samtidigt som man har en för liten dimension på vård- och omsorgsutbildningen. Denna situation leder med betydligt större sannolikhet till ett sämre utfall för såväl individ som samhälle. Detta har alltså hänt i exempelregionen och det är ett exempel på varför utbildningar med svag arbetsmarknadskoppling i framtiden behöver dimensioneras försiktigare och mer restriktivt.

Elevernas behov och förutsättning att klara de nationella programmen

Av eleverna som gått på nationella program och inte klarat examensmålen kommer en knapp majoritet från de högskoleförberedande programmen, trots att dessa elever i snitt har bättre förutsättningar för att klara gymnasieskolan jämfört med de som lämnar yrkesprogrammen utan examen. Därför är det en bedömning som Skolverket gör vid beslutet om ram, i vilken mån platsantalet på högskoleförbered-

ande program ska regleras. Andelen elever på högskoleförberedande program är relativt balanserad i länet, och andelen på estetiska programmet är lägre än rikssnittet. Därför antar vi i detta exempel att Skolverket inte reglerar de högskoleförberedande programmen mer än att bevaka den totala andelen. Både på den regionala nivån, inom samverkansområdenas egen verksamhet och nationellt genom myndigheterna vore det önskvärt med en särskild bevakning av estetiska programmet och hur eleverna efter genomgången utbildning ser på frågan om hur väl deras efterfrågan på programmet i valsituationen matchar deras behov efter utbildningen. Detta är frågor som ska lyftas både i planeringsunderlaget och i dialogen med huvudmännen.

Potentiell mållkonflikt mellan elevers intresse och arbetsmarknadens behov

Bedömningen om storleken på de högskoleförberedande programmen totalt sett leder till att platserna på dessa program kommer att minska som en andel av det totala platsantalet. Trots det kommer programmen att behöva växa till följd av att elevkullarna ökar. För tillfället finns ett större platsöverskott på högskoleförberedande program i regionen än motsvarande överskott på yrkesprogram. Därför finns det inget direkt behov av ökning, däremot av omfördelning för att bättre möta elevernas efterfrågan. För att nå en balanserad kompetensförsörjning krävs dock att de högskoleförberedande programmen totalt sett inte tillåts öka lika mycket som yrkesprogrammen. Detta kan potentiellt leda till en mållkonflikt, men det är långtifrån säkert att det gör det. Om huvudmännen får både en gemensam målbild och gemensamma begränsningar att arbeta med ser vi det som troligt att detta i sin tur kan påverka hur man konstruerar utbudet och hur man informerar blivande elever och deras föräldrar om utbildningar och arbetsmarknadsbehov.

Minskningar och ökringar av volymer i kommunal vuxenutbildning

I vårt exempel för vuxenutbildningen utgår siffrorna från årligt utbildningsbehov utifrån prognoser av efterfrågan och årlig volym i utbildningarna i utgångsläget. Detta ger en uppfattning om kompetensförsörjningsbehovet och det ger en tydlig bild i de fall då ett behov

kommer att öka på grund av att utbildningsvolymen i gymnasieskola inte täcker behovet. Eftersom vuxenutbildningens elevantal inte är lika lätt att prognosticera som gymnasieskolan finns vissa problem med att uttrycka ramen som en andelsfördelning mellan utbildningar. Om ett yrkesområde är i ett balanserat läge sett till kompetensförsörjningen, (dvs. det bedöms inte finnas ett växande underskott eller överskott, t.ex. som för frisörutbildningen i exempelregionen) då bör vuxenutbildningen som huvudregel inte öka. I stället ska resurser och marknadsföring riktas till övriga områden med brist på utbildade. Ett undantag från detta är om specifika behov inom ett yrkesområde kan identifieras och täckas av yrkesutbildning.

1.4 Regional dialog mellan huvudmän och Skolverket

När planeringsunderlaget, som ska innefatta ett utkast till ram, har presenterats, vidtar en dialog där huvudmännen för utbildning i regionen och regionalt utvecklingsansvariga får inkomma med synpunkter på ramen. Vissa avvägningar behöver göras i denna period. T.ex. är det viktigt att avvägningar mellan planerade utbildningsvolymerna mellan gymnasieskola, komvux och arbetsmarknadsutbildningar behandlas i dialogen. Det kan föranleda att Skolverket gör förändringar i ramen baserat på de planer för samordning mellan utbildningsformerna som de samverkande kommunerna kan redogöra för.

Utredningen ska inte föregripa Skolverkets möjlighet att utforma arbetssättet och dialogernas form. Men ett exempel på en form som skulle kunna vara ändamålsenlig är att Skolverket samlar kommuner och huvudmän till en regelbunden konferens, motsvarande de som myndigheten anordnar i dagsläget om kommunal vuxenutbildning. Sedan ska myndigheten motta skriftliga synpunkter på behovsanalys och preliminär ram från kommuner och huvudmän i regionen.

Avvägningar mellan volymökning i gymnasieskolan eller i komvux

Scenariot utgår ifrån att gymnasieskolan ska bidra till att utjämna de obalanserade kompetensbehoven, men det finns situationer då detta inte kommer att vara lämpligt helt och hållet. Behovet ska bedömas i förhållande till hur väl utbildningen kan antas stämma med elevers efterfrågan och behov. Om Skolverket efter analysen och dialogen

med ramregionen bedömer att det under planeringshorisonten, trots att eventuella nya skolor byggs och förändringar av utbudet görs, finns starka skillnader i preferensen mellan ungdomar och vuxna studerande kring yrkesutbildningar, då kan avvägningar göras mellan komvux och gymnasieskolan, vilket alltså kan påverka ramarna för gymnasieskola och för sammanhållna yrkesutbildningar. Då kommer behoven att uttryckas som behov inom vuxenutbildningen i stället.

Beslut om hur stor del av kompetensförsörjningen som gymnasieskolan ska bidra med kan vara olika för olika utbildningar. Ett fall från exempelregionen gäller industriutbildningar och transportutbildningar på gymnasial nivå.²² Dessa kan vara utbildningar där det kan anses vara mer ändamålsenligt att möta kompetensförsörjningen i högre grad genom vuxenutbildning än genom att försöka öka antalet gymnasieplatser.

En liknande bedömning skulle kunna gälla vård- och omsorgsutbildning om det skulle anses oförenligt med elevernas efterfrågan. Det finns kompetensförsörjningsbehov inom vård och omsorg, där analysen visar att det finns ett stort behov av gymnasialt utbildade. Efterfrågan på personer med utbildning överstiger antalet platser i utgångsläget, och vuxenutbildningens nuvarande volymer räcker inte för att ge ett balanserat läge på längre sikt.²³ I exempelregionen anger dock ramen för gymnasieskolan att en ökning måste ske. Detta eftersom det finns en högre efterfrågan från eleverna enligt senaste antagningsstatistiken än platserna räcker för. Därför bedöms behovet av ökat platsantal finnas i både komvux och gymnasieskolan.

²² Tas som exempel här då den kan upplevs som en riskabel utbildningsväg för unga då branschen är minskande och föremål för omvandling i yrkesstrukturen. Då kan den anses mer lämplig och lättrekryterad i komvux – och då kan en större del av balansbehovet fördelas dit.

²³ Det finns skäl att väga in betydelsen av långsiktig kompetensförsörjning. Tillfälliga satsningar kan ibland vara nödvändiga, och efterfrågan och behov av yrkesutbildning i komvux kan variera. Det är dock viktigt att ta ett lite längre perspektiv på kompetensförsörjning – då försörjning sker huvudsakligen genom någorlunda stabila flöden från utbildning till arbetsmarknad. I vissa fall finns tydliga och relativt stabila flöden från yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning till flera yrken och i viss mån går det att lita på att det finns omställningsbehov som skapar ett rekryteringsunderlag. Men det är svårt att räkna helt med vuxenutbildningen för kompetensförsörjningen då rekryteringsbasen varierar så mycket.

Skolinspektionen tar emot ansökningar om godkännande för fristående gymnasieskola

När planeringsunderlaget har redovisats startar ansökningsperioden för godkännande för att starta eller utöka verksamheten vid en fristående gymnasieskola. Denna kan då ske parallellt med de regionala dialogerna om utbudet. Under denna period inhämtar Skolinspektionen även yttrande från de kommunala huvudmännen gällande ansökningarna.

1.5 Beslut om ram för regionens utbud i gymnasieskola och sammanhållna yrkesutbildningar

När dialogerna har skett utifrån planeringsunderlag, utkastet till ram och huvudmännens synpunkter på dessa, följer Skolverket beslutsfas. Vid beslutet görs eventuella justeringar av behovsanalysen och därefter beslutar myndigheten ramarna för utbudet i gymnasieskola och sammanhållna yrkesutbildningar i kommunal vuxenutbildning. Återigen vill vi poängtera vikten av att Skolverket får ett utrymme att utveckla formen för hur platser ska fastställas i ramarna. Därför illustrerar vi två olika scenarier för hur ramen för gymnasieskolan skulle kunna se ut. En viktig funktion i den modell som utredningen föreslår är att Skolverket till viss del ska kunna välja hur detaljerad reglering som krävs av platsantalet på olika utbildningar i en region. Det är viktigt att styrningen inte är mer detaljerad än vad som krävs för att åstadkomma utveckling av utbudet i den riktning som staten bedömer behövs. Skolverket bör inte detaljstyra mer än vad som är befogat för att uppnå syftena med styrningen. Finner Skolverket efter dialogfasen att utbudet kommer att utvecklas i önskvärd riktning finns det heller inga skäl att sätta ramar med detaljerade begränsningar. Tvärt om kan det då bli kostsamt eftersom en detaljerad styrning medför mer komplicerad och därmed mer kostsam styrning.

1.5.1 Ramen för gymnasieskolan

Huvudmännens befintliga organisation och till viss del även deras planering kommer att vara kända faktorer för Skolverket. Därför menar vi att Skolverket kommer att ha ett gott beslutsunderlag för att bedöma om en detaljerad styrning med absoluta krav på platser i form av tak och golv behövs. Skolverket skulle kunna göra bedömningen att det inte behövs detaljerad styrning och därför anpassa rambestämmelserna efter detta.

Även i situationer då Skolverket inte bedömer att det finns behov av en detaljerad styrning behöver myndigheten ändå ange vissa grundläggande storheter som Skolinspektionen och huvudmännen har att ta hänsyn till. Eftersom ramen ska vara vägledande för tillståndsprövning behöver Skolverket för samtliga samverkansområden ta fram riktlinjer för hur stora olika utbildningar får bli innan de totalt sett måste begränsas.

Det finns regioner där utbudet är relativt väl balanserat. Då behöver Skolverket inte detaljreglera platsantalet utan endast sätta gränser för enstaka program där man ser risker med eventuella överskott eller underskott. Finner myndigheten efter dialogfasen att utbudet kommer att utvecklas i en riktning som är önskvärd enligt myndighetens bedömning finns det heller inga skäl för Skolverket att sätta absoluta ramar. Tvärt om kan det då bli kostsamt eftersom en detaljerad styrning medför mer komplicerad styrning. Ett större friutrymme kan skapas genom att sätta högre övre gränser för utbildningarna. Ju högre absoluta gränserna för de olika programmen i relation till det prognosticerade totala elevantalet – ju högre blir också flexibiliteten men också potentialen för överkapacitet och konkurrens. Denna bedömning är alltså en viktig del i Skolverkets ansvar vid rambesluten.

I första scenariot exemplifieras en styrning där Skolverket anser att det bara i några enstaka fall av program/inriktningar finns skäl att styra utbudet med detaljerade absoluta plats-tak och plats-golv. Vi antar att Skolverket har kommit fram till denna bedömning genom erfarenhet av tidigare planering och dimensionering i samverkansområdet och de senaste dialogerna med samverkansområdets huvudmän. I praktiken behöver Skolverket definiera övre gränser för utbildningsvolymerna även i sådana fall.²⁴ Men då kan de övre gränserna

²⁴ Ramen måste vara tillämpbar för Skolinspektionen när de ska handlägga ansökningar om godkännande för ny eller utökad gymnasieskola.

sättas med sådan höjd i friutrymmet att flexibiliteten inte riskeras. Dessa högre övre gränser kan då kompletteras med riktvärden. I nästa tabell exemplifieras en sådan ram där riktvärden och övre gränser uttrycks som procentsatser av den totala elevkullen. I några särskilda fall uttrycks absoluta och mer styrande antalsbegränsningar. Dessa särskilda begränsningar gäller program som inte får öka från dagens nivåer eller rent av behöver begränsas ytterligare.

Tabell 4 Scenario 1: Styrning med relativt sett lägre detaljeringsgrad

Ramen uttryckt som andelar och med några fall av särskilda begränsningar uttryckta som absoluta plats-tak på några utbildningar

Program	Ram 2022–2024 Riktvärde samt inom parentes övre absolut gräns	Särskilt utpekade begränsningar
Barn- och fritidsprogrammet	4 % (6 %)	
Bygg- och anläggnings- programmet.	4 % (6 %)	
El- och energiprogrammet	5 % (7 %)	
Fordons- och transportprogrammet	6 % (8 %)	
Handels- och administrations- programmet	2 % (4 %)	
Hantverksprogrammet	2 %	Absolut tak: 90 platser hösten 2024
Hotell- och turismprogrammet	2 % (4 %)	
Industritekniska programmet	3 % (5 %)	
Naturbruksprogrammet	4 %	Absolut tak: 140 platser hösten 2024
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	2 % (4 %)	
VVS- och fastighetsprogrammet	2 % (4 %)	
Vård- och omsorgsprogrammet	9 % (11 %)	
Högskoleförberedande program*	54 %	Absolut tak: 1 130 platser hösten 2024

Den demografiska situationen, med en pågående successiv elevökning gör att huvudmännens planer involverar expansioner. Skolverket måste ta hänsyn till att expansionen sker stegvis. I detta exempel

antar vi att Skolverket tar hänsyn till expansionen genom att, efter dialog med huvudmännen, ge ett något större utrymme till huvudmännen för att dessa ska kunna utföra expansionen stegvis med syfte att ha flera utbyggnader färdigställda till 2024 utan att de ska behöva överskrida ramen 2022.

Om en mer detaljerad styrning behövs

I detta scenario utgår vi ifrån att Skolverket under de föregående årens dialoger²⁵ ser ett starkt behov av att styra utbudet i regionen med tydligare och mer styrande avgränsningar än i det föregående scenariot. Denna bedömning antar vi har gjorts av Skolverket efter regionala dialoger och uppföljningar av tidigare års analyser och mindre detaljerad ramstyrning. I detta scenario antar vi att Skolverket ser starka skäl till att styra detaljerat. Skälet skulle kunna vara till exempel att regionens utbud, trots styrsignaler från Skolverket i tidigare års ramar och dialoger inte har utvecklats i rätt riktning, eller till och med har blivit mindre ändamålsenligt.

En anledning till detta skulle till exempel kunna vara att platsantalet på utbildningar växt under flera år så att det uppstått en stor total överkapacitet av platser i förhållande till elevmängden som Skolverket bedömer som för stor för att uppnå den avsedda strategiska styrningen av utbudet.

Som en följd av detta anges i ramen förändringsbehov i platsantal för respektive program. Det anges också specifikt huruvida programmet inte får öka mer än så, dvs. en skarpare gräns som betyder att huvudmännen inte får använda någon form av friutrymme för att överstiga platsantalet på det specifika programmet. Det kan också finnas situationer där ramen ger ett lägsta antal platser.

Detta illustrerar en situation där vi antar att Skolverket har bedömt att det är möjligt att ganska långt balansera elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov, detta på grund av att målkonflikterna på en länsövergripande nivå mellan elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov inte är särskilt stora i denna region. Där emot behövs en tydlig styrning för att regionens utbud ska utvecklas i en riktning som följer dessa principer.

²⁵ Utredningens förslag bygger på en stegvis uppbyggnad av den statliga styrningen av utbudet. Därför kommer även de första statliga rambesluten att ha föregåtts av ett antal års dialoger om utbudets utveckling på regional nivå.

Tabellen som visar ramens platsantal ger också information om vilken typ av begränsning som antalet är förknippat med – *golv* eller *tak*. Utbildningar som i ramen får en minskad andel platser uttryckt som ett tak är de som har en relativt svag arbetsmarknadskoppling samt uppvisar en överkapacitet i utgångsläget. Detta gäller hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet.²⁶ På utbildningar där det finns en balans mellan elevers efterfrågan i nuläget och arbetsmarknadsbehoven behövs inga skarpa angivelser av golv och tak, utan en flexibilitet kan gälla inom dessa.

För vissa utbildningar där ungdomars efterfrågan är särskilt låg kan Skolverket i dialog med huvudmännen komma fram till att utbildningsplatserna ska komma till stånd i vuxenutbildningen i stället för gymnasieskola. I vårt exempel har man identifierat industritekniska programmet och vård- och omsorgsprogrammet som de områden där en avvägning görs mellan gymnasieskola och komvux. Eftersom det finns en ökad efterfrågan från ungdomar på vård- och omsorgsprogrammet, ska dock en ökning ske även i gymnasieskolan. Då vuxenutbildningens syften och tillflöde av elever skiljer sig från gymnasieskolans är volymerna mindre förutsägbara. Kommunerna kan dock påverka volymerna i vuxenutbildning genom att erbjuda och marknadsföra platser. I det här fallet utgår vi från att samverkansområdet har meddelat Skolverket sin avsikt att öka volymerna i komvux på några års sikt samt och att man avråder från förslaget i ramens utkast att relativt kraftigt öka vård- och omsorgsprogrammet. Skolverket tar inför beslutet hänsyn till detta och justerar därför ramen inför beslutet på så sätt att ökningen på vård- och omsorgsprogrammet samt industritekniska programmet blir mindre. Ökning ska dock ske även i gymnasieskolan på båda dessa program, då det finns arbetsmarknadsbehov och en efterfrågan från elever som åtminstone bedöms öka i proportion till elevkullarnas ökning.

²⁶ Då inriktningarna skiljer sig åt ganska mycket är det sannolikt så att en nedbrytning av dessa två program behövs.

Tabell 5 **Scenario 2: en detaljerad ram med styrning av utbudet på två och fyra års sikt.**

Ram uttryckt som antal platser samt förändringsbehov jämfört med nuläget (2020)

Program	Ram hösten 2022	Preliminär ram hösten 2024	Förändring: Utgångs- läget jämfört med ram för 2024	Grad av flexibilitet
Barn- och fritidsprogrammet	176	198	-16	Balans, flexibilitet finns
Bygg- och anläggnings- programmet.	178	198	+26	Tak, får öka 2022
El- och energiprogrammet	199	220	+34	Måste öka 2022
Fordons- och transportprogrammet	229	250	+63	Måste öka 2022
Handels- och administrations- programmet	98	107	+21	Måste öka 2022
Hantverksprogrammet	89	102	-12	Får inte öka mer
Hotell- och turismprogrammet	82	89	+25	Balans, flexibilitet finns
Industritekniska programmet	128	134	+81	Måste öka 2022
Naturbruksprogrammet	142	164	-29	Tak, måste minska 2022
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	81	90	+16	Balans, flexibilitet finns
VVS- och fastighetsprogrammet	60	66	+5	Balans, flexibilitet finns
Vård- och omsorgsprogrammet	374	387	+271	Måste öka år 2022
Högskoleförberedande program*	1 133	1 261	+290	Tak, får inte öka
Totalsumma	4 011	4 413	+405	

* Beräknade ökningsbehovet på högskoleförberedande program är här utslaget jämnt över programmen. En sammanvägd bedömning är dock att platserna på naturvetenskapsprogrammet, och teknikprogrammet bör öka i takt med elevintresset. Teknik och naturvetenskapliga utbildningar ger behörighet till fler av de högskoleutbildningar där SCB och Arbetsförmedlingen signalerar tydliga bristprognoser för framtiden. Dessa prognosvärden skulle kunna användas för att ytterligare precisera balansen mellan platser på högskoleförberedande program. Då skulle exempelvis naturvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet kunna öka om bedömningen är att för få uppnår de områdesbehörigheter som krävs för att fylla behoven av högskoleutbildade inom sektorer som teknik och tillverkning.

Olika behov av skärpa i ramens angivelser i gymnasieskola

Det kan finnas olika stora behov av hur skarpt ramen behöver fördela proportioner mellan program och inriktningar. Skolverket skulle kunna ge en ram nedbruten på fler program än de som presenteras i exempeltabellerna. Till exempel skulle myndigheten kunna göra bedöm-

ningen att det ska finnas separata ramar för de högskoleförberedande programmen. I andra fall kan det vara lämpligt att ge en mer precis ram som går ändå ner på inriktningen, exempelvis på naturbruksprogrammets specialiserade och resurskrävande inriktningar. Tydliga ramar behövs särskilt på utbildningar som staten bedömer har en svag koppling till elevers och arbetsmarknades behov.

Bedömningen av vilka program och inriktningar som ska ha separat angivna platsantal och vilka som kan hanteras grupperat bör utarbetas av Skolverket inom uppdraget att förbereda reformen. Det är inte säkert att det behövs åtskillnad mellan olika program medan i andra fall kan det krävas att ramarna preciseras på inriktningsnivå.

I rambesluten fastställer Skolverket vilket utbud som är tillräckligt brett

Ramarnas funktion är inte enbart att dimensionera utbudet. Ramen medför även ett beslut om vilket utbud som ska erbjudas i samverkansområdet. Alla program och inriktningar som anges explicit i ramen krävs alltså inom utbudet. Detta gäller för såväl nationella program och inriktningar som för programinriktat val och yrkesintroduktion utformat för en grupp elever. Detta betyder att Skolverket efter dialog med huvudmännen värderar om det behöver ställas krav på att utbildningar ska ingå i utbudet, även om inget platsantal krävs. Om Skolverket, som i exempeltabellerna ovan, ger en gemensam ram för de högskoleförberedande programmen, men samtidigt anser att samtliga nationella högskoleförberedande program ska finnas, då ska Skolverket uttrycka detta i ramen.

Detta gäller också i fall där Skolverkets rambeslut inte ger skarpa platsantal för inriktningar. Om till exempel bygg- och anläggningsprogrammet får ett platsantal totalt sett, men Skolverket bedömer att det behöver finnas en plåtslageriutbildning, då kan Skolverket fastslå detta i ramen, utan att kräva ett visst platsantal.

1.5.2 Huvudmännens platser enligt ramen för gymnasieskola

Styrningen genom ramar syftar till att styra helheten i det regionala utbudet, men naturligtvis är det en styrning som får praktiska konsekvenser som alla huvudmän för gymnasieskola måste förhålla sig

till. För att sammanfatta hur styrningen genom ramar konkretiseras i en fördelning av elevplatser till olika huvudmän backar vi tillbaka något för att peka ut de steg i processen som avgör hur många platser en huvudman får anordna i relation till ramen.

När Skolverket har analyserat elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov ska myndigheten presentera dessa analyser för huvudmännen i form av preliminära ramar. 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 underlag. När de preliminära ramarna har presenterats är det dags för alla huvudmän att redovisa hur många platser de önskar erbjuda under den aktuella ramperioden. Detta sker genom att samtliga huvudmän lägger in sin preliminära platsplanering i samverkansområdets gemensamma antagningssystem. För att möjliggöra detta bör det finnas automatiserad dataöverföring till Skolverket från de regionala antagningssystemen. När huvudmännen redovisat sitt preliminära utbud beslutar Skolverket om regionala ramar. Av ramarna ska framgå vilka utbildningar som ska erbjudas inom ett samverkansområde och det totala antalet platser på dessa. 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. Indirekt innebär myndighetens beslut om platser för de enskilda huvudmännen att de samverkande kommunerna samtidigt får besked om hur många platser som de får erbjuda. De betyder att när myndigheten beslutat om platser för de enskilda huvudmännen så vet också de samverkande kommunerna hur många platser de förväntas erbjudas. Hur de samverkande kommunerna fördelar dessa platser mellan sig blir alltså en fråga för dem att komma överens om.

Skolverkets 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.

Huvudmännens egen planering samt Skolinspektionens tillämpning av ramen bestämmer huvudmännens platsantal

När Skolinspektionen mottagit planerat utbud jämförs detta med Skolverkets regionala ramar. Om jämförelsen inte visar på några fall där huvudmännens planering överskrider ramarna, kan Skolinspektionens justering av fristående skolors platsantal helt enkelt fastställas till det som huvudmännens egna planerade platsantal. Om det finns totala överskott som överskrider ramen kommer Skolinspektionen att justera platsantalen i de fristående skolornas tillstånd. Justeringar av antalet platser hos de enskilda huvudmännen får direkt konsekvenser för de kommunala huvudmännen, då fördelningen av platser, upp eller ner, fungerar som kommuniserande kärl. Som huvudregel ska Skolinspektionen tillämpa en proportionerlig förändring av den fristående skolans högsta tillåtna elevantal per program i enlighet med ramen.²⁷

Under vissa förutsättningar, när särskilda skäl finns ska Skolinspektionen, vid sin tillämpning av ramen för enskilda huvudmän, använda följande principer i de fall där proportionell fördelning inte fungerar.

- Utbildningens kvalitet
- Ett effektivt användande av resurser
- Elevers efterfrågan

I kommande avsnitt exemplifierar vi hur tillämpningen kan ske i två fall, först gällande ett program där en ökning ska ske, men en viss fördelning behöver ske då huvudmännens preliminära planering överskrider ramen. Sedan för ett program där en absolut minskning av platsantalet ska ske.

Utbildningens kvalitet ska tas hänsyn till om det finns allvarliga kvalitetsbrister konstaterade i Skolinspektionens formellt dokumenterade och beslutade granskningar och tillsynsärende. Ett effektivt användande av resurser ska tas hänsyn till om proportionerlig fördelning skulle resultera i alltför små enheter, då det finns skäl att befara att kvaliteten urholkas och resurser inte används effektivt. Slutligen är elevernas efterfrågan en viktig princip att besluta efter om en proportionerlig fördelning riskerar att gå emot elevernas efterfrågan.

²⁷ Proportionen som avses är det förhållandet mellan fristående skolans platsantal och det totala platsantalet i samverkansområdet.

Exempel på fördelningssituation med två program

I de fall ramen överskrids av den preliminära planeringen måste fördelning av platserna ske. Processen exemplifieras här med hjälp av två program där huvudmannatyperna i regionen har olika stor andel av eleverna. Tabellen visar fördelningen av platser i utgångsläget på programmen. Då det sker en relativt kraftig kontinuerlig ökning över ungefär en period på sju år i regionen antar vi här att Skolverkets rambeslut tas framåtsyftande för en fyraårsperiod, för att ökningsar av kapaciteten ska kunna ske stegvis. Skälet till detta är att nyetableringar tar tid att planera och genomföra och i tider som kräver nyetableringar är det inte rimligt att kräva en förändring av platserna som är jämn från år till år.

Tabell 6 Antal huvudmän och andel per huvudmannatyp i utgångsläget

Program	Enskilda huvudmän	Andel av elevplatserna (%)	Kommunala huvudmän	Andel av elevplatserna (%)
El- och energiprogrammet	4	54 %	5	46 %
Naturbruksprogrammet	3	69 %	1	31 %

Om volymen ska öka på ett program fördelas ökningen proportionerligt

För att se hur de olika huvudmännen kommer att påverkas av Skolverkets rambeslut tittar vi på två av programmen. Nästa tabell visar hur fördelning av platsökningen skulle se ut på el- och energiprogrammet. I det här fallet antar vi att det inte finns några tydliga indikationer på bristande kvalitet i Skolinspektionens formella underlag från tillsyn och kvalitetsgranskningar. Därmed finns inget underlag att utgå ifrån gällande hänsyn till kvalitet. Däremot kommer elevers efterfrågan att kunna användas eftersom det finns stora skillnader i söktryck.

Tabell 7 Platsfördelning för ett program som ökar i ramen. Exempel med el- och energiprogrammet.

Huvudman/skola	Preliminär-planering	Utnyttjade platser i utgångsläget (inom parentes –antal förstahandssökande)	Effekt vid en proportionerlig minskning	Med hänsyn till resursutnyttjande och efterfrågan
Fristående 1	24	21 (11)	+4	+0
Fristående 2	24	24 (30)	+4	+7
Fristående 3	20	14 (13)	+3	+0
Fristående 4	15	15 (28)	+3	+7
Samverkansområdet	103	95 (116)	+17	+17
Totalt			+31	+31

Det finns en tydlig skillnad i efterfrågan mellan skolorna, vilket gör det nödvändigt att fördela med hänsyn till elevernas efterfrågan då platserna fördelas mellan huvudmännen i regionen.²⁸

Det är viktigt att påpeka att systemet kräver att de fristående skolornas huvudmän inför beslutsprocessen anger i samband med sin planering huruvida man har önskemål om att öka eller minska sitt elevantal inför den antagningsomgång som planeringen gäller. Därför antar vi att det finns ett förfarande där de fristående skolorna, inför att rambeslut tas, ska ha meddelat preliminärt ett intresse av att utöka verksamheten eller avsikt att minska eller avveckla verksamheten till Skolinspektionen.

Det finns ett syfte med att platser allokeras till skolor som kan förväntas fylla dem med hänsyn taget till elevers efterfrågan. Syftet är att nyttja elevernas efterfrågan som en kvalitetsdrivande faktor.

Behov av absoluta minskningar finns bara i några få fall

Det är mycket få utbildningar som behöver minska för att rambeslutet ska kunna följas – tvärtom behöver nästan samtliga öka. Enbart naturbruksprogrammet behöver minska under ramperioden för att gå mot ett balanserat läge. Av detta följer att det kan komma att minska även följande ramperioder, vilket kan leda till en styrande effekt genom

²⁸ Det ska noteras att programmet skulle kunna behöva vara föremål för nedbrytning i inriktningar då inriktningarna dator- och kommunikationsteknik och elteknik, som finns i regionen, skiljer sig åt gällande vilka kvalifikationer som inriktningarna ger.

minskade incitament att fortsätta erbjuda inriktningen. Eftersom en platsminskning är ett mer dramatiskt ingrepp än en ökning eller ett oförändrat antal så fördjupar vi oss något mer i detta här.

Naturbruksprogrammet inrymmer inriktningar som skiljer sig starkt åt gällande möjliga yrkesutgångar och måste därför bli föremål för bedömningar av respektive inriktning.²⁹ Då skog och lantbruk är mycket små inriktningar, och enbart erbjuds av en kommunal huvudman, är det osannolikt att de innebär någon överproduktion sett till de kompetensbehov de är riktade mot.³⁰

Merparten av utbildningen inom naturbruksprogrammet i regionen utbildar till hästskötare eller ridlärare. Utredningen har inhämtat information från branschorganisation inom hästnäringen samt tagit fram statistik över yrkesstatistiken efter de aktuella utbildningarna. Detta visar att det sker en stor överutbildning i förhållande till det specialiserade behov som utbildningen utbildar till.³¹ Utbildningarna ersätts med en av gymnasieskolans dyraste ersättningsnivåer. I princip alla elevplatser på naturbruksskolorna finansieras av den kommunala anordnarens självkostnad, vilken är över 260 000 kr/elev och läsår. Det kan jämföras exempelvis med kostnaden för vård- och omsorgsprogrammet som i rikssnitt kostar 106 000 kr/elev och läsår. Även den kommunala skolans program finansieras till stor andel av ersättningar från andra kommuner³². Denna överdimensionering, och överfinansiering genom den prissättningsmekanismen, gör att inriktningen totalt kostar elevernas hemkommuner ungefär 108 miljoner kronor årligen. Den kommun som sätter priset skulle enligt sina egna beräkningar enbart komma att spara marginellt på att ta bort inriktningen ur utbudet. En omallokering av cirka hälften av dessa medel skulle motsvara årskostnaden för hela vård- och omsorgsprogrammet i regionen – två gånger om.

²⁹ Detta är också ett exempel på att prognoser över utbildningsgrupper vissa fall behöver fördjupas genom att studera spridningen inom utbildningsgrupperna och jämföra med regionala behov på yrkesnivå. Utan denna vidare analys av utbildningsprognoserna är det inte möjligt att göra en ram som på inriktningsnivå. Denna fördjupade analys är relevant på flera yrkesprogram men aktualiseras särskilt på några program med mycket skilda yrkesutgångar och inriktningar. Detta kan vara en lämplig uppgift för regionala branschråd att ge input på i den regionala dialogen.

³⁰ Arbetsförmedlingens länsrapport anger också goda möjligheter till jobb för skogsarbetare och lantbrukare under kommande år.

³¹ En jämförelse har gjorts med branschorganisationens beräkningar av omfattningen av näringsens sysselsättning i länet. Då antalet som utbildas under en 5-årsperiod överskrider hela den totala sysselsättningen inom hästnäringen i länet kan utbildningen inte motiveras av ett specifikt arbetsmarknadsbehov, i den omfattning som den sker i dagsläget.

³² Enligt ett kommunalt beslutsdokument som utredningen tagit del av.

Exempel på en absolut minskning av ett program

Nästa tabell illustrerar hur den proportionerligt fördelade minskningen av djurinriktningen³³ ser ut i exempelregionen. Det är ett av de få program där både elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadsbehoven motiverar minskat platsantal sett i absoluta tal. Resultatet blir en minskning med ungefär en undervisningsgrupp per huvudman.

I exempelregionen skulle en proportionerlig minskning göra att två skolor landar på ett relativt lågt elevantal, vilket inte kan anses utgöra ett bärkraftigt elevunderlag. Det finns en risk för att bärkraften och kvaliteten urholkas med proportionerlig neddragning med negativa följder för elever i längden. I den mån rambeslutet påverkar skolorna genom ett sjunkande antal platser, bör volymerna hos fristående skolor inte sjunka under en viss gräns. Den proportionerliga minskningen behöver därför eventuellt ske med hjälp av delningstal, där normer för undervisningsgruppernas minsta storlek ska finnas. Det elevantal man haft under de gångna åren ska vara vägledande i de sällsynta, men potentiellt ändå förekommande fall, där två eller flera enskilda huvudmän eller samverkansområdets utbildning inom en region utgör en alltför liten verksamhet för att vara ekonomiskt bärkraftig på några års sikt. Det är inte önskvärt att volymerna i de fristående skolornas tillstånd, som en direkt konsekvens av rambeslutet, justeras ner till volymer som tydligt understiger storleken av en normal undervisningsgrupp. I situationer där proportionerlig minskning av antalet platser på ett program kräver elevgrupper som inte är ekonomiskt bärkraftiga kan proportionerlig minskning inte göras.

³³ Baserat på skolornas profiler gör vi antaganden om vilka utbildningar som kommer att utföras inom ramen för den nyligen beslutade nationella inriktningen mot hästhållning.

Tabell 8 Konsekvenser av minskningen i ramen. Exempel med naturbruksprogrammet inriktning hästhållning

Huvudman/skola	Preliminär planering	Utnyttjade platser i utgångsläget (inom parentes –antal förstahandssökande)	Effekt vid en proportionerlig minskning	Med hänsyn till resursutnyttjande, kvalitet och efterfrågan
Fristående 1	14	14 (13)	-5	-14
Fristående 2	25	24 (14)	-5	+0
Fristående 3	36	36 (50)	-5	+10
Samverkansområdet	16	5 (5)	-5	-16
Totalt			-20	-20

I den situation som uppkommer i exempelregionen, kan neddragningen inte ske proportionerligt utan Skolinspektionen behöver ta hänsyn till att det blir ett ineffektivt resursanvändande att minska antalet platser proportionerligt. I första hand ska Skolinspektionen se om det finns kvalitetsbrister som är tydliga. En granskning av yrkesutbildningens förutsättningar och tillgång till arbetsplatsförlagt lärande måste göras. Vi antar att Skolverket i tidigare planeringsunderlag har indikerat att utbildningen behöver dimensioneras då det sedan tidigare uppföljning varit känt att arbetsmarknadskopplingen hos programmet varit svag. Därför antar vi också att Skolinspektionen har utfört en riktad granskning av kvaliteten i just detta program som en förberedelse för detta.

För att illustrera vad som kan hända i denna situation antar vi att den kommunala skolan i samverkansområdets samt en av de fristående skolorna har fått allvarlig kritik inom tillsyn som berör utbildningen på programmet. Detta innebär alltså att två av de enskilda huvudmännen i området kan få en ökad volym. I vårt exempel blir utfallet av dimensioneringen att samverkansområdet samt en av de fristående skolor inte längre får erbjuda några platser inom det aktuella programmet och inriktningen. I detta fall antar vi att skolan som har det högsta söktrycket har anmält intresse för att utöka med en undervisningsgrupp. Detta leder till att skolan kan utföra sin planerade utökning då den har det högsta söktrycket.

Exemplet visar hur avgörande det är att det finns tydliga principer för att hantera denna typ av situation. Men även om systemet behöver byggas för att kunna lösa intressekonflikter i skarpa lägen

är det önskvärt att Skolverket agerar så pass framåtsyftande i planeringsprocessen att huvudmän har tid att förbereda eventuella omställningar.

Neddragning till följd av ett rambeslut ska inte komma som en överraskning för huvudmännen, utan föregås av analyser och en tydligt angiven inriktning för Skolverkets styrning. I första hand ska styrning ske genom de regionala dialogerna och efter rekommendationer som Skolverket meddelar huvudmännen. Om Skolverket bedömer att det föreligger stor risk för att huvudmännen inte kommer att ta hänsyn till dialogerna då ska staten via Skolverket kunna utföra en mer handfast styrning av platsantalet genom de mandat som staten har med ramarna.

I detta exempel fanns enbart en kommunal skola. Det skulle kunna vara så att det finns flera kommunala skolor inom samverkansområdet. Har en av dessa fått allvarlig kritik så kan Skolinspektionen fördela fler platser till de fristående skolorna i området, vilket får som följd att samverkansområdet behöver dimensionera ner på det aktuella programmet.

Gällande indikationer på allvarliga kvalitetsbrister, samt hänsyn till resurseffektivitet kan Skolinspektionen behöva ta hänsyn till information på skolnivå inom samverkansområdena. Detta kan resultera i att det totala platsantalet för samverkansområdet påverkas. Skolinspektionen kan då meddela grunderna för beslutet till de berörda kommunerna. Skolinspektionen har dock inte beslutanderätt gällande samverkansområdets interna fördelning av platserna på skolnivå.

Platserna på fristående skolor meddelas till samverkansområdet

Samverkansområdets ska så fort som Skolinspektionens tillämpning av ramen är färdig kunna ta del av hur stort utrymme som de fristående skolornas tillstånd nu avser. Det ska betonas att grundprincipen inte är att platserna fördelas mellan samverkansområdets kommuner och de fristående skolorna vid varje rambeslut. Det handlar om en proportionerlig fördelning som grundprincip i de fall då elevantalet ökar eller minskar. Det är alltså principiellt sett vid det tillfälle som en fristående skola får tillstånd som det sker en fördelning mellan kommuner och enskilda huvudmän gällande av möjligheten att erbjuda platser på ett visst program.

Planeringen och fördelningen av utbildningsvolymerna inom samverkansområdet behöver naturligtvis pågå under en längre tid och sker till stor del innan och under tiden då Skolinspektionen arbetar med justeringarna för fristående skolor. De kommunala aktörernas samverkan måste vara mer av en kontinuerlig process som resulterar i platsfördelningen, men den process för gemensam planering, avstämning och förhandling som kommunerna valt och avtalat mellan sig kan naturligtvis pågå under en längre tid. Även om viss osäkerhet kan uppstå i de fall Skolinspektionen ska utföra justeringar, kommer detta att ha föregåtts av dialog, rambeslut, preliminär platsplanering och därmed avsiktsförklaringar från alla huvudmän. Därför kommer den kommunala samverkansområdena ha en planering med mer transparenta förutsättningar än i dagsläget, trots att det ändå kommer att finnas viss osäkerhet.

1.5.3 Ramen för sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux

För vuxenutbildningen avser inte ramarna platsantal. Ramen innebär i stället att Skolverket fastställer inom vilka yrkesområden som utbildningar ska erbjudas på kalenderårsbasis i regionen. De yrkesområden som Skolverket beslutar ska utgöra ramen är bygg och anläggning, el och energi, fordon och transport, industriteknisk, VVS och fastighet, barn och fritid, vård och omsorg, restaurang och livsmedel.

Skolverket ger också rekommendationer kring ett ungefärligt årsgenomsnitt som sammanvägt med gymnasieskolans och arbetsmarknadsutbildningens bidrag ger en riktlinje för hur mycket en utbildning kan öka innan kompetensförsörjningsläget är balanserat.

Tabell 9 Ramen för sammanhållna yrkesutbildningar i komvux samt rekommendationer om volymer

I tabellen ingår även rekommenderat årligt kompetensförsörjningsbehov för sammanhållna yrkesutbildningar i komvux.

Yrkesområden i ramen	Förändringsbehov	Rekommendationer för årlig utbildning 2020–2024 balanserad nivå, givet ramen för gymnasieskola	Fyllda platser 2018
Bygg och anläggning	↗	+10	30
El och energi	↗	+10	30
Fordon och transport	↗	+10	44
Industriteknisk	↗	+45	26
VVS och fastighet	Balans	+ -0	26
Barn och fritid	Balans	+ -0	171
Hantverk	Balans	+ -0	29
Vård och omsorg	↗	+100	429
Hotell och turism	Balans	+ -0	0
Restaurang och livsmedel	↗	+10	40
Yrkesområden som inte ingår i rambeslutet			
Naturbruk	Bör inte förekomma	-5	10
Handel och administration	Bör inte förekomma	-20	20

Skolverket skulle kunna besluta om att vissa yrkesområden inte ska ingå i ramen. Det ska Skolverket göra när man bedömer att utbildningsvolymerna överstiger efterfrågan så att utbildningen med stor sannolikhet inte fyller ett tydligt kompetensförsörjningssyfte. För exempelregionen gör vi ett antagande om att Skolverket bedömt att handel- och administrationsutbildning, samt naturbruksutbildning har ett väl tilltaget tillskott från gymnasieskolan så att man avråder kommunen från att anordna utbildningen. En konsekvens som detta får är att Skolverkets ram fastställer vilka utbildningar som kan erbjudas för att uppfylla kraven på att vuxna sökande ska ha tillgång till alternativplatser på yrkesutbildning.

Skolverket har mandat att bryta ned ramarna ytterligare

Vid behov kan Skolverket precisera ramarna ytterligare inom ett yrkesområde genom att fastställa att en viss sammanhållen utbildning ska erbjudas. T.ex. skulle det kunna innebära att Bussförarutbildning preciseras som ett särskilt krav på erbjudandet i ramen, om det är en utbildning som inte alls finns i regionen. Det kan också innebära att man ytterligare preciserar vilka utbildningar som inte ska förekomma enligt ramen. Naturbruksutbildningen är, vilket tidigare omnämnts, mycket diversifierad gällande yrkesutgångar. I en dialog med samverkansområdet kan det till exempel framkomma att man vill ge en viss sammanhållen utbildning i komvux där det finns ett specifikt arbetsmarknadsbehov. Då skulle Skolverket kunna justera detta.

Skolverket kan ge tillstånd till riksrekryterande sammanhållen yrkesutbildning

Om Skolverket i sin analys bedömer att utbudet behöver breddas inom ett smalt yrkesområde i regionen är en möjlighet att ge tillstånd för riksrekryterande sammanhållen yrkesutbildning. I exempelregionen finns en stor brist på plåtslageriutbildning. Men samverkanregionens huvudmän har påtalat att det är svårt att rekrytera elever, och man har därför gjort en ansökan om riksrekrytering för denna utbildning. En utbildning som i utgångsläget dessutom ska läggas ned inom den kommunala gymnasieskolans skolförlagda utbildning och enbart finns kvar som ett antal lärlingsplatser i en kommun i regionen. I vårt exempel på ram antar vi här att Skolverket har, utifrån en stor bristsituation, möjlighet att inkludera en plåtslagarutbildning i ramen. Detta kräver att det tagits ett beslut om en nationellt fastställd sammanhållen yrkesutbildning med riksrekrytering.

Innehåll Bilaga 5

Gymnasieprogrammets betydelse för sannolikheten att ta examen och för etableringen på arbetsmarknaden

Inledning.....	977
1.1 Sammanfattning	978
1.2 Bakgrund – tidigare studier om examen i gymnasieskolan	979
1.3 Bakgrund – tidigare studier om etablering efter gymnasieskolan	982
1.4 Sannolikheten att ta examen.....	987
1.4.1 Syftet med analysen.....	987
1.4.2 Data och metod	987
1.4.3 Modellberäknade sannolikheter för examen på olika program.....	989
1.4.4 Skillnader mellan programtyperna.....	991
1.4.5 Skillnader inom programtyperna.....	991
1.4.6 Kvinnor har högre sannolikhet än män att ta examen.....	992
1.4.7 Positiv effekt av att komma in på sitt förstahandsval.....	992
1.5 Sannolikheten för arbetsmarknadsetablering och eftergymnasiala studier.....	996
1.5.1 Syfte med analysen	996
1.5.2 Data och metod	996
1.5.3 Modellberäknade sannolikheter för etablering eller högskolestudier.....	1002
1.5.4 Effekten av att inte komma in på sitt förstahandsval av program	1013

1.6	Arbetsmarknaden efter en gymnasieutbildning	1014
1.6.1	Vissa yrkeskategorier kräver en specifik utbildning efter gymnasieskolan – andra gör det inte	1014
1.6.2	En majoritet av de unga arbetar i yrkesgrupper som återfinns på den generella delen av arbetsmarknaden	1017
1.6.3	Specifikt rekryterande yrken är mer beroende av utbildningsväsendet än de generellt rekryterande	1018
1.6.4	Arbetsmarknadsutfall för de som inte går vidare till högre utbildning efter studieförberedande program	1020
1.6.5	Ungdomar som har gått vidare till högskoleutbildning efter yrkesprogram	1027
1.7	Slutsatser	1033
1.7.1	Analysen av sannolikheten att ta examen på olika program	1033
1.7.2	Analysen av sannolikheten för etablering eller högre studier efter olika program	1035
1.7.3	Etablering inom olika yrken efter gymnasieskolan	1038
1.8	Resultattabeller från regressionsanalyserna	1039
1.8.1	Sannolikheten att ta examen	1041
1.8.2	Sannolikheten att vara etablerad eller högskolestuderande efter gymnasieskolan	1046
1.9	Referenser	1053

Gymnasieprogrammets betydelse för sannolikheten att ta examen och för etableringen på arbetsmarknaden

Inledning

Syftet med den här rapporten är att bidra till förståelsen av hur de olika gymnasieprogrammen svarar mot gymnasieskolans syfte att främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor som aktivt deltar i och utvecklar yrkes- och samhällslivet. I rapporten redovisar vi undersökningar om sannolikheten för elever som har gått olika gymnasieprogram att ta examen och etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till studier på eftergymnasial nivå. Vi belyser också ett par frågeställningar gällande betydelsen av att elevernas preferenser tillgodoses genom att de går på sitt förstahandsval av program eller skola och kopplingen mellan program och möjligheten att etablera sig i olika yrkeskategorier. Vi söker svar på följande frågor:

- 1 a. I vilken mån skiljer sannolikheten att ta examen mellan elever från olika program – om hänsyn tas till tidigare skolresultat och andra bakgrundsfaktorer?
- b. Påverkas sannolikheten att ta examen av att eleverna har gått på sitt förstahandsval av program och skola?
- 2 a. I vilken mån skiljer sig sannolikheten för arbetsmarknadsetablering och eftergymnasiala studier mellan ungdomar från olika program – om hänsyn tas till tidigare skolresultat och andra bakgrundsfaktorer?

- b. Hur ser inträdet på arbetsmarknaden ut för ungdomar från högskoleförberedande program som inte studerar vidare på högskola?
- c. Finns det yrkeskategorier där utbildningsbakgrunden spelar stor roll för möjligheten för ungdomar att etablera sig?

För att svara på frågorna har vi gjort ett antal olika analyser av uppföljningsdata på individnivå med ett par olika gymnasiekullar.

1.1 Sammanfattning

Resultaten visar att elevers val av program har betydelse för sannolikheten att de ska nå examensmålen, etablera sig på arbetsmarknaden eller påbörja högre studier. Skillnaderna mellan olika program i sannolikhet att ta examen är störst bland elever med låga till medelhöga betyg från grundskolan. Detta innebär att programvalet kan ha större betydelse för dessa elever. För elever med höga betyg är skillnaderna mindre 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 betydelsen är störst för elever med relativt låga betyg.

Vi ser också att det finns 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. Detta visar att det inte är irrelevant vilket program man väljer och går på. Förstahandsvalet kan inte heller antas vara en helt dominerande faktor som avgör sannolikheten för examen. Detta visar att det är viktigt att analyser av utfallen inom gymnasieskolans program i möjligaste mån 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 programmets betydelse för elever med relativt låga grundskolebetyg och en överskattning av betydelsen att få sitt förstahandsval tillgodosett.

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

de har läst. Bland de elever som inte övergår till högre utbildning inom fyra år efter gymnasieskolan är sannolikheten för arbetsmarknadsetablering högre för elever på yrkesprogram än för de som gått på högskoleförberedande program – även om dessa har en skolbakgrund med lägre betyg i genomsnitt. Resultaten påverkas troligen till viss del av att de högskoleförberedande programmen har fler elever som uttrycker att de vill ägna sig åt resor eller andra intressen snarare än arbete efter gymnasieskolan. Vi kan dock se att inkomsterna även sju år efter högskoleförberedande program fortfarande inte ökar i högre takt än inkomsterna efter yrkesprogram. På ett antal års sikt efter gymnasieskolan ger alltså de högskoleförberedande programmen inte så goda förutsättningar på arbetsmarknaden som yrkesprogrammen. Samtidigt ska man komma ihåg att de yrkesprogram som har relativt sett svag koppling till arbetsmarknaden är de program som ger allra sämst förutsättningar för etablering – analysen indikerar att de kan ge sämre förutsättningar än de högskoleförberedande programmen. Programmen måste alltså värderas var för sig, och inte enbart genom jämförelser mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram.

1.2 Bakgrund – tidigare studier om examen i gymnasieskolan

Sammanfattningsvis visar tidigare statistik och studier om examen att knappt tre fjärdedelar av ungdomarna som har gått i gymnasieskolan har tagit en examen fem år efter påbörjade studier. Examensgraden är likartad mellan ungdomar som har gått olika program, trots att elevgrupperna skiljer sig åt exempelvis vad gäller genomsnittligt meritvärde från grundskolan. Vi kan också konstatera att det verkar saknas studier om huruvida sannolikheten att ta examen påverkas av att eleverna har gått på sitt förstahandsval av program och skola. Vi finner heller inga nationella studier där sambandet mellan programvalet och sannolikheten att ta examen analyseras med hänsyn till tidigare grundskoleresultat.

Statistiken om gymnasieexamen

Skolverket tar varje år fram examensstatistik där elevkullarna följs upp ett antal år efter det förväntade avslutsåret. Efter fem år har 73 procent av de som påbörjade gymnasieskolan 2014 tagit en examen. Detta inkluderar de som inte var behöriga till nationellt program vid gymnasiestarten och i stället började på ett introduktionsprogram. Ytterligare 15 procent hade gått årskurs 3 på ett nationellt program. Totalt hade 93 procent någon gång under perioden gått på ett nationellt program¹ och av dessa hade 78 procent uppnått examen.²

Liknande examensgrad på programmen men stora skillnader mellan elevgrupperna

Examensgraden på de olika programmen skiljer sig ganska lite. Fem år efter starten skiljer det 14 procentenheter i andelen med examen mellan programmet med högst andel, naturvetenskapsprogrammet, och det program som har lägst – fordons- och transportprogrammet. Hälften av alla programmen har en examensgrad mellan 73 och 78 procent fem år efter starten.

Även om examensgraden är likartad på programmen så vet vi också att elevgrupperna är olika. Exempelvis har el- och energiprogrammets elever ett genomsnittligt meritvärde från grundskolan på 185 poäng, medan teknikprogrammets elever har ett genomsnittligt meritvärde på 233 poäng.³ Trots detta har dessa båda program precis samma examensgrad. Detta motiverar att vidare undersöka vilken sannolikhet för examen som programmen ger om man tar hänsyn till förutsättningarna, genom att bland annat titta på de tidigare grundskolebetygen.

Detta har gjorts av Stockholms stad. I en analys av sin gymnasieverksamhet, som bland annat tar hänsyn till meritvärdet från grundskola, visar analysen att sannolikheten att klara examensmålen är högre på yrkesprogram än högskoleförberedande program.⁴

¹ Denna uppföljning inkluderar bara elever som var folkbokförda i Sverige då de påbörjade gymnasieskolan.

² Skolverket (2019), *Genomströmning inom 5 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2014*.

³ Skolverket (2019), *Uppföljning av gymnasieskolan 2019*.

⁴ Stockholm stad (2018), *Styrning av gymnasieskolornas ekonomi och verksamhet*.

Ett ytterligare skäl till att göra fördjupade analyser inom genomströmningstatistiken är att vi vill inkludera eleverna som går över från introduktionsprogrammen. I Skolverkets genomströmningstatistik redovisas de efter vilket introduktionsprogram de startade på, vilket är ett viktigt perspektiv, men för att analysera de nationella programmens betydelse behöver man även ta hänsyn till vilket nationellt program som eleverna övergår till.

Elever nära examen – skillnader mellan program

Skolverket har gjort en analys av elever som med relativt liten marginal misslyckats med att nå examenskriterierna.⁵ Där finner man att det är stora skillnader i det genomsnittliga meritvärdet från grundskolan mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program bland de elever som nästan nådde examen. Bland eleverna som nästan tog examen på yrkesprogram var det genomsnittliga meritvärdet 155, medan det var 211 för eleverna nära examen på högskoleförberedande program. Även detta indikerar att det kan finnas skillnader mellan programmen i sannolikheten att ta examen och att det finns skäl att analysera detta tillsammans med elevernas tidigare studieresultat. Sådana skillnader framkommer inte när man enbart studerar andelen som tagit examen.

Programmets betydelse och betydelsen av att få gå det man valt i första hand

Av skollagen⁶ framgår att kommuner ska planera utbildningsutbudet för att i mesta möjliga mån tillmötesgå elevernas önskemål. Utredningens studier av dagens planering och dimensionering har visat att den huvudsakligt förekommande operationaliseringen av elevernas önskemål är hur väl tillgodosett förstahandsvalet av både skola och program har varit för tidigare elevkullar. Uppföljning av andelen som antas på samma program och skolenhet som man sökte till är också det mått som finns i den officiella statistiken på hur eleverna antas relativt deras uttryckta sökpreferenser.⁷ Vi har dock inte funnit några

⁵ Skolverket (2017), *Nära examen*.

⁶ 15 kap. 30 § skollagen (2010:800)

⁷ Skolverket (2019), *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2019/20*.

statistiska analyser som analyserar detta med hänsyn till ungdomarnas meritvärde och programval.

1.3 Bakgrund – tidigare studier om etablering efter gymnasieskolan

I detta avsnitt beskrivs kunskapsläget om ungdomars arbetsmarknadsetablering efter gymnasieskolan utifrån tidigare studier. Syftet är att ge en översiktlig bild av hur arbetsmarknadsetablering och övergång till högre studier ser ut utifrån tidigare skolresultat, olika gymnasieprogram och konjunkturläge.⁸ De tidigare studierna indikerar att vägen till etablering ser olika ut, men att mönstren varit stabila över tid. Etableringsgraden skiljer sig åt mellan ungdomar som har olika grundskolebetyg och som har gått olika program i gymnasieskolan.

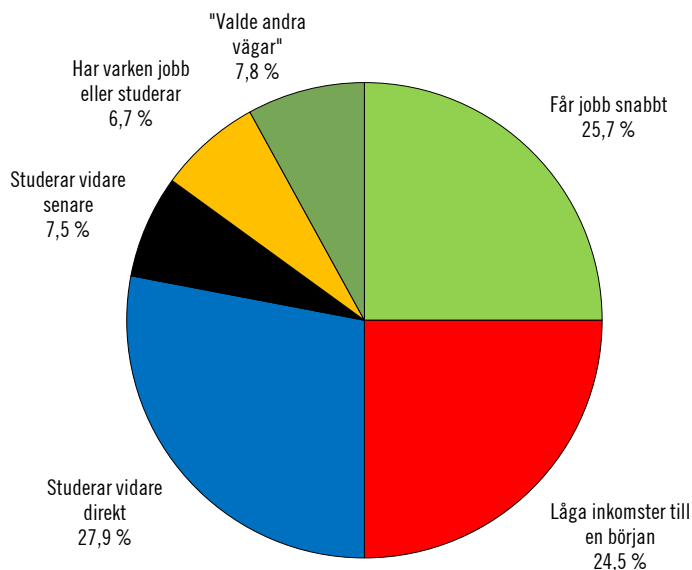
Vägen till etablering ser mycket olika ut

En tioårig uppföljning av individer som gått ut grundskolan 2006 har utförts av SCB.⁹ Den visar att etableringen på arbetsmarknaden kan vara en process som pågår under en längre tid och tar många skepnader. Genom klusteranalys har alla som gått ut grundskolan följts över tio år i gymnasieskolan, andra studier och arbetsliv. Eleverna har kategoriserats efter hur de huvudsakliga vägarna mellan olika studier och arbete sett ut. Diagrammet visar hur de tidigare gymnasieeleverna är fördelade över de sex olika grupper som SCB presenterar.

⁸ Syftet i detta kapitel är inte att bryta ner resultatet och jämföra olika program utifrån elevernas bakgrund. Detta görs i nästkommande kapitel med regressionsmodeller som används för att kontrollera för effekten av flera olika bakgrundsdata.

⁹ SCB (2018) *Var fjärde i högre studier direkt efter gymnasiet*.

Figur 1 Fördelning av alla elever efter SCB:s klusteranalys. Andel (%) av den studerade kohorten som ingår i respektive grupp



Källa: SCB 2018.

Som framgår av diagrammet gick ungefär hälften av hela kullen relativt snabbt från gymnasieskolan till etablerad ställning eller till högskolestudier. En fjärdedel hade låga inkomster tre till fyra år efter gymnasieskolan för att sedan komma upp till etablerad ställning. SCB:s artikel ger indikationer på att några olika program ibland är överrepresenterade i de olika grupperna, men eftersom ingen kontroll för bakgrundsfaktorer görs är det svårt att resonera om programmen i sig bidrar till överrepresentationen.

Stabila övergripande mönster i ungdomars etablering och studier de senaste decennierna

I en studie som behandlar etablering i tre årskullar, individer födda 1981, 1984 och 1987 kan MUCF¹⁰ visa på bestående mönster i arbetsmarknads-etablering vid uppföljning som skedde vid 23, 26 och 29 års ålder. Även andelen som varken arbetar eller studerade var lik-

¹⁰ MUCF (2017). *Det stora steget – delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv.*

artad över hela uppföljningsperioden och mellan de olika födelseskullarna. I studien diskuteras att de små skillnader mellan kullarna som finns kan ha konjunkturrelaterade förklaringar.

Forskare vid IFAU har visat att sambandet mellan elevers grundskolebetyg och graden av sysselsättning vid 20–22 års ålder har ett robust samband över relativt många år.¹¹ Det har dessutom inte påverkats i särskilt stor grad av förändringarna i gymnasieskolans nationella program- och inriktningsutbud. Detta motiverar att hänsyn tas till grundskolebetygen vid analys av de olika programmens koppling till arbetsmarknaden.

Den svenska arbetsmarknaden ger goda förutsättningar för etablering för de flesta grupper. Ungdomar med låg utbildningsnivå är en av de grupper som utgör ett undantag. Ur ett jämförande internationellt perspektiv är svensk arbetsmarknad lätt att ta sig in på för högutbildade, men svår för lågutbildade.¹² Därför är det troligt att de verkligt stora riskerna för att få en svag arbetsmarknadskoppling gäller elever med de allra lägsta skolresultaten.

Skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan programmen

I en analys av effekter på arbetslöshet finner man i långtidsutredningen 2011 att mellan gymnasieungdomar som lämnade gymnasieskolan under tidiga 00-talet, fanns stora skillnader i sannolikheten för arbetslöshet vid kontroll för flera olika bakgrundsfaktorer.¹³ Effekterna av att ha gått olika program visade sig vara ungefär lika stora som effekterna av skillnader i grundskolebetygen: *”skillnaderna mellan de med sämst och bäst betyg är i samma storleksordning som skillnaderna mellan de program som är förknippade med högst och lägst arbetslöshetsrisk”*.

Skolverkets redovisning om gymnasieungdomars verksamheter efter gymnasieskolan visar att det ser mycket olika ut efter olika gymnasieprogram.¹⁴ Det är därför redan känt att olika program ger olika grad av arbetsmarknadsetablering efter gymnasieskolan. Att andra studier, såsom den från IFAU som nämns i stycket ovan, visar på

¹¹ IFAU (2017) *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*.

¹² Se exempelvis IFAU (2017), *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*.

¹³ Lindahl (2011), Studien ingick i en bilaga till Långtidsutredningen 2011.

¹⁴ Skolverket (2014), *Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie*. Skolverket (2018) *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2016 efter avslutad gymnasieskola*.

generella samband med grundskolebetyg som kvarstår över tid, motiverar upplägget i denna studie där vi så långt som möjligt vill hålla isär effekter från elevernas tidigare kunskapsresultat och bakgrundsfaktorer från effekter av programmen.

Effekter av utbildningsinnehåll på längre sikt

Det finns svensk forskning som har studerat effekter på årsinkomster¹⁵ av olika programinnehåll i gymnasieskolan bland individer i gymnasieskolan 1971–1991. Program med yrkesspecifikt innehåll jämförs med de 2-åriga generella yrkesförberedande linjer som då fanns.¹⁶ Olika programinnehåll hade olika långsiktiga effekter på årsinkomst. Byggtutbildningen och vårdutbildningen hade initialt högre inkomster än de generella programmen men någonstans mellan 20–30 års ålder så började individer med generella utbildningar tjäna relativt mer. Elektrikerutbildningen gav under hela den studerade perioden en högre inkomst än de generella utbildningarna, men inte bygg- och omvårdnadsutbildningen. Programmen gav således olika utfall men sammantaget gav de specifika linjerna inte någon långsiktig fördel jämfört med de generella. Män med låga grundskolebetyg (lägsta kvartilen) utgjorde ett undantag. De hade ingen långsiktig fördel av generellt innehåll men hade en kortsiktig fördel med yrkesspecifikt innehåll.

Resultaten påverkas dock av den långvariga lågkonjunkturen under 1990-talet. Byggtutbildningens avkastning minskade till exempel mycket för individer som gick ut utbildning i samband med 90-talskrisen. Detta gör det svårare att relatera resultaten till dagens läge. En annan svårighet med att relatera resultaten till dagens läge är att skolsystemet och arbetsmarknaden förändrats och det är därför vanskligt att dra paralleller med nuläget. En utveckling sedan 1990-talet som förändrat förutsättningarna är att ungdomars arbetsmarknadsinträde har förskjutits på ett ganska påtagligt sätt. Detta ledde enligt forskare vid IFAU¹⁷ till att *”Bland dem som föddes i slutet 1960-talet hade 70 procent haft ett första riktigt arbete innan 21 års*

¹⁵ Stenberg (2016) *Att välja utbildning – betydelsen för individ och samhälle*. Årsinkomster är ett mer finfördelat utfall än etableringsgraden – som är ett mått med två eller några utfallskategorier. Se sidan 27 för den definition av etablering som används i våra analyser.

¹⁶ De generella programmen utgjordes till knappt två tredjedelar av matematik, språk, samhällskunskap och naturkunskap.

¹⁷ IFAU (2007) *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*.

ålder. För dem som föddes i början av 1980-talet var denna siffra runt 45 procent.” Arbetsmarknadsinträdet har alltså blivit en mer och mer utdragen process för unga i dag jämfört med de som gick ut på arbetsmarknaden på 1970- och 1980-talen. De grupper som fått ett mer utdraget arbetsmarknadsinträde enligt studien är de som inte klarar en gymnasieutbildning och ungdomar som gått studieförberedande program och inte övergått till högre studier.¹⁸

Etableringsgraden efter gymnasieskolan påverkas av konjunkturläget

Skolverket har tidigare konstaterat att etableringsgraden skiljt sig mycket åt för avgångselever under senare delen av 00-talet¹⁹. Detta beror sannolikt till stor del på de hastiga förändringar som skedde i konjunkturläget under sena 00-talet. Konjunktur nedgången i samband med finanskrisen 2009 var visserligen dramatiskt, men dess effekter på ungdomars etablering blev förhållandevis kortvarig, vilket framgår av Skolverkets jämförelser mellan avgångselever i gymnasieskolan 2007–2011.

Det framgår av Skolverkets redovisning att det som främst skedde vid konjunktur nedgången 2009 var att elever från yrkesförberedande program i större utsträckning hade en svag etableringsgrad (33 procent jämfört med 26 procent året innan). Det indikerar att de har jobbat första året efter gymnasieskolan, men i betydligt mindre omfattning än den tidigare avgångskullen. Andelen som gick till andra typer av studier ökade också något. Andelen som varken studerade eller arbetade ökade endast marginellt.

Resultaten i ovanstående studier visar att det kan finnas skäl att ytterligare studera vilka samband som programmen i Gy11 har med arbetsmarknadsutfall. De ger också starka indikationer på att det finns både kortsiktiga och långsiktiga effekter av att ha gått olika program i gymnasieskolan.

¹⁸ Även yrkesprogramselevers arbetsmarknadsinträde har förändrats, men detta berodde utslutande på att utbildningarna förlängdes från 2 till 3 år.

¹⁹ Skolverket (2014), *Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie*.

1.4 Sannolikheten att ta examen

Vi går nu över till att redovisa svaren på frågeställningarna som presenterades i kapitlets inledning. I detta avsnitt ligger fokus på fråga 1 a–b. I avsnittet analyseras sannolikheten att ta examen från olika program i gymnasieskolan samt hur sannolikheten påverkas av att eleverna har gått på sitt förstahandsval av program och skola eller inte.

1.4.1 Syftet med analysen

Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolan visar att ungefär en fjärdedel av eleverna inte har tagit examen inom fem år från det att de påbörjade gymnasieskolan. I detta avsnitt presenteras resultaten från en analys av vilken sannolikhet elever på olika program har att ta examen – vid kontroll för bakgrundsvariabler och grundskoleresultat. Det är relevant att ta hänsyn till meritvärde och bakgrundsvariabler då det visar sig att dessa har ett starkt samband med gymnasieresultaten samt att dessa faktorer spelar roll oavsett programval.²⁰

1.4.2 Data och metod

Datamaterialet består av registerdata med individuppgifter från det nationella uppföljningssystemet av skolväsendet samt bakgrundsdata från register vid SCB. Populationen som studeras är elever som påbörjade gymnasieskolan för första gången 2012, dvs. den andra elevkullen som inledde sina studier efter reformen 2011. Populationen avgränsas även till elever som gått i svensk grundskola och elever som har svenskt personnummer.

²⁰ De variabler som hålls konstanta i regressionsmodellen är: Meritvärde från grundskolan, högsta årskurs i gymnasieskolan, gymnasieprogram, svensk eller utländsk bakgrund, kön, samt föräldrarnas etableringsstatus och utbildningsnivå samt vilken typ av region där individen gick i gymnasieskolan.

Utfallsvariabel i regressionsanalyser – examen inom fem år från studiестarten

För att analysera sambanden mellan programmen och examen används logistisk regression för att analysera programmens olika examenssannolikhet med hänsyn taget till andra variabler som i sig påverkar examenssannolikheten. Eleverna följs upp fem år efter starten i gymnasieskolan. Denna uppföljningstid möjliggör för analysen att fånga in elever som gått på introduktionsprogram eller bytt program, med förlängd uppföljningstid som följd. Detta är viktigt eftersom dessa elever tenderar att i stor utsträckning övergå till yrkesprogram.

Variabler i analysen

För att i möjligaste mån isolera effekten av att ha gått ett visst program hålls ett antal olika variabler konstanta i analyserna. Detta innebär att skillnader mellan elever som gått olika program baseras på skillnaderna mellan individer som liknar varandra i de övriga faktorer som finns med i analysen. De variabler som ingår i regressionsmodellerna är: Meritvärde från grundskolan, gymnasieprogram, svensk eller utländsk bakgrund, kön, föräldrarnas högsta utbildningsnivå samt i vilken typ av region individen gick i gymnasieskolan.²¹ En annan variabel som studeras, och även görs särskilda analyser kring, är elevernas förstahandsval och i vilken mån eleverna gick på sitt förstahandsval av program och/eller skola.

Sista registrerade programmet räknas

Eftersom analysen syftar till att klargöra programmens samband med sannolikheten att ta examen studerar vi elevernas sista registrerade program. Detta skiljer sig från bl.a. Skolverkets genomströmningsstatistik, men är mer ändamålsenligt i just detta fall då vi är intresserade av att inkludera elever som bytt från introduktionsprogram till nationella program under gymnasietiden. Vi är också intresserade

²¹ I MUCF (2017) där liknande regressionsanalyser presenteras finner man ingen stark påverkan på sannolikheten för etablering eller studier när man använder SKL:s (numera SKR:s) kommungruppsindelning. I vår studie används främst Tillväxtverkets kommunklassificeringar, men det görs också kompletterande analyser med länsindelning i regressionerna.

av att bryta ut vissa inriktningar – i de fall då dessa skiljer sig mycket åt från övriga programmet.²²

1.4.3 Modellberäknade sannolikheter för examen på olika program

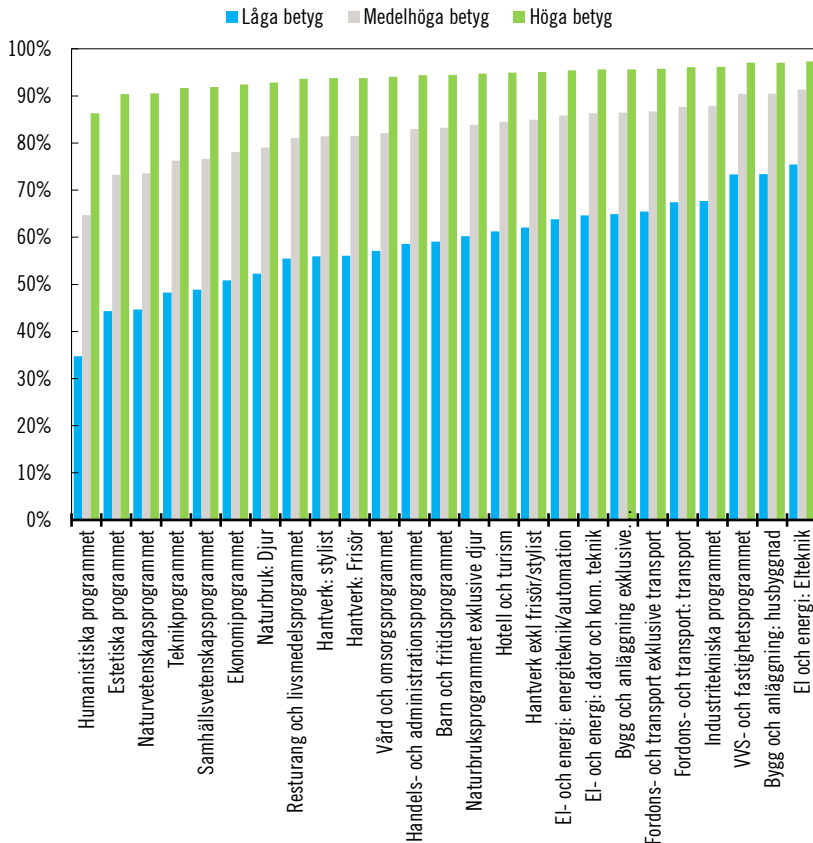
För att belysa relationen mellan program och tidigare grundskoleresultat redovisas nedan modellberäknade sannolikheter för examen från en regressionsmodell applicerad på elever med låga, medel eller höga grundskolebetyg. Just grundskolebetyg är en viktig faktor bakom sannolikheten att ta examen. Grundskolebetygen fångar i sig upp många faktorer som har en generell påverkan på sannolikheten att nå examensmålen, dels genom kunskaper i skolämnen, men också troligen genom studiemotivation. Grundskolebetygen är den faktor i modellen som har störst påverkan på sannolikheten att ta examen. Därför används olika nivåer av grundskolebetyg i form av meritvärdet för att visa på hur sannolikheten att ta examen skiljer sig på olika program.²³

I övrigt konstanthålls värdet på ingående variabler i analysen till det vanligaste förekommande värdet. Modellberäknade sannolikheter för examen redovisas i diagrammet som följer. Staplarna representerar olika nivåer av grundskolebetyg. Lågt meritvärde (blåa staplar) avser ett meritvärde från grundskolan vid den 25:e percentilen. Detta innebär att ungefär tre fjärdedelar av eleverna hade ett högre meritvärde än så. Medelhögt avser meritvärdet vid den 50:e percentilen och högt avser 75:e percentilen.

²² Detta krävs också för att kunna relatera resultaten till analysen i avsnitt 1.4 om sannolikheten efter olika program för etablering eller högskolestudier.

²³ I appendix redovisas oddskvoter och tillhörande konfidensintervall. Där finns också mer information om modellen.

Figur 2 Modellberäknad sannolikt för examen inom fem år. Sannolikhet att ta examen för elever med låga, medel eller höga betyg från grundskolan



Anm.: Övriga variabler konstanthålls vid följande värden. Föräldrarnas högsta utbildningsnivå: gymnasial, Bakgrund: Född i Sverige m. två svenskfödda föräldrar, region: storstadsregion, gått på förstahandsval av skola och program. Lågt meritvärde avser 25:e percentilen, medel avser 50:e percentilen och hög avser 75:e percentilen. Oddskvoter för modellen finns i appendix.

Resultaten visar på stora sannolikhetsskillnader mellan olika program för elever med relativt låga meritvärden från grundskolan (blå staplarna). Bland elever med relativt höga meritvärden (gröna staplarna) är sannolikheten för att nå examensmålen stor oavsett program då sannolikheten att nå upp till examenskraven inte kan påverkas så mycket av programvalet.

Just gruppen elever med relativt låga grundskolebetyg är intressant eftersom denna andra kvartil är stor på både yrkesprogram och

på högskoleförberedande program. Fördelningen mellan programtyperna var nästan helt jämn bland eleverna om man tittar på fördelningen i den andra kvartilen. Inom gruppen som har låga till medelbetyg från grundskolan finns alltså nästan lika många elever som går högskoleförberedande program som elever som går yrkesprogram.

1.4.4 Skillnader mellan programtyperna

Det finns en generell skillnad mellan yrkesprogrammen och de högskoleförberedande programmen i sannolikheten för examen. Samtliga yrkesprogram visar en högre sannolikhet för examen jämfört med samtliga högskoleförberedande program. Sannolikhetsskillnaden mellan programmen är inte en obetydlig effekt sett i relation till effekterna från andra variabler. Till exempel motsvarar sannolikhetsskillnaden mellan el- och energiprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet ungefär samma sannolikhetsskillnad som man får av att gå upp en fjärdedel uppåt i rangordningen av elevernas meritvärden från grundskolan.²⁴

1.4.5 Skillnader inom programtyperna

Samtidigt som det finns en generell skillnad mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program så finns det också skillnader inom programtyperna. Bland yrkesprogrammen har flertalet av de manligt dominerade yrkesprogrammen, såsom bygg- och anläggning eller el- och energiprogrammet en högre sannolikhet för examen, jämfört med program med en kvinnlig överrepresentation, såsom hantverksprogrammet och vård- och omsorgsprogrammet. Bland de högskoleförberedande programmen ger humanistiska och naturvetenskapsprogrammet en något lägre sannolikhet för examen vid kontroll för övriga variabler i modellen.

²⁴ En 25 percentilers högre ranking i meritvärdesfördelningen. Oddskvoterna som denna jämförelse bygger på finns redovisade i avsnitt 1.7

1.4.6 Kvinnor har högre sannolikhet än män att ta examen

Kvinnor har generellt en något högre sannolikhet för examen jämfört med män²⁵, även med hänsyn taget till programval och meritvärde från grundskolan. Här kan det vara värt att påpeka att skillnader som uppstått mellan könen tidigare i skolsystemet i stället fångas upp av meritvärdesvariabeln. Sannolikhetsskillnader mellan könen som visar sig i denna analys gäller därför enbart de könsskillnader som uppkommer inom gymnasieskolan och inte de som uppkommit före och fångas upp av grundskoleresultaten.

Elever i storstadsregioner har lägre sannolikhet att ta examen än andra elever

Även mellan olika regiontyper finns generella skillnader i sannolikheten att ta examen. Mellan storstadsregionerna och övriga regiontyper vid kontroll för de andra variablerna i modellen finns en signifikant skillnad.²⁶ Mellan övriga regiontyper finns inga signifikanta skillnader. Det är viktigt att minnas att vi i denna analys kontrollerar för till exempel föräldrarnas utbildningsnivå och grundskoleresultat. För att ge en heltäckande bild av skillnader mellan regiontyper skulle det behövas en analys som går djupare i vilka skillnader som finns. Här studeras enbart sannolikheten att ta examen i gymnasieskolan och inte till exempel hur regiontyperna skiljer sig i grundskoleresultat.

1.4.7 Positiv effekt av att komma in på sitt förstahandsval

I den studerade gruppen gick ungefär 7 procent av eleverna aldrig på det program som de valde i första hand. På grund av att betygssurval tillämpas i gymnasieskolan är det att förvänta att eleverna som inte kom in på sitt förstahandsval också har i genomsnitt lägre meritvärde från grundskolan än andra elever.

I analysen särskiljs följande situationer och används som förklaringsvariabler i analysen av sannolikhet att ta examen.

²⁵ Oddsquot 1,15 Kvinnor jämfört med män, vilket som mest kan innebära en sannolikhetsskillnad på 3 procentenheter.

²⁶ Oddsquoter mellan 1,19 och 1,59 för de övriga regiontyperna jämfört med storstadsregion.

1. Eleven fick sitt förstahandsval av skola och program. Eller fick programmet genom ett programbyte²⁷, som leder till att eleven avslutat gymnasieskolan på samma program som förstahandsvalet. (85 procent av eleverna).
2. Eleven fick sitt förstahandsval av skola men fick **inte sitt förstahandsval av program**, vid antagningen eller genom ett programbyte.²⁸ (3 procent av eleverna).
3. Eleven fick **inte sitt förstahandsval av skola** med däremot av program, eller fick programmet genom ett programbyte, som leder till att eleven avslutat gymnasieskolan på samma program som förstahandsvalet. (7 procent av eleverna).
4. Eleven fick inte sitt **förstahandsval av varken skola eller program** och avslutade gymnasieskolan på annat program än förstahandsvalet. (4 procent).
5. Eleven sökte inte till ett nationellt program. (1 procent).

Om eleven påbörjar gymnasieskolan på ett introduktionsprogram och sedan aldrig tar sig in på något nationellt program betraktas detta som ett särskilt utfall i sammanhanget. Likaså om eleven aldrig sökte ett nationellt program.

Det kan finnas kombinerade effekter av skol- och programval som är svåra att särskilja. Försök att särskilja dessa försvåras då det är svårt eller rent av omöjligt att särskilja och följa olika skolenheter över tid efter 2012 – då begreppet skolenhet infördes. Detta försvårar denna typ av analyser betydligt för registerdata efter 2012. Detta är ett av

²⁷ En del av eleverna har bytt program under gymnasieskolan – och därmed lyckats komma in på det program som de valde i första hand. När hänsyn tas till detta – och vi betraktar dessa som att de har kommit in på sitt förstahandsval kvarstår ungefär samma effekt. Det ska dock påpekas att byten som förekommer i dessa fall förlänger studietiden och inte kan anses vara bra för eleven eller resurseffektiviteten i skolorna. För elever som inte antogs till sitt förstahandsval hade ungefär en fjärdedel under gymnasietiden bytt till sitt förstahandsval.

²⁸ En del av eleverna har bytt program under gymnasieskolan – och därmed lyckats komma in på det program som de valde i första hand. När hänsyn tas till detta – och vi betraktar dessa som att de har kommit in på sitt förstahandsval kvarstår ungefär samma effekt. Det ska dock påpekas att byten som förekommer i dessa fall förlänger studietiden och inte kan anses vara bra för eleven eller resurseffektiviteten i skolorna. För elever som inte antogs till sitt förstahandsval hade ungefär en fjärdedel under gymnasietiden bytt till sitt förstahandsval. Om eleven har antagits till sitt förstahandsval och sedan bytt program så räknas detta fortfarande som att eleven fått sitt förstahandsval tillgodosett eftersom programbytet då rimligen ofta är frivilligt.

skälen till att vi i denna studie tittar främst på elever födda 1995 som började gymnasieskolan främst 2011 och i viss utsträckning 2012.²⁹

Individer som påbörjat gymnasieskolan på introduktionsprogram ingår i kategoriseringen. Om eleverna har sökt ett nationellt program eller ett programinriktat individuellt val följs de upp utifrån om de har kommit in på sitt förstahandsval av programinriktat val eller ej. Elever som efter hand övergått från introduktionsprogram till nationella program har inte alltid aktivt sökt ett nationellt program efter årskurs 9, dessa särskiljs i en egen kategori.

Resultatet pekar på att det finns en negativ effekt av att inte gå på sitt valda program

När vi genom modellberäkningen tar hänsyn till elevers grundskoleresultat och de andra bakgrundsfaktorerna i modellen, ser vi att när en elev går ett annat program än förstahandsvalet av program eller av skola har detta precis samma påverkan på sannolikheten att ta examen, (Situation 2 och 3 i listan ovan, båda ger oddskvoten 0,72³⁰). Den minskade sannolikheten för examen innebär som mest en 7 procentenheter lägre sannolikhet för examen när eleven inte går på sitt förstahandsval. Att inte heller gå på samma skola ger ytterligare lite lägre sannolikhet för examen (oddskvoten 0,65, vilket som mest påverkar sannolikheten för examen med 11 procentenheter). För att sätta dessa effekter i relation till skillnaderna i examenssannolikhet mellan olika program kan man ta jämförelsen mellan att gå yrkesprogram och att gå högskoleförberedande program. Oddskvoten är där 0,56³¹ vilket som mest ger en sannolikhetsskillnad på 17 procentenheter i sannolikheten för examen.

Effekten av att under sin tid i gymnasieskolan inte gå det program som man valde i första hand förefaller alltså att finnas även när hänsyn tas till tidigare grundskolebetyg. Det är dock viktigt att ta hänsyn till bakgrundsvariabler när man analyserar förstahandsvalets betydelse. Detta eftersom betygssurvalet till skolor och program gör att det

²⁹ Trots valet av tidpunkt är det fortfarande svårt att vara helt konsekvent logiken kring kombinationen mellan program och skola. Vi kan följa huruvida elever byter till det program som man valde i första hand, men skolvalet har vi bara information från antagningen, därefter tillkommer brottet som gör skolor svåra att följa över tid. Enbart programvariabeln tar alltså hänsyn till förändrade omständigheter för de elever som byter.

³⁰ Referenskategori är de som antagits eller gått på både den skola och det program som man valt i första hand.

³¹ Referenskategori i denna jämförelse är yrkesprogrammen.

finns systematiska skillnader i grundskoleresultat mellan elever som får sina förstahandsval och inte får det.

Effekten kan troligen brytas ner i flera olika orsaker

Gällande analysen av förstahandsvalets betydelse är det rimligen så att det ryms en stor heterogenitet i de effekter vi ser i regressionsmodellen gällande förstahandsvalet. Det går exempelvis att tänka sig att olika elever kan ha mycket olika syn på hur betydelsefullt det är att komma in på sitt förstahandsval av program. Det kan vara mer eller mindre viktigt för olika elever och det kan vara mer eller mindre viktigt beroende på vilket program man är särskilt intresserad av.

Även om vi i denna studie inte kan bryta ned de bakomliggande orsakssambanden ytterligare – så är det viktigt att resonera kring vilka samband som kan ligga bakom detta resultat.

En del av effekten kan rimligtvis ligga i individernas direkta reaktion på situationen – att de känner negativt för den utbildning de ska gå, vilket kan leda till lägre motivation. Detta kan betraktas som en renodlad effekt av att elevens preferenser av utbildningsinnehåll eller social miljö inte stämmer överens med det program som man ska gå på. Detta kan dock inte isoleras i vår analys från mer indirekta effekter som har med skolan att göra mer än elevens programpreferenser.

Effekten kan delvis bero på kvalitetsskillnader mellan skolor

Ytterligare en indirekt effekt som är mer kopplad till själva skolans egenskaper kan vara skillnader i kvalitet mellan skolorna. Det är rimligtvis så att elevers preferenser i viss mån fångar upp kvalitetsskillnader mellan skolor. Om det är så skulle effekten av förstahandsvalet kunna spegla en effekt av skillnaden mellan skolor i kvalitet och inte bara en direkt effekt på t.ex. motivation eller en längre väg till skolan. Ett tecken på att det finns sådana effekter kopplade till skolan är att vi ser en negativ effekt även då programvalet uppfylls – men inte skolvalet. Man kan vidare också tänka sig att det finns kvalitetskillnader även mellan program på samma skola.

1.5 Sannolikheten för arbetsmarknadsetablering och eftergymnasiala studier

I detta avsnitt behandlas frågeställningarna 2 a–b. I avsnittet analyseras sannolikheten att få en etablerad ställning på arbetsmarknaden eller övergå till eftergymnasiala studier efter gymnasieskolans olika program. Effekten av att inte komma in på sitt förstahandsval av program analyseras också.

1.5.1 Syfte med analysen

Det finns en stor mängd tidigare studier och uppföljningsdata från Skolverket och SCB om ungdomars etablering på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan. Den studie som presenteras här kompletterar de tidigare studierna genom att analysera hur etableringen och övergången till eftergymnasiala studier ser ut per gymnasieprogram och i vissa fall inriktningar när man tar hänsyn till elevernas bakgrund och studieresultat från grundskolan. Elevgrupperna som studerar på olika program är mycket olika, vilket kan spela stor roll för tolkningen av hur graden av arbetsmarknadsetableringen och vidare studier skiljer sig åt mellan program.

1.5.2 Data och metod

Datamaterialet består av registerdata med individuppgifter från det nationella uppföljningssystemet av skolväsendet samt arbetsmarknadsdata från SCB. I analyserna studeras två olika grupper – individer födda 1995 och individer födda 1989. Dessa är valda för att spegla olika förutsättningar på arbetsmarknaden då individerna lämnade gymnasieskolan. Analyser presenteras för båda dessa grupper. Vi studerar arbetsmarknadsetableringen utifrån Skolverkets uppföljningsvariabel etableringsstatus.³²

³² Definition av etableringsstatus:

Etablerad ställning på arbetsmarknaden: Arbetsinkomst på minst 191 800 kronor, sysselsatt enligt sysselsättningsregistrets definition (november månad aktuellt år), inga händelser som indikerar arbetslöshet och inga händelser som indikerar arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte är att betrakta som sysselsättning. *Osäker ställning på arbetsmarknaden:* Arbetsinkomst på minst 162 300 kronor och upp till 191 800 kronor, vid inkomst av aktiv näringsverksamhet gäller ingen nedre inkomstgräns, inte klassificerad som studerande. Eller: Arbetsinkomst på

Utfallsvariabel i regressionsanalyserna – etablering eller studier på eftergymnasial nivå

Det utfall vi studerar är om de tidigare gymnasieeleverna har etablerad ställning det andra och fjärde kalenderåret efter gymnasieskolan. Eftersom uppföljningsperioden är relativt kort är det fortfarande en stor andel av individerna som fortfarande studerar eftergymnasialt. Därför inkluderas utfallet högskolestudier också i utfallsvariabeln. Det ska påpekas i sammanhanget att utfallet med övergång till högskolestudier är ett betydligt mindre finfördelat mått än etableringsgraden, då det inte säger något om hur väl eleverna lyckas med sina studier på högskola. Vi vet genom en studie från Skolverket att av den tredjedel som övergick till högskola med lägst resultat från gymnasieskolan i termer av betyg, var det bara hälften som tog minst 75 procent av högskolepoängen under första läsåret.³³

Logistisk regression används för att isolera sambandet mellan olika program och utfallsvariabeln. Två födelsekullar studeras för att fånga upp olika förutsättningar vid konjunkturläget då eleverna lämnade gymnasieskolan.

För att isolera effekten av att ha gått olika program så långt som vi kan hålls ett antal olika variabler konstanta i analyserna. Det är variabler som i tidigare studier visat sig påverka etableringsmöjligheterna. Detta innebär att skillnader mellan elever som gått olika program baseras på skillnaderna mellan individer som liknar varandra i de övriga faktorer som finns med i analysen. De variabler utöver gymnasieprogram som ingår i regressionsmodellerna är: Meritvärde från grund-

minst 191 800 kronor och under året förekomst av arbetslöshet (hel- eller deltid), arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller inte klassificerad som sysselsatt enligt sysselsättningsregistrets definition. Inte klassificerad som studerande. *Svag ställning på arbetsmarknaden:* Arbetsinkomst upp till 162 300 kronor, inte klassificerad som studerande. Eller: Arbetsinkomst på minst 162 300 kronor och under året förekomst av heltidsarbetslöshet/arbetsmarknadspolitiska åtgärder som överstiger 274 dagar, inte klassificerad som studerande. Utanför arbetsmarknaden (varken arbetar eller studerar): Avsaknad av arbetsinkomst aktuellt år. Inte klassificerad som studerande. *Högskolestuderande:* Registrerad på högskolans grundutbildning vårterminen eller höstterminen aktuellt år och erhållit någon form av studieersättning (minst 2 000 kronor under året) samma år. Inte klassificerad som etablerad på arbetsmarknaden. Inte klassificerad som etablerad på arbetsmarknaden. Observera att studier vid yrkeshögskola har räknats som högskolestudier i utredningens analyser. Det är en skillnad mot hur måttet används av Skolverket. *Övriga studier:* Erhållet någon form av studieersättning (minst 2 000 kronor under året) under aktuellt år. Inte klassificerad som etablerad på arbetsmarknaden eller högskolestuderande. Observera att inkomstgränserna räknas upp från år till år. Gränserna som anges här gäller för 2016. Beloppsgränser för tidigare år finns i Skolverkets redovisningar.

³³ Skolverket (2018) *Från gymnasieskola till högskola – en registerstudie*.

skolan, gymnasieprogram³⁴, svensk eller utländsk bakgrund, kön, föräldrarnas etableringsstatus samt i vilken typ av region individen gick i gymnasieskolan. För elever födda 1995 görs också en variant av modellen där effekten av att ha gått på sitt förstahandsval av program respektive skola studeras.

Nedan används genomgående begreppet högskolestudier. I denna analys inkluderar detta också studier på yrkeshögskola.

Populationer

Individer födda 1995 – varav de flesta lämnade gymnasieskolan 2014

Första gruppen som studeras är individer födda 1995 som någon gång gått i gymnasieskolan, och det som studeras är utfallet under andra kalenderåret efter gymnasieskolan.³⁵

Elever födda 1989 – varav de flesta lämnade gymnasieskolan 2008

Syftet med att studera denna grupp är att ge en bild av hur effekterna sett ut på något längre sikt jämfört med individerna födda 1995. Denna analys kan utnyttja en längre uppföljningsperiod eftersom ytterligare några års arbetsmarknadsdata finns tillgängliga. Därför analyseras utfallet både andra och fjärde året efter gymnasieskola.

Syftet är också att undersöka hur resultaten påverkas av de olika konjunkturlägen som varit rådande under sena 00-talet och 2010-talet. De som ingår i analysen är elever födda 1989 som lämnat gymnasieskolan 2008 och gick ut på arbetsmarknaden eller vidare till högre studier under en kortvarig lågkonjunktur i samband med den globala finanskrisen.

Skillnader i konjunkturläget vid uppföljningstillfällena

Diagrammet nedan visar konjunkturlägets påverkan på ungdomars arbetslöshet över de studerade perioderna. Elever som lämnade gymnasieskolan 2014 gjorde det under en period som skulle visa sig bli en

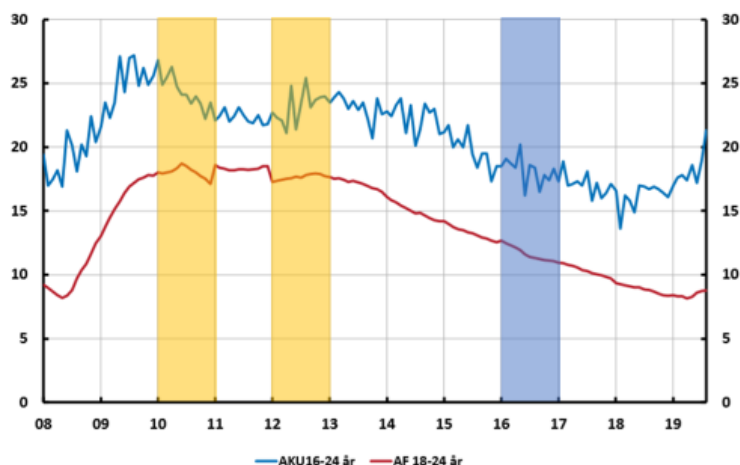
³⁴ I vissa fall bryts programmen ned till inriktningar på yrkesprogram där inriktningarna visat tecken på stor variation i etableringsgrad inom programmet.

³⁵ Detta innebär att referensperioden för utfallet börjar 1 och ½ år efter gymnasieskolan. Detta är den senaste etableringsdata som finns tillgänglig vid tillfället då analysen görs.

långvarig högkonjunktur då näringslivet hade stor tilltro till en stark konjunktur och arbetslösheten var låg. Elever som lämnade gymnasieskolan 2008 mötte däremot ett näringsliv där tilltron till konjunkturen var betydligt lägre. Flera olika mått på ungdomsarbetslösheten visar att arbetslösheten var ungefär 5 procentenheter högre vid uppföljningsperioden för elever som lämnade gymnasieskolan 2008 jämfört med eleverna som lämnade gymnasieskolan 2014.

Figur 3 Arbetslöshetsindikatorer för ungdomar och unga vuxna

Gula fält indikerar vår huvudsakliga uppföljningsperiod för elever födda 1989 och blått fält uppföljningsperioden för elever födda 1995



Källa: Diagram anpassat från Riksbanken (2019) *Ekonomiska kommentarer: Utvecklingen på arbetsmarknaden enligt olika statistikkällor*.

Beskrivande statistik om etableringsstatus

I graden av etablering finns stora skillnader sett till resultat från grundskolan. Genom att fördela eleverna efter sina meritvärden från grundskolan och studera etableringsstatusen efter gymnasieskolan kan vi se hur den totala fördelningen i olika etableringsstatus ser ut. Eleverna grupperas efter meritvärdeskvartiler och avslutsprogram i gymnasieskolan.³⁶ I kvartil 1 återfinns fjärdedelen med lägst meritvärde. I kvartil 4 återfinns fjärdedelen med högst meritvärde.

³⁶ Kvartiltillhörighet tilldelas efter rankning efter meritvärde per avgångsår i grundskolan för hela populationen.

Tabell 1 Andel med respektive etableringsstatus andra kalenderåret efter gymnasieskolan

Elever födda 1995, lämnade gymnasieskolan 2014
efter meritvärdeskvartil

Kvartil Meritvärde åk 9	Antal totalt	Etablerad	Osäker	Svag	Högskola	Övriga studier	Varken arbete eller studier
Kvartil 1	18 193	35 %	11 %	24 %	4 %	12 %	13 %
Kvartil 2	21 148	44 %	11 %	18 %	13 %	10 %	4 %
Kvartil 3	23 869	34 %	7 %	14 %	32 %	9 %	3 %
Kvartil 4	23 277	18 %	4 %	9 %	59 %	8 %	2 %

Anm.: Kvartil 1 innehåller ett mindre antal individer eftersom det är flera individer där som lämnade gymnasieskolan så sent att uppföljningsdata från andra kalenderåret inte är tillgänglig vid analystillfället.

Utifrån fördelningarna i tabellen ovan finner vi att det är i den lägre kvartilen, dvs. i den lägre fjärdedelen av meritvärden från grundskolan, som det finns en betydande andel som varken studerar eller arbetar. I övrigt framgår att de flesta som inte studerar på högskola – har arbetat, åtminstone i någon utsträckning. Det finns dock höga andelar med svag ställning på arbetsmarknaden. Dessa återfinns även i de mittersta kvartilerna av meritvärdesfördelningen. Individerna med svag etablering hade i genomsnitt en årsinkomst på 94 000 kronor. Det kan jämföras med att eleverna med etablerad ställning hade i genomsnitt 279 000 kronor, och eleverna med osäker ställning i snitt 201 000 kronor. Elever med högskolestudier eller övriga studier hade i genomsnitt 62 000 kronor respektive 68 000 kronor som årsinkomst av förvärvsarbete.

Det kan vara värt att studera programmets storlek och antalet elever i olika etableringsställning som kommer från respektive program. Tabellen nedan visar antal elever per program efter etableringsstatus.

Tabell 2 Antal med respektive etableringsstatus andra kalenderåret efter gymnasieskolan

Elever födda 1995, lämnade gymnasieskolan 2014.
Redovisat efter program

Program/inriktning	Eta- blerad	Osäker	Svag	VAS*	Högskole- studier	Övriga studier	Total
Bygg och anläggning exkl. husbyggnad	883	224	245	77	12	81	1 522
Bygg och anläggning: Husbyggnad	1 837	380	335	93	46	94	2 785
Barn och fritidsprogrammet	1 104	321	507	107	361	229	2 629
El- och energi: Energiteknik/automation	330	82	119	49	72	49	701
El- och energi: Dator och kom. teknik	409	116	254	111	151	101	1 142
El och energi: Elteknik	1 361	225	243	63	121	76	2 089
Ekonomiprogrammet	2 598	573	979	195	3 376	506	8 227
Estetiska programmet	1 753	674	1 627	416	1 880	1 444	7 794
Fordons- och transport exkl. transport	814	176	288	106	19	83	1 486
Fordons- och transport: Transport	827	123	97	39			1 119
Handels- och administrationsprogrammet	1 097	300	501	135	128	206	2 367
Hotell och turismprogrammet	488	117	267	43	69	104	1 088
Humanistiska programmet	144	50	136	40	386	115	871
Hantverksprogrammet exkl. frisör/stylist	300	83	132	43	57	77	692
Hantverksprogrammet: Frisör	470	171	221	34	28	75	999
Hantverksprogrammet: Stylist	369	121	213	41	31	75	850
Introduktionsprogram exkl. yrkesintroduktion	363	144	651	785	13	374	2 330
Introduktionsprogram: Yrkesintroduktion	156	74	248	230			784
Industritekniska programmet	725	179	215	73	149	72	1 413
Naturvetenskapsprogrammet	1 312	332	1 150	271	7 505	714	11 284
Naturbruksprogrammet exklusive djur	492	125	158	30	90	36	931
Naturbruksprogrammet: Djur	530	144	336	83	164	151	1 408
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	1 010	242	463	97	62	188	2 062

Program/inriktning	Eta- blerad	Osäker	Svag	VAS*	Högskole- studier	Övriga studier	Total
Samhällsvetenskapsprogrammet	4 966	1 266	2 686	467	6 336	1 415	17 136
Teknikprogrammet	1 546	386	866	308	3 324	393	6 823
VVS- och fastighetsprogrammet	680	135	150	36	34	43	1 078
Vård och omsorgsprogrammet	1 136	175	289	89	336	140	2 165
Totalsumma	27 700	6 938	13 376	4 061	24 753	6 947	83 775

1.5.3 Modellberäknade sannolikheter för etablering eller högskolestudier

För att belysa relationen mellan program och tidigare grundskole-resultaten redovisas nedan modellberäknade sannolikheter för examen från olika regressionsmodeller applicerade på elever med låga, medelhöga eller höga grundskolebetyg.³⁷ Just grundskolebetyg är en viktig variabel här – liksom i analysen av examenssannolikheten. Grundskolebetygen är en faktor i modellen som har stor påverkan på sannolikheten att vara etablerade eller i högskolestudier. Därför används olika nivåer av grundskolebetyg i form av meritvärdet för att visa på hur sannolikheten skiljer sig på olika program.³⁸

I övrigt konstanthålls värdet på ingående variabler i analysen till det vanligaste värdet. Modellberäknade sannolikheter för att vara etablerad redovisas i diagrammet som följer. Staplarna representerar olika nivåer av grundskolebetyg. Lågt meritvärde (blå staplar) avser ett meritvärde från grundskolan vid den 25:e percentilen. Detta innebär att ungefär tre fjärdedelar av eleverna hade ett högre meritvärde än så. Medelhögt avser meritvärdet vid den 50:e percentilen och hög avser 75:e percentilen. Det är viktigt att komma ihåg att sannolikhetsskillnaderna gäller vid just dessa exempel.

I diagrammet nedan visas sannolikheter för etablerad ställning eller eftergymnasiala studier på arbetsmarknaden per program för elever födda 1995.

Skillnaderna mellan staplarna, dvs. de modellberäknade värdena, ska tolkas som skillnaden mellan olika program i sannolikhet som

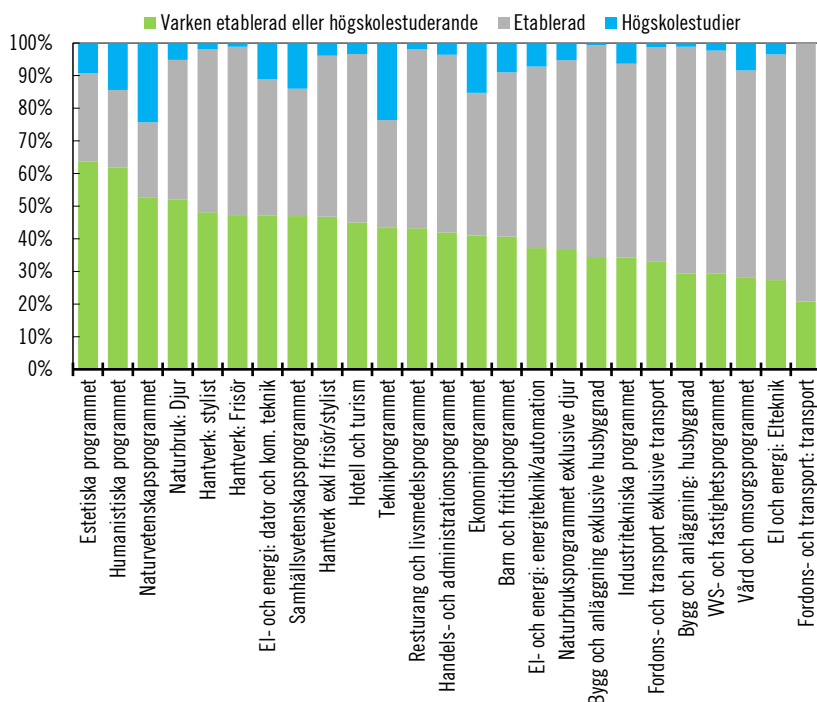
³⁷ De modellberäknade sannolikheterna är framtagna genom en multinomial logistisk regressionsmodell där högskolestudier och etablering utgör två separata utfall. En binär version av den logistisk regressionsanalys där högskola och etablering inkluderas i samma utfall presenteras i appendix där oddskvoter för alla variabler ingår.

³⁸ I avsnitt 1.7 redovisas oddskvoter och tillhörande konfidensintervall. Där finns också mer information om modellen.

kvarstår när skillnader som beror på de övriga faktorerna har rensats bort.

Figur 4 Modellberäknad sannolikhet att vara etablerad på arbetsmarknaden eller inom eftergymnasiala studier andra kalenderåret efter gymnasieskolan

Individer födda 1995 – låga grundskolebetyg

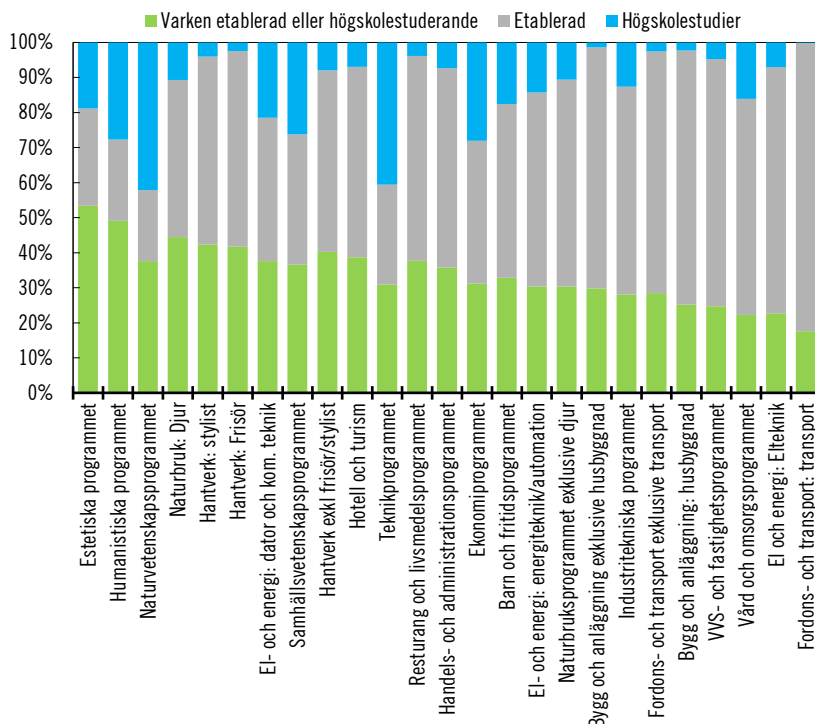


Anm.: Övriga variabler konstanthålls vid följande värden. Föräldrarnas etablering: två etablerade föräldrar, Bakgrund: Född i Sverige med två svenskfödda föräldrar, kön: kvinna, region: storstadsregion, gått på förstahandsval av skola och program. Lågt meritvärde avser meritvärde vid den 25:e percentilen.

Av diagrammet framgår att bland elever med relativt låga grundskolebetyg är sannolikheten att vara etablerad eller studerande mellan 30 och 80 procent sett till de största ytterligheterna. Många elever med relativt låga meritvärden går på yrkesprogram. Det är intressant att det finns stora sannolikhetsskillnader mellan olika yrkesprogram. Naturbruk: djur och hantverksprogrammet ger omkring 50 procents sannolikhet för etablering i detta exempel.

Figur 5 Modellberäknad sannolikhet att vara etablerad på arbetsmarknaden eller inom eftergymnasiala studier andra kalenderåret efter gymnasieskolan

Individer födda 1995 – medelhöga grundskolebetyg

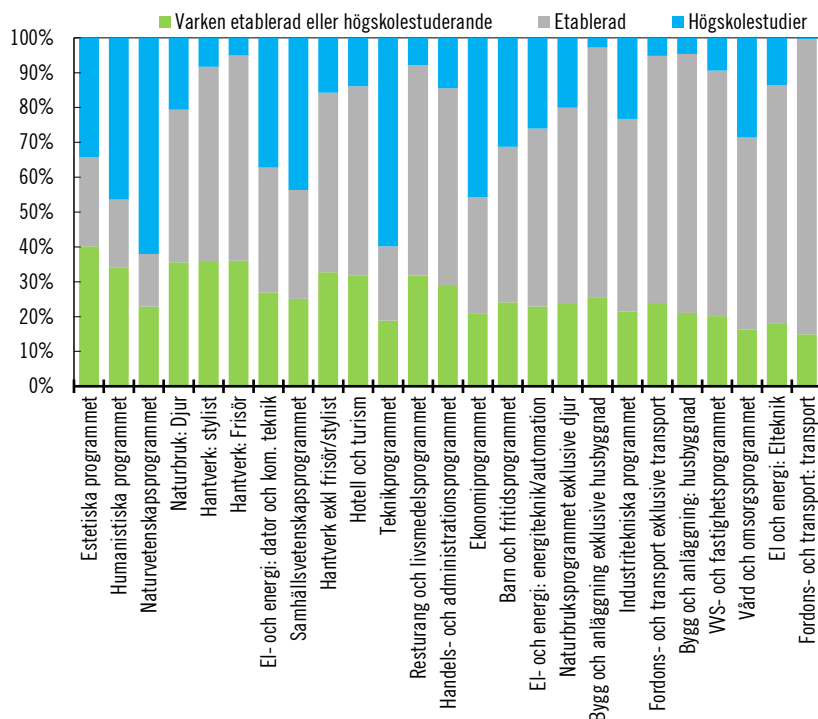


Anm.: Övriga variabler konstanthålls vid följande värden. Föräldrarnas etablering: två etablerade föräldrar. Bakgrund: Född i Sverige med två svenskfödda föräldrar, region: storstadsregion, gått förstahandsval av skola och program. Medelhögt meritvärde avser meritvärde vid den 50:e percentilen.

För en elev med medelbetyg från grundskolan är den modellberäknade sannolikheten generellt sett högre på grund av effekten från de högre betygen. Sannolikheten för övergång till högskola ökar också betydligt jämfört med gruppen med lägre grundskolebetyg. Skillnaderna mellan programmen är i stort sett de samma som i exemplet med låga grundskolebetyg.

Figur 6 Modellberäknad sannolikhet att vara etablerad på arbetsmarknaden eller inom eftergymnasiala studier andra kalenderåret efter gymnasieskolan

Individer födda 1995 – höga grundskolebetyg



Anm.: Övriga variabler konstanthålls vid följande värden. Föräldrarnas etablering: två etablerade föräldrar, Bakgrund: Född i Sverige med två svenskfödda föräldrar, region: storstadsregion, gått på förstahandsval av skola och program. Högst meritvärde avser meritvärde vid den 75:e percentilen.

Sannolikheten för högskolestudier är betydligt högre för elever med relativt höga grundskolebetyg. Skillnaderna mellan olika program är något lägre när sannolikheten för etablering eller högre studier redan är högre med tanke med de höga grundskolebetygen.

Små skillnader mellan vissa program – större skillnader mellan andra

Det är små skillnader i sannolikhet för etablering eller högskolestudier mellan elever från högskoleförberedande program. Sannolikheten är dock lägre för elever från humanistiska- och estetiska programmet.

Skillnaderna är betydligt större mellan elever från olika yrkesprogram. De modellberäknade värdena visar att yrkesprogram utgör både höga och låga ytterligheter gällande sannolikheten för etablering. Fordon- och transportprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet och el- och energiprogrammet är några program som ger högst sannolikhet för etablering eller högre studier. Naturbruk med inriktning djur och hantverksprogrammet tillhör de yrkesprogram som relativt sett ger en låg sannolikhet för etablering eller högskolestudier.

I vissa fall är det små skillnader mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram. Sannolikheten för etablering eller högskolestudier är mycket likartad på samhällsvetenskapsprogrammet, restaurang- och livsmedelsprogrammet, handels- och administrationsprogrammet, barn- och fritidsprogrammet, naturvetenskapsprogrammet, ekonomiprogrammet och teknikprogrammet. Som mest skiljer det 10 procentenheter mellan programmet med störst respektive lägst sannolikhet.

Skattade sannolikheter för etablerad ställning eller eftergymnasiala studier på arbetsmarknaden per program – elever födda 1989

Nu vänder vi blicken till individerna som är födda 1989 och som till stor del lämnade gymnasieskolan 2009. Frågeställningen är densamma: vilka skillnader finns mellan program då hänsyn tas till bakgrundsvariabler och meritvärde från grundskolan?

Denna uppföljning kan ge ytterligare information utöver uppföljningen av elever födda 1995. För dessa elever kan vi även följa upp utfallet längre tid efter gymnasieavslutet. Därför inkluderas också en analys av utfallet fjärde kalenderåret efter avslutade gymnasiestudier.

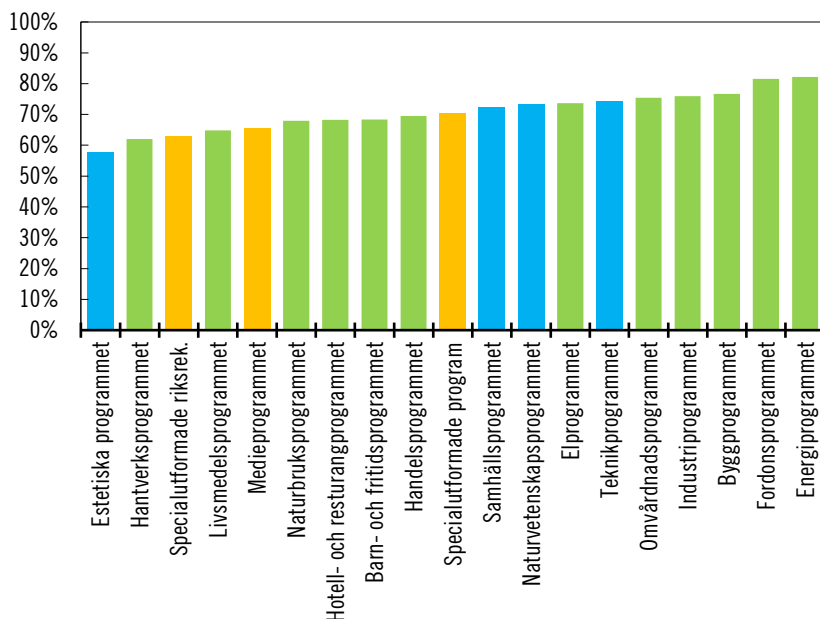
En skillnad mellan dessa individer och individerna födda 1995 är att de som föddes 1989 i stor utsträckning lämnade gymnasieskolan samtidigt som sysselsättningsnivån minskade i samband med finanskrisen 2009. Därmed kan vi alltså se om resultaten tyder på liknande resultat som vid uppföljningen av elever födda 1995.

Observera att dessa elever gick i gymnasieskolan under den tidigare gällande läroplanen Lpf 94. Programstrukturen har stora likheter, men det ska understrykas att programmen inte är samma som i tidigare diagrammet.

I diagrammen nedan redovisas den skattade sannolikheten för elever på olika program med medelhöga grundskolebetyg och som i övrigt har det vanligaste värdet i respektive variabler i modellen. Liksom i tidigare presenterade resultat är skillnaderna mellan programmen mindre för elever med relativt höga betyg och därmed hög sannolikhet till etablering oavsett program.

Figur 7 Modellberäknad sannolikhet att vara etablerad på arbetsmarknaden eller inom eftergymnasiala studier fjärde kalenderåret efter gymnasieskolan

Individ med medelhöga grundskolebetyg född 1989. Gröna staplar är yrkesförberedande program, blå staplar är studieförberedande och orangea staplar är program som inte fullt ut går att kategorisera som det ena eller det andra



Anm.: Variabler konstanthålls vid följande värden. Föräldrarnas etablering: två etablerade föräldrar, Bakgrund: Född i Sverige med två svenskfödda föräldrar, kön: kvinna, region: storstadsregion. Meritvärde från grundskolan vid 50:e percentilen.

Vi ser liknande resultat för ungdomskullen födda 1989 som vi såg för kullen födda 1995. Manligt dominerade yrkesprogram ger högst sannolikhet för etablering, medan estetiska programmet och vissa yrkesprogram ger relativt låga sannolikheter för etablering eller högskolestudier.

Otypiska programval ur ett könsperspektiv

Gällande variabeln kön finns den generella genomsnittliga effekten, vid kontroll för övriga variabler, att kvinnor är etablerade i arbete i högre utsträckning än män. Majoriteten av yrkesprogrammen är mycket könssegregerade och effekter av programmen kan därför vara könsspecifika utan att modellen fångar upp detta. De traditionellt manliga programmen som bygg- och anläggning och fordon- och transport har mycket få kvinnliga elever. Därför har modellen för elever födda 1995 analyserats separat för kvinnor och män. Ett fåtal av de traditionellt manliga programmen behåller signifikanta effekter även när modellen bara körs för kvinnor. Gruppen kvinnor som gjort otraditionellt val, till exempel genom att välja bygg- och anläggningsprogrammet, är relativt liten. Detta gör det svårt att dra några slutsatser av hur det gått för den lilla gruppen. Ett mönster som beskrivits i forskning och uppföljningsstudier³⁹, är att elever som gör otypiska val av program har lägre grad av etablering, framgår även i denna analys. Det gäller kvinnor på till exempel bygg- och anläggningsprogrammet som har högre risk för inaktivitet efter gymnasieskolan än elever som gått på samhällsvetenskapsprogrammet, medan män som gått bygg- och anläggningsprogrammet har betydligt lägre risk för inaktivitet jämfört med män på samhällsvetenskapsprogrammet. Rosenqvist (2018) visar dessutom att riskfaktorn för avhopp efter könsotypiska val enbart gäller kvinnor, inte män.

³⁹ Rosenqvist (2018), *Social Influence and Educational Decisions Studies on Peer Influence in Secondary Education*, Skolverket (2014), *Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie*.

Inget tydligt samband mellan regiontyp och sannolikhet för etablering eller högre studier – däremot skillnader mellan län

Att arbetsmarknaden och tillgången till högskolor skiljer sig beroende av i vilken typ av region man bor i är närmast en självklarhet. Sysselsättningsgraden skiljer sig mellan olika regioner och kommuner och närheten till högskolor påverkar övergången till högskola.⁴⁰ Det är dock inte självklart att det finns ett samband mellan regiontyp och utfall när både etableringsstatus och övergång till högskola används som utfallsvariabel. För att undersöka i vilken mån regionala skillnader kan påverka sannolikheten för det sammansatta utfallet med både etablering och högre studier efter gymnasieskolan har Tillväxtverkets kategoriseringar av kommuner efter regiontyp använts.⁴¹ Det visar sig endast finnas små och otydliga skillnader i denna analys. Individer i gruppen *landsbygdskommuner – mycket avlägset belägna* tenderar att ha en något lägre sannolikhet vid jämförelse med storstadsregioner. Konfidensintervallet för jämförelsen är dock brett. Detta pekar på ett otydligt samband.

När en variabel med länsindelning används i stället framkommer att det finns skillnader mellan olika län som är tydligare. Variationsbredden mellan länen ger upphov till ungefär 10 procentenheters skillnad i sannolikheten för etablering eller övergång till högre studier inom två år bland individerna födda 1995. Några mönster som framkommer är att Västra Götalands och Stockholms län har högre sannolikhet än de flesta andra län medan individer i Skåne län har lägre sannolikhet än i nästan alla andra län. De högsta sannolikheterna återfinns i länen i Småland – Kronobergs län, Jönköpings län samt Kalmar län.

Liknande utfall för båda studerade elevkullarna

Vid jämförelser mellan individerna som föddes 1995 (gick ut gymnasieskolan under gynnsammare förutsättningar på arbetsmarknaden) och de som föddes 1989 framgår att skillnader mellan programtyper och program är över lag något mindre för eleverna i den första kullen jämfört med eleverna som gick ut gymnasieskolan senare. En

⁴⁰ Skolverket (2018) *Från gymnasieskola till högskola – en registerstudie*.

⁴¹ För definitioner se Tillväxtanalys (2014) *Bättre statistik för bättre regional och landsbygdspolitik*.

likhet är dock att några av yrkesprogrammen, även bland eleverna födda 1989, var de program som hade den högsta skattade sannolikheten för etablering eller högskolestudier.

Vid det fjärde året efter gymnasiet liknar skattningarna för individerna födda 1989 sannolikheterna för eleverna födda 1995, den senare kullen, både sett till spridningen och till ordningen mellan olika program. Detta har troligen att göra med att påverkan från sysselsättningsnedgången under finanskrisen 2009 var kort och att det vid fyraårsförhållandena återigen var goda möjligheter för arbete efter många yrkesprogram.

Det ska poängteras att resultaten gäller uppföljning efter relativt kort tid. Det ska också poängteras att programmen inte är jämförbara på någon detaljerad nivå då det rör sig om två olika programsystem. För den senare kullen har dessutom vissa inriktningar brutits ut från programmen, något som inte har kunnat göras för den tidigare kullen i Lpf 94.

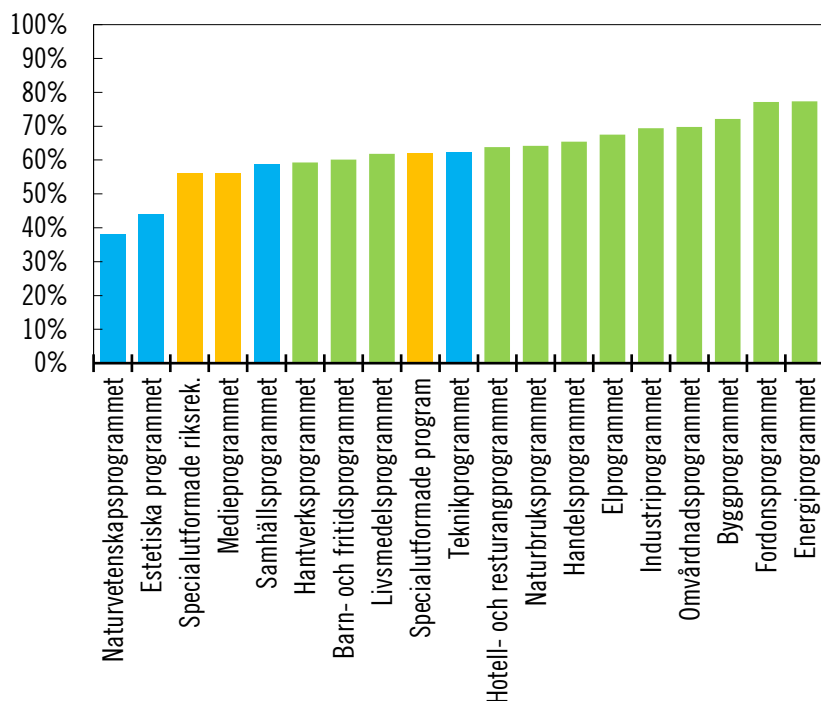
Skillnaderna mellan program är större när elever som gått till högskolan tas bort ur analysen

För att följa upp hur det går för elever som gått högskoleförberedande program men inte övergått till högskolan har en analys också gjorts av etableringsgraden för elever födda 1989 och som inte hade övergått till högskolan under de fyra första åren efter gymnasieskolan.

Nedan redovisas de skattade sannolikheterna för elever som gått på högskoleförberedande program utan att påbörja någon högskolekurs de första fyra åren efter gymnasieskolan. Resultaten gäller en elev med medelhöga grundskolebetyg.

Figur 8 Modellberäknad sannolikhet att vara etablerad på arbetsmarknaden fjärde kalenderåret efter gymnasieskolan

Individ med medelhöga grundskolebetyg född 1989 som inte övergått till högskola. Gröna staplar är yrkesförberedande program, blå staplar är studieförberedande och orangea staplar är program som inte fullt ut går att kategorisera som det ena eller det andra



Anm.: Övriga variabler konstanthålls vid följande värden. Föräldrarnas etablering: två etablerade föräldrar, Bakgrund: Född i Sverige med två svenskfödda föräldrar, region: storstadsregion, medelhögt meritvärde avser meritvärde vid den 50:e percentilen.

När elevgruppen avgränsas på detta sätt är sannolikheten för etablering fjärde kalenderåret något lägre på de flesta högskoleförberedande programmen än för elever från yrkesprogrammen. Det är dock inte helt oproblematiskt att jämföra den skattade sannolikheten för dessa elever med elever som gått yrkesprogram – även om det ur vissa perspektiv är en intressant jämförelse. Man ska vara medveten om att det har skett en stor ytterligare selektion – där vi nu har begränsat den högskoleförberedande programtypen till en grupp elever som bytt bana eller inte lyckats med en tidigare ambition. Detta utgör alltså en komplicerande faktor då det tillkommer ytterligare förekommande

självselektion som vi inte har så stora möjligheter att analysera på djupet inom ramen för denna analys. Likväl är resultatet av stort intresse – eftersom det storleksmässigt rör sig om ungefär en femtedel av en hel årskull som utgör denna grupp – dvs. elever från högskoleförberedande program som inte gått vidare till högskolan inom fyra år.

Det kan även noteras att estetiska programmet och medieprogrammet var överrepresenterade i gruppen som studerar vidare på högskola relativt sent i SCB:s 10-åriga uppföljning.⁴² Detta kan bero på att individer från dessa program först går förberedande utbildningar till exempel inom folkhögskolan eller läser in behörigheter inom Komvux.

Att lyckas ta examen påverkar sannolikheten för etablering eller högre studier

Det är intressant att även ta hänsyn till om eleverna tagit examen eller inte i analyserna av etablering på arbetsmarknaden. Ett problem är att detta tar bort vissa effekter av programmen. Om programmet ger hög sannolikhet för examen, och examensgraden sedan påverkar möjligheterna att gå vidare till studier eller arbete, så kommer införandet av kontrollen att påverka effekten av programmen. När en examensvariabel inkluderas i regressionsanalyserna har detta en effekt på utfallet.⁴³ Skillnaderna mellan olika program är något mindre då examensvariabeln inkluderas. Detta indikerar att en del av effekten på sannolikheten till etablering eller högre studier går via en mellanliggande effekt som programmen har på sannolikheten till examen.⁴⁴ En tolkning av detta är att en del av skillnaderna mellan programmen i etablering eller övergång till högskola beror på skillnader i sannolikheten att klara av kraven på de olika programmen. Det kan också vara så att signaleringseffekten⁴⁵ av att ha en examen är olika stor beroende på vilket program de gått på.

⁴² SCB (2018) *Inträdet på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan*.

⁴³ Oddsquot 0,4 för etablering eller högskola vid jämförelse mellan att inte ha examen jämfört med att ha examen – något som kan ge sannolikhetsskillnader på maximalt 23 procent beroende på värdet i övriga variabler.

⁴⁴ Se avsnitt 1.4 för en analys av sannolikheten att uppnå examen.

⁴⁵ Men signaleringseffekt avses den renodlade effekten av att ha uppnått de formella målen. Dvs. effekten av den signal som arbetsgivare mottar och uttolkar beroende på om en arbetssökande nått examen eller inte. Det är av naturliga skäl svårt att isolera signaleringseffekter helt fullt från effekter som har att göra med faktiska skillnader i förmågor och förutsättningar.

Rimligtvis bör en skillnad finnas mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram eftersom det krävs examen för övergång till högskola. Detta har dock inte analyserats djupare i denna studie.

1.5.4 Effekten av att inte komma in på sitt förstahandsval av program

Att inte ha gått det program eller på den skola man valt i första hand kan ge en viss effekt på sannolikheten att ta examen. Även i analysen av etablering eller övergång till högskola syns en skillnad i sannolikhet beroende på om eleven gått på sitt förstahandsval.⁴⁶ Genom ytterligare analys ser vi att indikationer på att denna effekt på sannolikheten för etablering eller högskolestudier kan härledas till benägenheten att klara sin utbildning.⁴⁷

När vi genom modellberäkningen tar hänsyn till elevers grundskoleresultat och de andra bakgrundsfaktorerna i modellen, ser vi att när en elev går ett annat program än förstahandsvalet av program eller av skola har detta precis samma påverkan på sannolikheten för etablering (båda ger oddskvoten 0,72 jämfört med referenskategori som är att gå på förstahandsvalet av skola och program). Detta innebär som mest en 4 procentigt lägre sannolikhet för etablering eller högskolestudier när eleven inte går på sitt förstahandsval. Att dessutom inte gå på den skola man valt i första hand ger ytterligare lite mindre sannolikhet för etablering eller högskolestudier (oddskvoten 0,7, vilket som mest påverkar sannolikheten för etablering eller högskolestudier med 9 procentenheter).

Även i denna analys är det alltså tydligt att det finns en effekt som går att koppla till om huruvida eleverna fått sitt förstahandsval av utbildning eller ej. Vi kan dock inte säga hur mycket av detta som beror på missnöje och negativ motivationseffekt, och hur mycket som beror på indirekta effekter av skolornas kvalitet eller pendlingsavståndet.

⁴⁶ Detta har vi enbart studerat för eleverna födda 1995 då sökandestatistiken inte är tillräckligt komplett för de tidigare årskullarna.

⁴⁷ Detta då modellen utvidgad med en kontroll för högsta uppnådda årskurs inte längre ger signifikanta koefficienter för variation i huruvida eleven gått på sitt förstahandsval.

1.6 Arbetsmarknaden efter en gymnasieutbildning

I det här avsnittet beskriver vi hur arbetsmarknaden ser ut för individer med gymnasial utbildning, dvs. de som gått nationellt program i gymnasieskolan men inte har studerat vidare i högskolan. Vi behandlar frågan om hur möjligheten att arbeta inom specifika yrken verkar skilja sig åt mellan ungdomar från olika program. Avsnittet behandlar också frågeställningen om hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut efter olika program för individer som inte övergår till högre utbildning efter gymnasieskolan. Särskilt fokus ligger där på frågan om hur utfallet ser ut för elever på högskoleförberedande program som inte gått vidare till högre studier. Resultaten bygger på egna bearbetningar av uppgifter som sammankopplats från gymnasiregister och SCB:s yrkesregister. Detta gör att det går att beskriva fördelningen mellan olika yrken per program. I följande beskrivning används yrkeskategorier (SSYK 3-siffernivå) för att beskriva detta.

Fortsättningsvis i detta avsnitt används termerna generell och utbildningsspecifik arbetsmarknad för att beskriva dessa olika delar av arbetsmarknaden som ungdomarna träder in på. Generella arbetsmarknaden utgörs av anställningar som i och för sig kan kräva att man har en gymnasieutbildning, men som inte kräver att man gått en specifik utbildning. Den utbildningsspecifika delen av arbetsmarknaden utgörs av de yrkeskategorier där det är svårt att få jobb utan att ha gått en specifik utbildning.

1.6.1 Vissa yrkeskategorier kräver en specifik utbildning efter gymnasieskolan – andra gör det inte

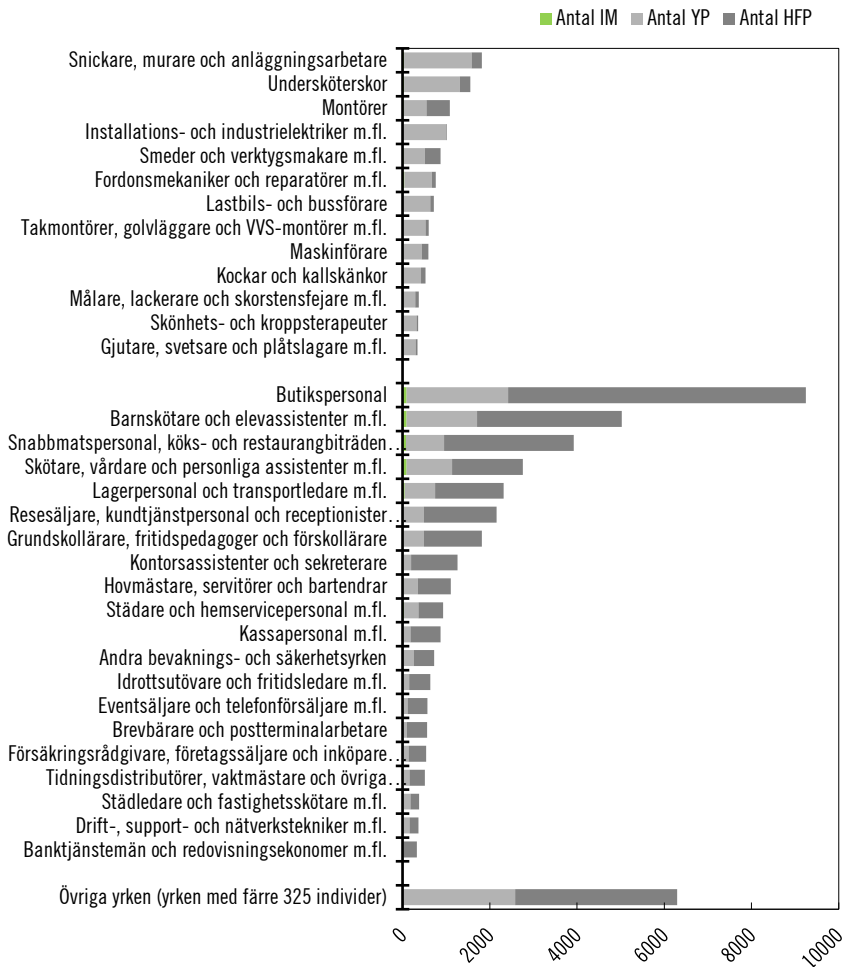
Sammanfattningsvis visar statistiken att det finns ett antal branscher där arbetsgivare ställer specifika krav på kompetens vid rekrytering till vissa yrken. I SCB:s yrkesregister finner vi därför yrkeskategorier där de anställda individerna enbart kommer från specifika utbildningar direkt efter gymnasieskolan. Exempel på sådana yrkeskategorier är undersköterskor och olika hantverksyrken. Antalet yrkeskategorier på gymnasial nivå där arbetsgivare ställer specifika krav på yrkeskompetens är begränsat, särskilt om man bortser från yrkesgrupper där mycket få ungdomar jobbar efter gymnasieskolan. Arbetsmarknaden för ungdomar präglas i stället av att arbetssökande som i gymnasieskolan läst helt olika program konkurrerar om samma jobb. Detta

betyder att utifrån de förutsättningar som gällt under den studerade perioden har en stor del av ungdomskullen tagit sig in på arbetsmarknaden genom anställningar som utöver personliga egenskaper och allmän gymnasiekompetens inte kräver specifika utbildningsmeriter.

Det är viktigt att poängtera att detta gäller rekrytering av nyligen avgångna från gymnasieskolan. Det är också viktigt att poängtera att vi här inte gör någon skillnad på anledningen till den specifika rekryteringen. Ibland kan det bero på att delar av, eller till och med hela, yrkeskategorin är starkt reglerad, till exempel för *installations- och industrielektriker*. Ibland kan också utfallet påverkas av att utbudet på specifikt utbildade är så lågt att arbetsgivare inte kan rekrytera specifikt även om de har specifika utbildningsbehov, utan i stället finansierar den specifika utbildningen i högre grad med till exempel upplärning på arbetsplatsen eller någon typ av egenfinansierad utbildning.

Diagrammet nedan illustrerar vilka yrkeskategorier där arbetsgivare rekryterar specifikt från yrkesprogram. Den första delen av diagrammet redovisar de yrkeskategorier som har fler än 50 procent av sin ungdomsrekrytering från yrkesprogram. Dessa har en relativt hög grad av specifik rekrytering. Den nedre delen av diagrammet visar de yrkeskategorier där en majoritet av de verksamma har gått högskoleförberedande program.

Figur 9 **Fördelning mellan olika yrkesgrupper två år efter gymnasieskolan**
 Ungdomar födda 1995. Exklusive högskolestuderande



Anm.: Vissa kategorier har en stor spridning inom sig och i vissa fall kan benämningen försvåra tolkningen. Kategorin grundskollärare, fritidspedagoger och förskollärare innehåller inte bara läraryrken utan också elevassistenter. IM: introduktionsprogram, YP: yrkesprogram, HFP: högskoleförberedande program.

Registeruppgifter från yrkesregistret

Uppgifterna i diagrammet bygger på fördelningen mellan olika yrkeskategorier på SSYK 3-siffrnivå per avslutsprogram i gymnasieskolan. Uppgifterna hämtas från andra året efter gymnasieavslutet

och gäller ungdomar födda 1995. Det finns ett visst bortfall i yrkesregistret. Enligt SCB:s bortfallsanalyser är det främst enmansföretag, personer som är projektanställda, anställda med lönebidrag som utgör bortfallet. Främst gäller det tillfälliga anställningar i privat sektor. Därför kan yrken där ungdomar jobbar tidsbegränsat vara överrepresenterade i bortfallet.⁴⁸ På grund av detta ska uppgifterna i detta avsnitt främst användas för att belysa vilka yrken som rekryterar specifikt från yrkesprogrammen. Bilden belyser också proportionerna mellan yrken på ungdomarnas arbetsmarknad, men man bör vara medveten om att det finns en underskattning som alltså främst gäller yrken med tidsbegränsade anställningar och stor personalomsättning, såsom inom detaljhandeln.

1.6.2 En majoritet av de unga arbetar i yrkesgrupper som återfinns på den generella delen av arbetsmarknaden

Mindre konkurrens om jobben i yrkeskategorier där rekryteringen är utbildningsspecifik

På den utbildningsspecifika arbetsmarknaden rekryterar arbetsgivare från ett fåtal eller ett enda program. Det finns även exempel på yrkeskategorier där arbetsgivare i stort sett helt rekryterar från en enstaka inriktning. Det gäller till exempel *installations- och industrielektriker* där nästan alla kommer från inriktningen elteknik på el- och energi-programmet eller frisörinriktningen på hantverksprogrammet i fallet *skönhets- och kroppsterapeuter*. De flesta yrkeskategorier som rekryterar specifikt är traditionellt manligt förknippade.

⁴⁸ Av samtliga individer födda 1995 finns det 25 000 som saknar uppgift om yrke andra året efter gymnasieskolan. Majoriteten av dessa (63 procent) var högskolestudenter eller helt utanför studier och arbete. 27 procent av de som saknade uppgift var inte studenter och hade någon typ av arbetsinkomster andra året efter gymnasieskolan. Enligt SCB:s bortfallsanalyser är det främst bland enmansföretag och sysselsatta personer som är projektanställda, anställda med lönebidrag, ombordanställda, betingsanställda, arvodesanställda och förtroendevalda som utgör bortfall. Främst gäller det tillfälliga anställningar i privat sektor. Därför kan yrken där ungdomar jobbar tidsbegränsat vara överrepresenterade i bortfallet. Totalt sett så rör sig om ett bortfall som uppskattningsvis kan vara uppåt 10 000 individer. Även egenföretagare löper risk för att bli bortfall i yrkesregistret. Detta skulle kunna leda till att vissa yrkesgrupper med många egenföretagare underskattas. SCB visar dock att få unga är egenföretagare. Enligt SCB var enbart ca 0,5 procent av åldersgruppen 16–24 egna företagare under 2016. Därmed kan man dra slutsatsen att om bortfallet påverkar proportionerna mellan de generellt rekryterande yrkena och de specifika – så bör det snarare vara de större generellt rekryterande yrkenas andel som är underskattad – snarare än de mindre och specifikt rekryterande yrkena.

Undersköterskeyrket, vilket är det enskilt vanligaste yrket i landet, har dock en stark kvinnlig överrepresentation och är alltså även det ett yrke som 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 (Arbetsförmedlingen 2018). 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.

1.6.3 Specifikt rekryterande yrken är mer beroende av utbildningsväsendet än de generellt rekryterande

Skolverket har visat hur arbetsgivare i olika branscher bedömer vikten av specifikt innehåll i utbildningen.⁴⁹ Inom handeln och restaurangbranschen svarar en stor majoritet av arbetsgivare att det inte är så viktigt, eller inte alls viktigt att man gått ett specifikt program, för att kunna bli anställd. Inom bygg- och vårdbranscherna är det i stället en stor majoritet som svarar att ett specifikt program är ganska eller mycket viktigt. Dessa förhållanden är inte heller någon nyhet – Skolverket har i en tidigare studie visat liknande uppfattningar från arbetsgivare i dessa branscher.⁵⁰

Vissa arbetsgivare kan i samverkan med utbildningssystemet skapa vägar för rekrytering i kombination med utbildning. Inom de av vårdens yrken som rekryterar utbildade på gymnasial nivå finns relativt stora grupper som utbildats inom vuxenutbildning.

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 viktig förklaring som anges är att industritekniska programmet under lång tid varit alldeles för litet för att tillgodose industrins kompetens-

⁴⁹ Skolverket (2016), *Uppföljning av gymnasieskolan Regerings-uppdrag: uppföljning och analys av gymnasieskolan*.

⁵⁰ Skolverket (2004), *Väl förberedd? Arbetsledare och lärare på högskolor bedömer gymnasieutbildades färdigheter – En utvärdering av gymnasieskolan från mottagarnas perspektiv*.

behov. 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. I samtalen med olika industriarbetsgivare framkommer också att yrkestitlar eller benämningar av olika yrkeskategorier inte är entydiga i branschen som helhet utan varierar mellan olika arbetsgivare. Yrkeskategorier som till exempel montör, processoperatör och tekniker utför dels olika typer av arbetsuppgifter beroende på industrigren, dels kan de utföra arbetsuppgifter med olika svårighetsgrad och komplexitet, helt beroende på vilken innebörd den enskilda arbetsgivaren har valt att lägga i yrkeskategorin. Arbetsgivare som inte behöver ställa specifika krav på yrkeskompetens utan kan rekrytera elever från alla gymnasieprogram har av naturliga skäl betydligt lättare att trygga sin kompetensförsörjning. Detta visar sammanfattningsvis på en stor skillnad mellan olika branscher där vissa arbetsgivare är helt beroende av att tillräckligt många elever väljer ett specifikt program eller till och med en specifik inriktning medan andra arbetsgivare kan rekrytera från alla program.

Inom offentlig sektor har Arbetsförmedlingen rapporterat att offentliga arbetsgivare har agerat på arbetskraftsbrister bland annat genom att sänka rekryteringskraven och renodlar arbetsuppgifter.⁵¹ Arbetsförmedlingen visar också att bristyrken i privat sektor ännu inte visar tecken på förändrad yrkesstruktur eller sänkta krav vid rekrytering. Skillnaderna mellan offentlig och privat sektor som Arbetsförmedlingen pekar på kan tänkas ha fortsatt betydelse framöver. Inom offentliga verksamheter som inte kan bestämma produktionsnivån kan resultatet bli en kombination av effektivisering och sänkta kvalitetskrav. Inom de branscher som kräver specifik yrkeskompetens sker inte samma utveckling och resultatet blir då i stället att sysselsättningen minskar eller inte ökar i den omfattning som efterfrågan skulle medge. I stället för sänkt kvalitet så blir resultatet utebliven potentiell produktion.

⁵¹ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsmarknadsutsikterna 2018 Prognoser för arbetsmarknaden 2018–2020*.

1.6.4 Arbetsmarknadsutfall för de som inte går vidare till högre utbildning efter studieförberedande program

I förra avsnittet fokuserade vi på yrkesfördelningen bland alla ungdomar som arbetade två år efter gymnasieskolan. För att ytterligare utveckla svaret på frågan om arbetsmarknadsutsikterna för individer som gått studieförberedande program men inte studerat vidare gör vi en särskild beskrivning av de yrkeskategorier som elever från studieförberedande program vanligtvis arbetar inom.

Då övergången till högskolan relativt ofta sker med fördröjning efter gymnasieskolan tittar vi nu på individer som inte har övergått till högskoleutbildning inom fyra kalenderår efter gymnasieavslutet.⁵²

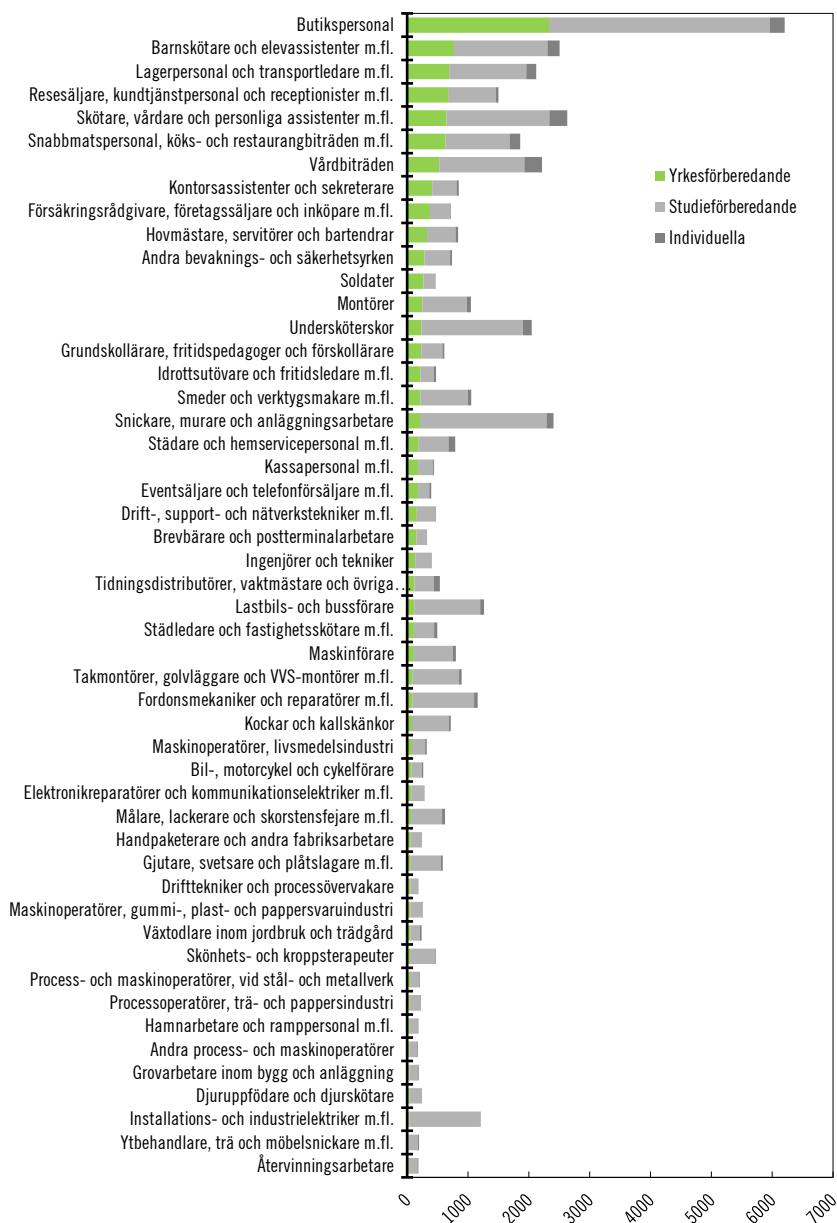
Diagrammet nedan visar hur fördelningen mellan olika yrkeskategorier ser ut fjärde kalenderåret⁵³ efter gymnasieskolan. Storleksförhållandet mellan olika yrkeskategorier liknar i hög grad de storleksförhållanden vi såg i den tidigare uppföljningen två år efter gymnasieskolan. Diagrammet är sorterat i fallande ordning efter vilka yrkeskategorier där flest ungdomar från studieförberedande program arbetar. De vanligaste yrkeskategorierna var Butikspersonal, Barnskötare och elevassistenter m.fl., Lagerpersonal 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 studieförberedande program.

⁵² Därför använder vi också de benämningar på programmen som gällde före 2011.

⁵³ Eftersom gymnasieskolan slutar mitt under året så är alltså eleverna inne på sitt femte år utanför gymnasieskolans när denna mätning görs.

Figur 10 De 50 vanligaste yrkeskategorierna fyra år efter gymnasieskolan.

Elever som lämnat gymnasieskolan 2012 och inte övergått till högskola. Uppdelat per programtyp



Fyra år efter gymnasieskolan finns alltså viss överlappning mellan arbetsmarknaden för unga vuxna som läst studieförberedande program, olika yrkesförberedande program och de som enbart gått på individuella program. Andra delar av arbetsmarknaden, representerade av yrkeskategorier som återfinns i den undre delen av diagrammet, är exklusiva för elever som gått vissa yrkesförberedande program.

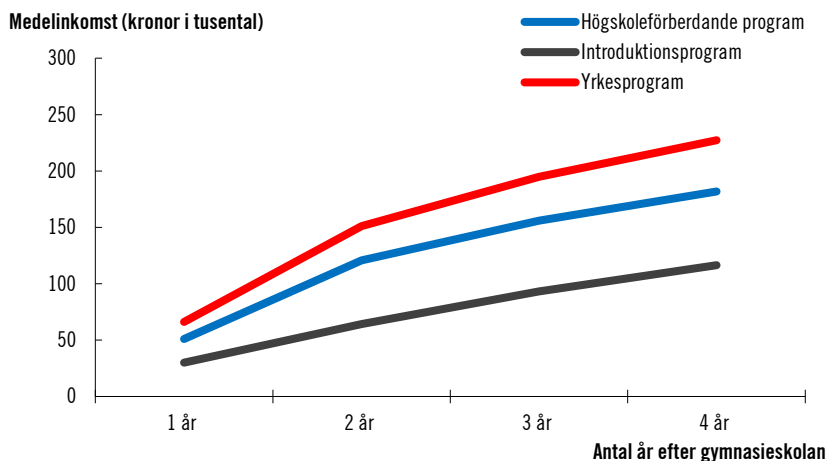
Inom de större yrkeskategorierna i diagrammets topp sker en generell rekrytering, inte bara från studieförberedande program utan även från yrkesförberedande program utan direkt koppling till yrkeskategorin.

Inkomstutvecklingen bland elever som inte gått över till högskoleutbildning

När vi med samma tidsperspektiv studerar hur inkomsterna utvecklas för elever på de olika utbildningarna framgår att det finns stora skillnader mellan elever som gått olika program. Det finns en stor skillnad mellan olika program både bland yrkesförberedande program och mellan studieförberedande program. Återigen ska det påpekas att det inte är oproblematiskt att jämföra med elever med elever som gått yrkesprogram. Då det skett en stor ytterligare typ av självselektion i samband med att vi begränsat den högskoleförberedande programtypen till en grupp elever som bytt inte påbörjat högskolestudier. Likaså är det intressant att studera utvecklingen för gruppen och med tanke på gruppens stora storlek bör det vara av stort intresse att i framtiden utveckla uppföljningen om gruppen för exempelvis studie- och yrkesvägledare och för uppföljningen av hur väl programmen fyller sitt syfte för eleverna.

Figur 11 Utvecklingen av medelinkomst fyra kalenderår efter gymnasieskolan

Elever som lämnade gymnasieskolan våren 2014. Observera att enbart individer som ej övergått till högskola ingår



Uteblivna förvärvsinkomster som beror på att man av helt egen vilja gjort annat än att arbeta kan antagligen förklara en del av skillnaderna vi ser. Elever på högskoleförberedande program har i attitydundersökningar visat på en större vilja att ägna så åt annat än arbete.⁵⁴ Det visar sig dock att inkomstskillnaderna är lika stora även om man begränsar statistiken till de som har en etablerad ställning på arbetsmarknaden under samtliga fyra åren. Det är också intressant att notera att inkomstskillnaderna mellan de yrkesförberedande programmen och de studieförberedande programmen fortfarande ökar mellan tredje och fjärde året efter gymnasieskolan.

Det finns en stor variation mellan olika program gällande medelinkomsten. De sex program med högsta inkomsterna var yrkesprogram. Men ett par yrkesprogram ligger under snittet, såsom barn- och fritidsprogrammet och hantverksprogrammet. Tabellen visar medelinkomsten per program fjärde kalenderåret efter gymnasieskolan. Vissa program är nedbrutna i olika inriktningar enligt samma nedbrytning som använts i tidigare avsnitt. Några inriktningar på yrkesprogram med svag koppling till arbetsmarknaden har så pass låga inkomster att nivån är betydligt närmre inkomstnivån efter introduktionsprogram än nivån bland yrkesprogram med högre inkomster.

⁵⁴ Det indikerar SCB (2018), *Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2017/18*.

Det gäller dator- och kommunikationsteknik på el- och energiprogrammet samt inriktningen djur på naturbruksprogrammet. Eleverna som har gått ut från estetiska programmet har lägst inkomster, de läser oftare på komvux och folkhögskola än andra program.⁵⁵ Inkomsterna efter programmet är de lägsta och är jämförbart med genomsnittsinkomsterna för elever som gått introduktionsprogram. Mycket talar för att dessa elever i genomsnitt inte är i en marginaliserad situation på arbetsmarknaden på samma sätt som elever som enbart gått introduktionsprogram. Exempelvis är dessa elever inte arbetslösa i samma utsträckning.

⁵⁵ Skolverket (2018), *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2016 efter avslutad gymnasieskola*.

Tabell 3 Medelinkomst fyra år efter gymnasieskolan för elever som lämnat gymnasieskolan från olika program

Elever som lämnade gymnasieskolan våren 2014. Observera att enbart individer som ej övergått till högskola

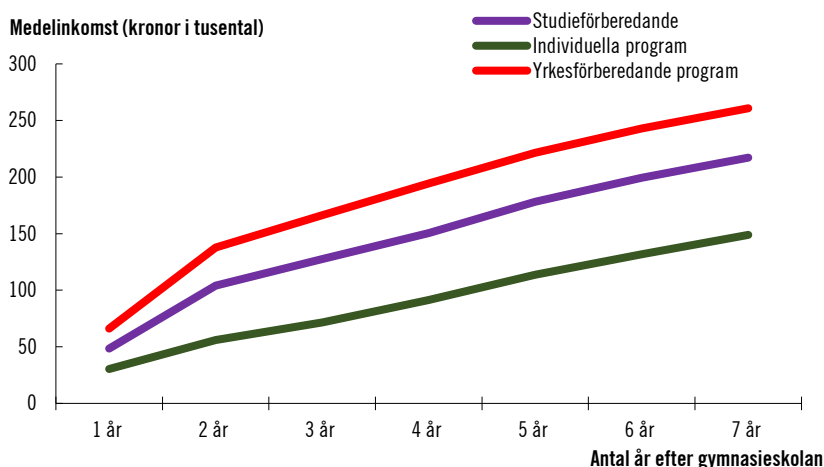
Program	Medelinkomst fyra år efter gymnasieskolan (tusentals kronor)	Antal individer
Barn och fritidsprogrammet	194	3 392
Bygg och anläggning exkl. husbyggnad	248	2 479
Bygg och anläggning: Husbyggnad	287	3 837
Ekonomiprogrammet	216	4 088
El- och energi: Dator och kom. teknik	181	1 598
El och energi: Elteknik	272	2 705
El- och energi: energiteknik/automation	230	931
Estetiska programmet	150	6 493
Fordons- och transport exklusive transport	237	2 677
Fordons- och transport: Transport	303	1 977
Handels- och administrationsprogrammet	200	3 626
Hantverk exkl. frisör/stylist	182	1 008
Hantverk: Frisör	201	1 454
Hantverk: Stylist	183	1 354
Hotell och turism	198	1 544
Humanistiska programmet	136	412
Industri tekniska programmet	258	2 064
Naturbruk: Djur	173	1 879
Naturbruksprogrammet exklusive djur	239	1 157
Naturvetenskapsprogrammet	158	2 434
Restaurang och livsmedelsprogrammet	195	2 980
Samhällsvetenskapsprogrammet	193	10 082
Teknikprogrammet	201	2 928
VVS- och fastighetsprogrammet	276	1 547
Vård och omsorgsprogrammet	201	2 837
Introduktionsprogram: Programinriktat ind. val	163	1 766
Introduktionsprogram: Yrkesintroduktion	143	2 055
Introduktionsprogram: Övriga	82	3 975

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

Även om vi backar till något äldre elevkullar syns samma mönster. Vid sju år efter gymnasieskolan, bland de ungdomar som lämnade gymnasieskolan 2010 och inte har påbörjat högskoleutbildning har de som gått yrkesförberedande program fortfarande högre inkomster än de som gått studieförberedande program i tidigare gymnasieskolan (Lpf 94) och ökningstakten är fortfarande sådan att avståndet mellan grupperna inte minskar.

Figur 12 Utvecklingen av medelinkomst sju kalenderår efter gymnasieskolan

Elever som lämnade gymnasieskolan våren 2010. Observera att enbart elever som ej övergått till högskola ingår.



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 för de yrkesförberedande programmen. Antalet individer med studieförberedande program: 15 863, yrkesförberedande: 42 539, individuella program: 5 898. Specialutformade program utan anknytningsprogram har exkluderats (1 221 individer).

Inkomstskillnaderna mellan traditionellt manliga yrkesområden och traditionellt kvinnliga är stora. Detta avspeglar sig i inkomsterna efter respektive yrkesprogram. 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.⁵⁶ Statistiken tyder dock på att yrkessegregationen är en stor faktor bakom inkomstskillnaderna bland elever som inte studerar vidare efter gymnasieskolan. När inkomsterna sju år efter olika program i gymnasieskolan jämförs separat för respektive kön 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 var kvinnor.⁵⁷

1.6.5 Ungdomar som har gått vidare till högskoleutbildning efter yrkesprogram

Hur utfallet på högskolan ser ut är delvis utanför ramen för denna studie. Skolverket har gjort en registerstudie om högskoleförberedelsen för elever som gått direkt till högskolan efter högskoleförberedande program och bland annat visat att studieresultaten i högskolan har ett tydligt samband med elevernas gymnasiebetyg.⁵⁸

Vi är här intresserade av att komplettera det som framkommer i den studien med uppgifter om de elever som gått yrkesprogram och sedan inlett högskolestudier⁵⁹. Tre år efter gymnasieskolan går nästan en av tio elever med examen från yrkesprogram på högskolan. Vi har sett att elevernas arbetsmarknadsförberedelse på yrkesprogrammen ger dem en stor inkomstmässig fördel jämfört med elever på högskoleförberedande program – som inte övergått till högskolan. Men hur ser det ut om man vänder på perspektivet och tittar på högskoleutfall och inkomster för de som gått yrkesprogram och gått över till högskolan? Inledningsvis jämför vi grupperna utifrån hur väl de klarar sina påbörjade utbildningar. Därefter presenteras ett inkomstperspektiv där vi följer löneutvecklingen i samband med att eleverna lämnar högskolan.

⁵⁶ SOU 2015:50 *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*.

⁵⁷ Byggprogrammet, Energiprogrammet, Industriprogrammet, Elprogrammet och Fordon- och transportprogrammet.

⁵⁸ Skolverket (2018), *Från gymnasieskola till högskola – en registerstudie*.

⁵⁹ Här inkluderar vi inte yrkeshögskoleutbildningar.

Yrkesprogramseleverna har något lägre sannolikhet att slutföra högskolestudierna

Med hjälp av registeruppgifter över högskolestudier kan vi göra en beskrivning av högskolestudierna för de elever som avslutade gymnasieskolan läsåret 2013/14 och övergick till högskolan. Vi kan se att för eleverna som kom direkt från yrkesprogram var det 73 procent som var registrerade i tre års tid och 28 procent som bara varit registrerade i ett eller två år. Samma andelar bland elever från högskoleförberedande program totalt var 84 respektive 16 procent. Vi kan se att majoriteten av studenterna med bakgrund på yrkesprogram inte har avbrutit sina studier men avbrotten är mer sannolika bland dessa elever, även när hänsyn tas till grundskolebetyg och gymnasiebetyg.⁶⁰

Goda inkomster bland de elever som gått yrkesförberedande program och sedan övergått till högskola

Det är även intressant att studera inkomsterna för elever som gått denna bana, från yrkesförberedande program till högskola. Detta kan vi göra genom att studera förvärvsinkomsterna för elever som gått i de yrkesförberedande programmen. För att kunna följa inkomsterna över tillräckligt lång tid behöver vi studera elevkullar från tidigare läroplanen Lpf 94.⁶¹ Vi utgår från alla elever som avslutade gymnasieskolan våren 2011 och därefter direkt påbörjade högskoleutbildning på hösten. De vanligaste programmen bland elever från yrkesförberedande program var elprogrammet (19 procent), barn- och fritidsprogrammet (17 procent) samt omvårdnadsprogrammet (17 procent). Eftersom det är något vanligare med treåriga högskolestudier bland eleverna som läst yrkesförberedande program gör vi separata jämförelser för elever som läst tre år eller mer än tre år.

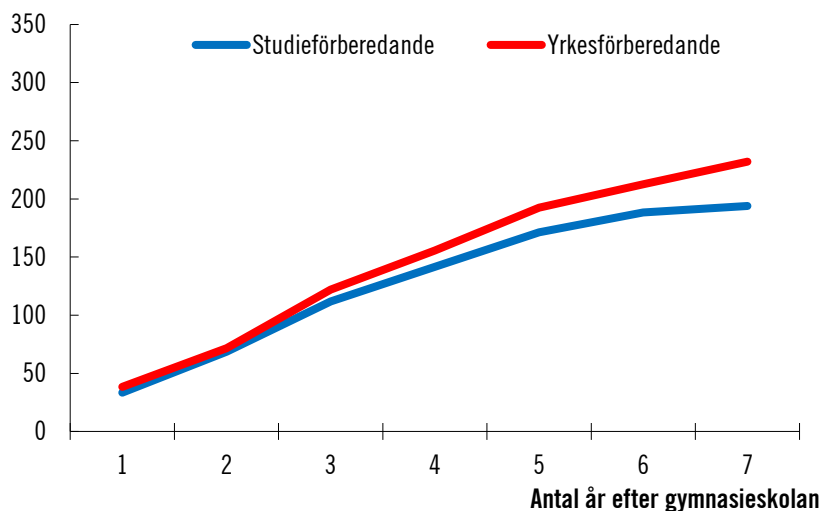
⁶⁰ En logistisk regression med grundskolebetyg, kön, föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund har körts för att kontrollera för skillnader i bakgrundsfaktorer. Vid kontroll för dessa faktorer består en effekt av att ha gått ett yrkesprogram jämfört med att ha gått ett högskoleförberedande program. Modellen har dock mycket liten förklaringskraft så sambanden får anses vara relativt otydliga.

⁶¹ Vid reformen 2011 skedde flera förändringar. Den grundläggande behörigheten inkluderar nu 300 poäng svenska, till skillnad från 200 samt 200 poäng engelska jämfört med 100 poäng, vilket gör att gruppen som läst yrkesprogram i Gy11 och övergått till högskola i högre grad har läst mer svenska jämfört med de elever som vi studerar här. Högskoleförberedelsen skulle också stärkas vid reformen bland annat genom att ge gymnasiearbetet en tydligare akademisk profil än det tidigare projektarbetet. Även detta kan utgöra en skillnad mot resultaten för de elever som vi studerar. Vidare kan elevgruppens sammansättning och självselektionen in i gymnasieskolan efter olika framtidsplaner ha påverkats, då elever med studieplaner vid reformen i högre grad valde högskoleförberedande program i stället för yrkesprogram.

Figur 13 Inkomstutveckling sju år efter gymnasieskolan för individer med högst ett års högskolestudier

Uppdelat på studenter med bakgrund på yrkesförberedande respektive studieförberedande program. Individer som lämnade gymnasieskolan 2010

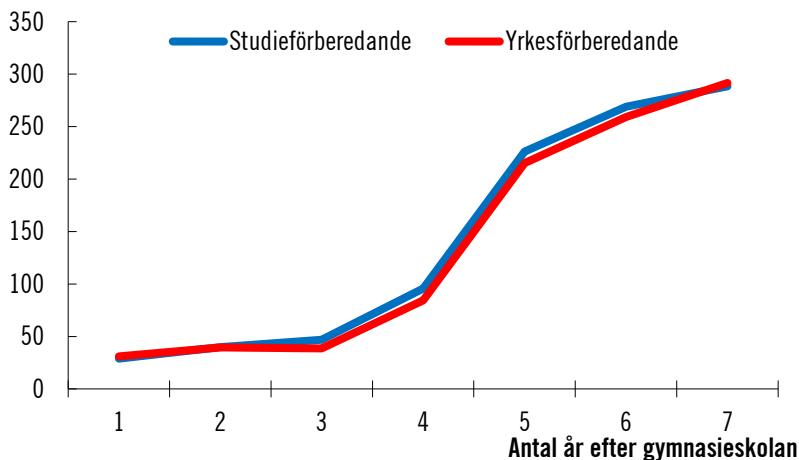
Medelinkomst (kronor i tusental)



Figur 14 Inkomstutveckling sju år efter gymnasieskolan för individer med högst tre års högskolestudier

Uppdelat på studenter med bakgrund på yrkesförberedande respektive studieförberedande program. Individer som lämnade gymnasieskolan 2010

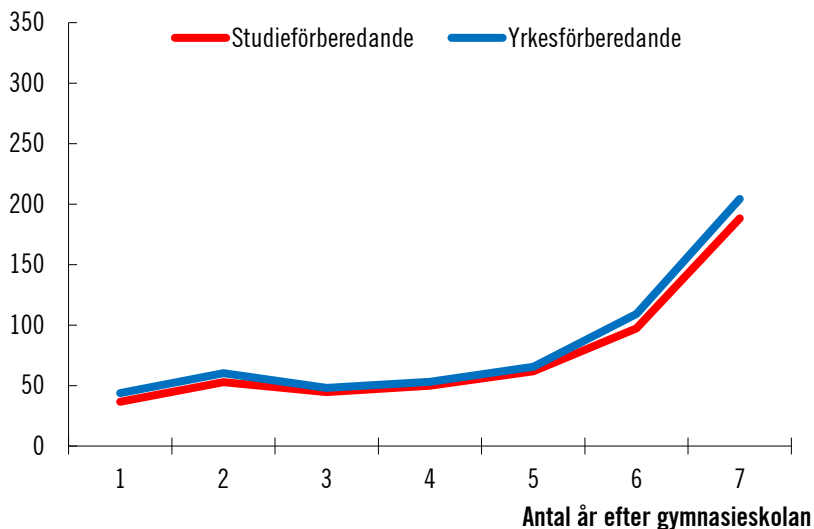
Medelinkomst (kronor i tusental)



Figur 15 Inkomstutveckling sju år efter gymnasieskolan för individer med högst fem års högskolestudier

Uppdelat på studenter med bakgrund på yrkesförberedande respektive studieförberedande program. Individer som lämnade gymnasieskolan 2010

Medelinkomst (kronor i tusental)



Resultaten visar alltså att individer med bakgrund på ett yrkesförberedande program har en jämförbar eller till och med något högre inkomstnivå sju år efter gymnasieskolan jämfört med elever som kommer från studieförberedande program. Som vi sett tidigare har studenterna som kommit från yrkesförberedande program en större andel som bara läser ett eller två år men för hela gruppen totalt så utjämnas inkomsterna av det faktum att de som gått kort tid har högre inkomster än motsvarande elever som kom från studieförberedande program. Inkomsterna sju år efter gymnasieskolan är högre oavsett längden på högskoleutbildningen, när vi studerar individer som läst från ett upp till fem på varandra följande år vid högskola. För individer som bara läser ett år på högskolan efter gymnasiet är inkomstutvecklingen bättre för de som läste yrkesförberedande program. För de som läste minst fem år på universitetet eller högskola är än så länge inkomsterna för grupperna lika, men där ser vi på kur-

vorna att en stor inkomstökning fortfarande pågår då kurvan ännu inte har börjat plana ut.

Vi vet att inkomsterna efter längre utbildningar som ingenjörsoch läkarprogram, kan vara mycket höga på lite längre sikt, vilket skulle kunna väga upp skillnaderna i genomsnittslöner. Hur stor skillnaden blir på sikt för de individer som läst studieförberedande program är dock inte säkert, då det även finns utbildningar med betydligt lägre avkastning som väntas ge motsatt effekt.⁶²

Möjliga förklaringar till de relativt goda inkomsterna

Man kan tänka sig att det sker en selektion efter högskolestarten som gör att elever från yrkesprogram i högre utsträckning avbryter sina studier och att detta kan dölja en effekt. Därför har även samtliga individer som någon gång under perioden gått på högskolan undersökts. Resultaten visar att även i denna jämförelse har yrkesprogramseleverna inte sämre genomsnittliga inkomster. Detta kan förklaras av att yrkesprogramselever har en bättre arbetsmarknad att falla tillbaka på om högskolestudierna inte blir färdiga samt att deras programval på högskolan har en högre sannolikhet till etablering i målyrket. Eleverna från yrkesprogram arbetar ofta inom offentlig sektor som sjuksköterskor eller socialsekreterare och mer sällan i yrken där man troligen är överkvalificerad såsom butiksförsäljning. Högskoleyrken inom det offentliga förknippas ibland med relativt låga löner i den offentliga debatten, men som Universitetskanslersämbetet visar är nästan alla bristyrken, som inkluderar många av de offentliga yrken som kräver en yrkesexamen från högskolan, också förknippade med en positiv lönepremie.⁶³ Det betyder att utbildningen lönar sig inkomstmässigt för individen i jämförelse med att inte ha gått den, Universitetskanslersämbetet (UKÄ) visar att flera andra högskoleutbildningar inte lönar sig rent ekonomiskt för individen jämfört med att börja arbeta direkt efter gymnasieskolan.

⁶² Se till exempel UKÄ (2020), *Hur värderas högre utbildning? Analys av arbetsmarknadens lönepremie för högskoleutbildning*.

⁶³ Ibid.

Diskussion – högskola efter yrkesprogram

Det är troligt att inkomstökningen för elever på högskoleförberedande program kommer något senare än det relativt korta tidsperspektivet som vi har studerat här. De är i högre grad fortfarande inskrivna i högskolan under det femte året efter gymnasieskolan, vilket tyder på senare start samt val av längre utbildningar. Data som är tillgänglig för oss inom denna studie räcker inte för att se vad som händer med inkomstutvecklingen i grupperna på lite längre sikt. Att klarlägga sambanden mellan gymnasieprogram och högskoleutfall och arbetsmarknadsutfall är svårt på grund av att det finns många steg i ungdomarnas utbildningsbana som innebär självselektion genom olika utbildningsval. Materialet som har presenterats är inte tillräckligt för att dra några slutsatser i hur väl yrkesprogramseleverna har förberetts för högskolan. Det kan finnas selektionseffekter som är betydelsefulla, eftersom det är en minoritet från yrkesprogrammen som övergår till högskola. Resultaten visar dock att de yrkesprogramselever som har gått in i högskolan har valt utbildningar som ger relativt god inkomst och klarat utbildningarna relativt bra vilket lett till att de har inkomster efter sina studier som är lika goda jämfört med de elever som gått gymnasieskolan på högskoleförberedande program – trots att eleverna har en bakgrund med lägre grundskolebetyg i genomsnitt. De har dock en något högre sannolikhet att avbryta studierna. Därmed är en möjlig tolkning av resultaten att de elever som gått yrkesprogram kanske hade haft bättre förutsättningar om det hade gått ett högskoleförberedande program. Ytterligare en möjlig tolkning av resultaten är att de som hade gått yrkesprogrammen har haft en skyddande effekt i de fall som de bara gått ett eller två år på högskolan. Denna grupp har en betydligt bättre löneutveckling efter avbrutna eller korta studier än motsvarande elever som gått högskoleförberedande program.

Med tanke på de övriga resultat som presenterats tidigare i den här rapporten är det dock viktigt att påpeka att yrkesprogrammen sinsemellan har mycket stora skillnader i inkomstutveckling efter gymnasieskolan. Det finns inga skäl att tro att det är annorlunda i detta fall, även om vi i ovanstående analys enbart har tittat på genomsnittet för yrkesprogrammen.

1.7 Slutsatser

1.7.1 Analysen av sannolikheten att ta examen på olika program

Stora skillnader mellan program – för elever med låga grundskolebetyg

Det finns betydande skillnader mellan programmen i sannolikheten att ta examen. Det visar sig särskilt när hänsyn tas till elevernas meritvärde från grundskolan, migrationsbakgrund, kön och föräldrarnas utbildningsnivå. Skillnaderna är dock bara betydande för elever vars bakgrund är förknippad med relativt låg sannolikhet för examen – främst alltså för elever med relativt låga grundskolebetyg. För elever med relativt goda förutsättningar och med relativt höga betyg från grundskolan är sannolikheten att ta examen så hög att programvalet inte spelar någon större roll för just sannolikheten att uppnå examenskriterierna.

Det har betydelse att gå på sitt förstahandsval – men vilket program man går spelar minst lika stor roll

Resultaten visar att det har en betydelse för sannolikheten att ta examen om eleven gått på sitt förstahandsval av program och skola. Detta samband gäller även när hänsyn tas till skillnader i elevers grundskolebetyg, vilket är viktigt att göra när detta fenomen studeras. Samtidigt som vår analys visar att det finns effekter kopplade till att få sitt förstahandsval så finns det skillnader mellan olika program i sannolikheten att ta examen som är ännu större. Detta visar att det inte finns fog för att till exempel påstå att det är irrelevant vilket program man väljer. Att gå på förstahandsvalet bör heller inte framhållas som en dominerande faktor som avgör sannolikheten för examen. Vår analys tyder på att valet av program under rådande förhållanden kan ha minst lika stor betydelse som att få gå på sitt förstahandsval av program.

Högskoleförberedande program ger en generellt lägre sannolikhet för examen än yrkesprogrammen. De typiskt manliga yrkesprogrammen förefaller ge en särskilt hög sannolikhet för examen. Under rådande förutsättningar finns dock tecken på att denna effekt kan vara könsspecifik, och att kvinnor som valt otypiskt inte är de som främst får dra nytta av denna effekt.

Viktigt att ta hänsyn till elevernas grundskolebetyg

Sannolikheten att ta examen har ett starkt samband med de kunskaper och egenskaper som representeras av grundskolebetygen – ett samband som finns oberoende av program. Samtidigt finns det stora skillnader mellan programmen i elevgruppens grundskoleresultat. Uppföljningar av programmen som inte tar hänsyn till detta faktum och enbart visar andelen som tar examen från respektive program ger ett ofullständigt underlag för att bedöma de olika programmens examensutfall. Det kanske mest olyckliga med detta är att vissa program som ger relativt hög sannolikhet till examen – trots att elevgruppen har låga meritvärden – inte uppmärksammas tillräckligt då detta inte syns i en rak jämförelse av andelen med examen från olika program. Att inte ta hänsyn till bakgrundsfaktorer, främst elevernas grundskoleresultat, ger en underskattning av programmens betydelse för elever med relativt låga grundskolebetyg och en överskattning av betydelsen av att få sitt förstahandsval tillgodosett.

Det finns troligen betydelsefull variation i elevpopulationen som modellen inte fångar upp

Att vi ser att programmen ger olika sannolikhet för examen beror antagligen på en blandning av olika faktorer. En del av effekten hör troligen ihop med programmens innehåll. En del av de samband vi ser kan bero på att elever på olika program har olika attityder och drivkrafter, både före och under gymnasieutbildningen. En del av skillnaderna i studiemotivation och studiedisciplin bör ha fångats upp då vi använder grundskolebetygen. Det kan dock finnas betydelsefulla motivationsskillnader mellan elevgrupperna på olika program som inte har fångats upp i modellen. Det går inte att avgöra hur mycket av sambandet som kan förklaras av sådana bakomliggande skillnader. En annan faktor som kan påverka resultaten är förekomsten av relativ bedömning och betygssättning. Eftersom elevgrupperna på olika program skiljer sig mycket åt gällande förkunskaper från grundskolan, kan det rimligen finnas skäl att tro att effekter av relativ betygssättning förekommer. Såsom det har visat sig finnas i kurser inom gymnasieskolan där det finns kursprov.⁶⁴

⁶⁴ Skolverket (2020) *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan*.

1.7.2 Analysen av sannolikheten för etablering eller högre studier efter olika program

Programvalet har störst betydelse för elever med låga grundskolebetyg

Skillnaderna mellan olika program i sannolikhet för etablering eller högre studier är störst bland elever med låga till medelhöga betyg från grundskolan. Detta innebär att programvalet kan ha större betydelse för dessa elever. Detta resultat är samstämmigt med resultatet från analysen av sannolikheten att ta examen – det visar att programvalet har störst betydelse för elever med relativt låga grundskoleresultat. För elever med goda tidigare grundskoleresultat, och därmed goda grundförutsättningar för etablering eller vidare studier, finns det bara mindre skillnader i modellberäknad sannolikhet mellan olika program för etablering eller påbörjande av högre studier.

Program med tydlig yrkeskoppling ger högst sannolikhet för etablering på två och fyra års sikt efter gymnasieskolan

Program som ger relativt hög sannolikhet för etablering eller övergång till högre studier under den studerade perioden (två respektive fyra år efter gymnasieskolan) är program som är tydligt kopplade till en yrkeskategori där det finns utbildningsspecifika behov på arbetsmarknaden och därmed kan ge en exklusiv konkurrensfördel på arbetsmarknaden. Vidare finns också på vissa yrkesprogram en svårighet att etableras inom yrket då många elever utbildas i förhållande till hur snabbt nya individer tar sig in i yrkeskategorin. Merparten av dessa program, med undantag från vård- och omsorgsprogrammet, är kopplade till traditionellt mansdominerade yrken. De yrkesprogram som är förknippade med lägst sannolikhet för etablering är de som är förknippade med en arbetsmarknad där det inte är helt säkert att utbildningen i sig är avgörande för att kunna få arbete.

Små skillnader mellan de största programmen

Många program med stort elevantal uppvisar sinsemellan små skillnader i sannolikhet för etablering eller högre studier två år efter gymnasieskolan. Detta gäller till exempel flera av de stora högskoleför-

beredande programmen, samhällsvetenskapsprogrammet, ekonomi-programmet och naturvetenskapsprogrammet. Flera yrkesprogram, bl.a. handels- och administrationsprogrammet, ger också ungefär samma sannolikhet att eleverna är antingen etablerade eller i högskolestudier som de stora högskoleförberedande programmen.

Stora skillnader mellan olika yrkesprogram i sannolikheten för etablering

Det finns ingen tydlig skiljelinje att dra mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram gällande sannolikheten att vara antingen etablerad eller i högre studier. I stället finns stora skillnader mellan olika yrkesprogram samt mellan vissa av de högskoleförberedande programmen i den modellberäknade sannolikheten. Bland yrkesprogrammen finns program som har bland de lägsta sannolikheterna för etablering, samtidigt som andra yrkesprogram har de högsta sannolikheterna. Därför kan det vara rimligt att värdera hur väl yrkesprogrammen fyller sina syften med avseende på i vilken grad de ger en exklusiv kompetensmässig konkurrensfördel eller inte – eftersom analysen visar att yrkesprogrammen ibland inte ger någon påtaglig konkurrensfördel. Antingen kan detta bero på överutbildning eller på att programmet utbildar till yrken där utbildningens innehåll i sig inte är avgörande för att få jobbet.

Ett annat konjunkturläge skulle kunna ge andra förhållanden mellan programmen

Den studerade perioden innehåller en kortvarig sysselsättningsnedgång i samband med finanskrisen 2009. Förhållandena mellan programmen var dock likartade för de som lämnade gymnasiet vid tiden för krisen, som för elever som lämnade gymnasiet fem år senare. Därmed verkar skillnaderna mellan programmen ha varit relativt stabila. I en mer långvarig sysselsättningsnedgång skulle dock förhållanden mellan program kunna ändras. Beroende på lågkonjunkturens förlopp och orsaker skulle olika yrkeskategorier kunna påverkas i olika grad.

Viktigt att ta hänsyn till grundskolebetygen när program jämförs

Samtliga ovanstående slutsatser är sådana som är svåra att nå utan att ta hänsyn till åtminstone elevernas meritvärde – då detta skiljer sig så mycket åt mellan program. Ett perspektiv som inte tar hänsyn till bakgrund och meritvärde ger därför en annan bild av programmen. Med hänsyn till skillnaderna i grundskolebetyg ger vissa av yrkesprogrammen en relativt god sannolikhet för etablering som inte framkommer i vanliga andelsmått. Detta visar på vikten av att komplettera uppföljningen med statistik som tar hänsyn till fler bakgrundsfaktorer – åtminstone skulle man exempelvis kunna presentera statistiken per program i meritvärdeskvartiler.

Viktigt att särredovisa vissa inriktningar på yrkesprogram

Olika inriktningar inom samma program kan ha olika sannolikhet för etablering, det är därför viktigt i dessa fall, att betona inriktningarna för att statistiken inte ska bli missvisande. Detta gäller i ett fåtal fall och mest framträdande är det på el- och energiprogrammet och naturbruksprogrammet.

Betydelsefull variation som inte fångas av vår analys kan ha betydelse för etablering på arbetsmarknaden

Skillnader som vi ser mellan program beror sannolikt på en blandning av effekter från programmen, förutsättningar på olika delar av arbetsmarknaden och effekter från elevernas attityder och motivationer före, under och efter gymnasieskolan. Det går inte att utesluta att en del av skillnaderna mellan olika program beror på underliggande skillnader mellan elevgrupperna och inte enbart på programmens konstruktion och arbetsmarknadskoppling. Till exempel skulle elever som väljer estetiska programmet kunna tänkas vara betydligt mindre intresserade av att arbeta heltid efter gymnasieskolan och mer intresserade av att fortsätta att till exempel på deltid utveckla sig i till exempel musik eller konst. Kanske hade de haft en lägre sannolikhet att etablera sig på arbetsmarknaden två och fyra år efter gymnasieskolan även om de av någon slumpartad händelse gått ett yrkesprogram med

goda arbetsmarknadsutsikter i stället? Det är inte möjligt att besvara utifrån dessa analyser.

Om det gick att ta hänsyn till att vissa elever har större drivkrafter att komma ut snabbt på arbetsmarknaden redan innan de väljer program, så skulle skillnaderna mellan programmen möjligen kunna vara mindre. Dock tyder resultaten på att man inte bör betrakta sådana effekter som hela förklaringen. Betraktar man sådana eventuella skillnader som en huvudsaklig förklaring, så innebär det att man antar att de ungas vilja och förmågan att få jobb – så sent som fyra år efter gymnasieskolan skiljer sig betydligt mellan individer som gått olika yrkesprogram, trots i övrigt liknande förhållanden.

En metod som skulle kunna användas för att ytterligare isolera programvalets effekter på arbetsmarknadsutfallet vore att kontrollera för familjefixa effekter.⁶⁵ Detta har inte gjorts i denna studie. Att göra detta genom att kontrollera för all korrelation som finns mellan syskon skulle kunna ge ytterligare säkrare skattningar av effekterna av programmen. Vi kan dock konstatera att det finns en näraliggande studie, Lindahl (2011) som gör just detta och även då finner stora skillnader i sannolikheten för arbetslöshet beroende på program.

1.7.3 Etablering inom olika yrken efter gymnasieskolan

Vanligt med yrken som inte kräver en specifik utbildning

En stor andel av ungdomarna har sina första arbeten efter gymnasieskolan inom yrkeskategorier som inte kräver någon specifik utbildning. Detta gäller både ungdomar som gått högskoleförberedande program och ungdomar som gått yrkesprogram.

Flera yrkesprogram saknar en exklusiv koppling till ett yrke

Vissa av yrkesprogrammen, såsom bygg-, el-, fordon-, vvs-, vård och frisörinriktningen på hantverksprogrammet är kopplade till yrkesgrupper som rekryterar specifikt elever från dessa program. Statistiken visar att det finns flera andra yrkesprogram som inte har denna exklusiva koppling till ett yrkesområde, och vissa yrkesprogram har

⁶⁵ Familjefixa effekter är en samlingsterm för all variation som kan härledas till familjen och uppväxtmiljön.

den, men övergången till relevanta yrkeskategorier är ändå mycket liten. Detta skapar en betydande olikhet mellan yrkesprogrammen. Även om utbildningen har ett yrkesanpassat innehåll så kan det ändå vara så att ungdomarna hamnar i en konkurrenssituation med ungdomar från andra program, både ungdomar som läst högskoleförberedande program och med ungdomar som kanske inte ens har kommit in på ett nationellt program.

Lägre inkomster och etablering i yrken utan specifika utbildningskrav

Ungefär hälften av avgångseleverna från gymnasieskolan går från gymnasieskolan och ut på arbetsmarknaden utan att påbörja högskolestudier. Arbetsmarknadsutsikterna för denna grupp förefaller vara mycket olika beroende på vilket program man har läst. Bland de elever som inte övergår till högre utbildning inom fyra år efter gymnasieskolan är sannolikheten för arbetsmarknadsetablering högre för yrkesprogramselever än för de som gått på högskoleförberedande program – även om dessa har en skolbakgrund med lägre betyg i genomsnitt. Vi kan dock se att inkomsterna även fyra år efter gymnasieskolan fortfarande har en lägre ökningstakt jämfört med inkomsterna efter yrkesprogram. I tidigare årskullar har vi sett att inte heller efter sju år har eleverna som gått studieförberedande program utan att övergå till högskolan börjat närma sig inkomstnivåerna efter yrkesförberedande program. Även i regressionsanalyserna har vi kunnat se att elever som gått högskoleförberedande program och inte övergått till högskola har något lägre sannolikhet för etablering än elever från yrkesprogram fyra år efter gymnasieskolan. Detta gäller dock inte alla yrkesprogram, det finns ett antal undantag, så det är viktigt att inte generalisera resultaten till alla yrkesprogram.

1.8 Resultattabeller från regressionsanalyserna

Förkortningar för program

I detta avsnitt används följande förkortningar för program och inriktningar.

Gy11		Lpf 94	
BF	Barn och fritidsprogrammet	BF	Barn- och fritidsprogrammet
BA	Bygg och anläggning exkl. husbyggnad	BP	Byggprogrammet
BAHUS	Bygg och anläggning: Husbyggnad	EC	Elprogrammet
EK	Ekonomiprogrammet	EN	Energiprogrammet
EEDAT	El- och energi: Dator och kom. teknik	ES	Estetiska programmet
EEELT	El och energi: Elteknik	FP	Fordonsprogrammet
EE ENE/AUT	El- och energi: Energiteknik/automation	HP	Handelsprogrammet
ES	Estetiska programmet	HR	Hotell- och restaurangprogrammet
FT	Fordons- och transport exklusive transport	HV	Hantverksprogrammet
FTTRA	Fordons- och transport: Transport	IP	Industriprogrammet
HA	Handels- och administrationsprogrammet	LP	Livsmedelsprogrammet
HV	Hantverk exkl. frisör/stylist	MP	Medieprogrammet
HVFRI	Hantverk: Frisör	NP	Naturbruksprogrammet
HVSTY	Hantverk: Stylist	NV	Naturvetenskapsprogrammet
HT	Hotell och turism	OP	Omvårdnadsprogrammet
HU	Humanistiska programmet	SM	Specialutformade program
IN	Industri tekniska programmet	SMR	Specialutformade riksrek.
NBDJU	Naturbruk: Djur	SP	Samhällsprogrammet
NB	Naturbruksprogrammet exklusive djur	TE	Teknikprogrammet
NA	Naturvetenskapsprogrammet	IV	Individuella programmet
RL	Restaurang och livsmedelsprogrammet		
SA	Samhällsvetenskapsprogrammet		
TE	Teknikprogrammet		
VF	VVS- och fastighetsprogrammet		
VO	Vård och omsorgsprogrammet		
IM	Introduktionsprogram - ej yrkesintroduktion		
IMY	Yrkesintroduktion		

1.8.1 Sannolikheten att ta examen

Population

Populationen som studeras är elever som påbörjade gymnasieskolan för första gången 2012, dvs. andra elevkullen som inledde sina studier efter reformen 2011. Populationen avgränsas även till elever som gått i svensk grundskola och elever som har svenskt personnummer. Då analysen handlar om sannolikheten att ta examen kopplat till olika nationella program – är elever som aldrig gått på ett nationellt program exkluderade ur beräkningarna.

Variabler i analysen

De variabler utöver gymnasieprogram som ingår i regressionsmodellerna är: Meritvärde från grundskolan (percentilrankat per avgångskull i grundskolans åk 9), gymnasieprogram⁶⁶, svensk eller utländsk bakgrund, kön, samt föräldrarnas högsta utbildningsnivå samt i vilken typ av region individen gick i gymnasieskolan. Utfallet som studeras är huruvida individerna tagit examen inom fem år från starten i gymnasieskolan.

Tabell 4 Deskriptiv statistik för variabler i analysen

Examen eller ej inom 5 år	Antal	Andel (%)
Examen	29 564	72
Ej examen	77 765	28

Föräldrarnas högsta utbildningsnivå	Antal	Andel (%)
Saknas	1 945	2
Förgymnasial, kort	1 828	2
Förgymnasial, lång	3 156	3
Gymnasial utbildning	47 203	43
Eftergymnasial, kort	8 256	8
Högskolutbildning, lång	42 812	41
Forskarutbildning	2 139	2

⁶⁶ I vissa fall bryts programmen ned till inriktningar på yrkesprogram där inriktningarna visat tecken på stor variation i etableringsgrad inom programmet.

Kön	Antal	Andel (%)
Man	55 557	52
Kvinna	51 782	48

Kommuntyp (tillväxtverkets kommuntyper)	Antal	Andel (%)
Saknas	10	0
Landsbygdsregion avlägset belägen	4 927	5
Landsbygdsregion mycket avlägset belägen	759	1
Landsbygdsregion nära större stad	2 460	2
Storstadsregion	51 342	48
Tät region avlägset belägen	6 817	6
Tät region nära en större stad	41 024	38

Migrationsbakgrund	Antal	Andel (%)
Född utomlands	9 025	8
Född i Sverige med två utlandsfödda föräldrar	10 098	9
Född utomlands med en svenskfödd förälder	10 566	10
Född i Sverige med två svenskfödda föräldrar	77 650	72

Gått på förstahandsvalet?	Antal	Andel (%)
Varken program eller skola	4 358	4
Enbart program	7 756	7
Enbart skola	2 993	3
Både program och skola	91 079	85
Ej behörig/ej sökt till sökt program	1 153	1

Program/inriktning (sista registrerade)	Antal	Andel (%)
Barn och fritidsprogrammet	4 189	4
Bygg och anläggning exkl. husbyggnad	2 394	2
Bygg och anläggning: Husbyggnad	3 821	3
Ekonomiprogrammet	9 681	8
El- och energi: Dator och kom. teknik	1 843	2
El och energi: Elteknik	2 865	2
El- och energi: Energiteknik/automation	923	1
Estetiska programmet	10 145	9
Fordons- och transport exklusive transport	2 691	2
Fordons- och transport: Transport	1 908	2
Handels- och administrationsprogrammet	3 907	3

Hantverk exkl. frisör/stylist	1 004	1
Hantverk: Frisör	1 454	1
Hantverk: Stylist	1 373	1
Hotell och turism	1 654	1
Humanistiska programmet	1 117	1
Industri tekniska programmet	2 273	2
Naturbruk: Djur	2 063	2
Naturbruksprogrammet exklusive djur	1 237	1
Naturvetenskapsprogrammet	13 233	11
Restaurang och livsmedelsprogrammet	3 054	3
Samhällsvetenskapsprogrammet	21 107	18
Teknikprogrammet	8 036	7
VVS- och fastighetsprogrammet	1 596	1
Vård och omsorgsprogrammet	3 771	3

Oddskvoter för olika modeller

Nedan presenteras modellberäknade oddskvoter för respektive variabel i analysen. En oddskvot berättar om hur stort oddset för examen är för en kategori jämfört med en jämförelsekategori. Om oddskvoten är 0,5 betyder det att oddset för examen för den aktuella kategorin är hälften så stort som oddset för examen vid jämförelsekategorin. Om oddskvoten i stället är 2 så betyder det att oddset är dubbelt så stort som oddset för jämförelsekategorin.

Tabell 5 **Oddskvoter för analys av sannolikheten att ta examen inom fem år – gymnasienybörjare hösten 2012**

Oddskvoter per variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4 (slutlig)	Konfidens- intervall Modell 4 (nedre-övre gräns)	
Percentilrankat meritvärde	1,05			1,05	1,05	
Elevers bakgrund						
Man vs kvinna				1,18	1,13	1,22
Född utomlands *				0,67	0,63	0,71
Utländsk bakgrund 1**				0,64	0,61	0,68
Utländsk bakgrund 2***				0,77	0,73	0,81
Föräldrarnas högsta utbildningsnivå****						
Förgymnasial, kort				0,74	0,66	0,83
Förgymnasial, lång				0,65	0,60	0,71
Eftergymnasial, kort				0,83	0,80	0,86
Eftergymnasial, lång				1,00	0,94	1,06
Eftergymnasial forskarutbildning				1,07	0,93	1,24
Okänd				0,94	0,82	1,08
Regiontyp*****						
Landsbygdsregion avlägset belägen				1,20	1,11	1,29
Landsbygd mycket avlägset belägen				1,18	0,98	1,42
Landsbygd nära större stad				1,25	1,12	1,39
Tät regionavlägset belägen				1,48	1,38	1,58
Tät region nära en större stad				1,41	1,36	1,46
Gått på förstahandsvalet?						
Varken program eller skola		0,27		0,65	0,60	0,70
Enbart program		0,41		0,72	0,68	0,76
Enbart skola		0,30		0,72	0,67	0,78
Ej sökt nationellt program		0,05		0,84	0,75	0,94
Ej behörig till sökt program		0,01		0,68	0,51	0,90

Oddskvoter per variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4 (slutlig)	Konfidens- intervall Modell 4 (nedre-övre gräns)
Program (sista registrerade)					
BA exkl. husbyggnad vs SA			0,58	1,93	1,74 2,13
BAH vs SA			0,97	2,87	2,62 3,14
BF vs SA			0,50	1,50	1,38 1,63
EE ENE/AUT vs SA			0,91	1,84	1,57 2,16
EED vs SA			0,56	1,92	1,71 2,14
EEE vs SA			1,11	3,23	2,91 3,59
EK vs SA			1,28	1,08	1,01 1,16
ES vs SA			0,84	0,83	0,78 0,89
FT vs SA			0,46	1,96	1,78 2,16
FTT vs SA			0,55	2,14	1,92 2,39
HA vs SA			0,49	1,48	1,37 1,61
HT vs SA			0,66	1,65	1,46 1,87
HU vs SA			0,95	0,56	0,47 0,66
HV vs SA			0,70	1,71	1,46 2,01
HVF vs SA			0,62	1,33	1,17 1,52
HVS vs SA			0,55	1,32	1,16 1,51
IN vs SA			0,71	2,17	1,95 2,41
NA vs SA			1,90	0,84	0,78 0,91
NB ej djur vs SA			0,78	1,55	1,35 1,79
NBD vs SA			0,75	1,14	1,02 1,28
RL vs SA			0,54	1,30	1,19 1,42
TE vs SA			1,04	0,97	0,91 1,05
VF vs SA			0,71	2,87	2,53 3,26
VO vs SA			0,53	1,39	1,27 1,51
NB ej djur vs SA			0,78	1,55	1,35 1,79
Nagelkerkes pseudo-R2			0,24		

* Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar.

** Född i Sverige, två utlandsfödda föräldrar. Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar.

*** Född i Sverige, en utlandsfödd förälder. Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar.

**** Samtliga kategorier jämförs med kategorin gymnasialt utbildade.

***** Samtliga regiontyper jämförs med kategorin Storstadsregioner.

1.8.2 Sannolikheten att vara etablerad eller högskolestuderande efter gymnasieskolan

Populationer

Individer födda 1995 – lämnade gymnasieskolan 2014

Första gruppen som studeras är individer födda 1995 som någon gång gått i gymnasieskolan och studerar utfallet under andra kalenderåret efter gymnasieskolan.⁶⁷

Elever födda 1989 – lämnade gymnasieskolan 2008

Syftet med att studera denna grupp är att ge en bild av hur effekterna sett ut på något längre sikt jämfört med individerna födda 1995. Denna analys kan utnyttja en längre uppföljningsperiod eftersom flera års arbetsmarknadsdata finns tillgängliga. Därför analyseras utfallet både andra och fjärde året efter gymnasieskola.

Ingående variabler

Utländsk bakgrund, kön samt föräldrarnas etableringsstatus.

Tabell 6 Deskriptiv statistik för variabler i analysen

	Elever födda 1995		Elever födda 1989	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Etableringsstatus andra kalender- året efter gymnasieskolan				
	407		694	
Etablerad ställning	27 700	33	26 253	24
Osäker ställning	6 938	8	10 982	10
Svag ställning	13 376	16	22 908	21
Varken arbetar eller studerar	4 061	5	7 819	7
Högskolestudier	24 753	30	31 331	28
Övrig utbildning	6 947	8	11 957	11

⁶⁷ Detta innebär att referensperioden för utfallet börjar 1 och ½ år efter gymnasieskolan. Detta är den senaste etableringsdata som finns tillgänglig vid analystillfället.

Etableringsstatus fjärde kalender- året efter gymnasieskolan	Elever födda 1995		Elever födda 1989	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
			574	
Etablerad ställning			39 726	36
Osäker ställning			9 830	9
Svag ställning			15 275	14
Varken arbetar eller studerar			7 187	6
Högskolestudier			31 530	28
Övrig utbildning			7 793	7

Föräldrarnas etableringsstatus	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Två etablerade föräldrar	50 901	60	56 907	51
En etablerad förälder	24 666	29	38 873	35
Ingen etablerad förälder	8 615	10	16 164	14

Examen (Gy11)	Antal	Andel (%)		
Ej examen	18 414	22		
Examen	65 768	78		

Kommuntyp (tillväxtverkets kommuntyper)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Saknas	9		760	
Landsbygdsregion avlägset belägen	3 976	5	6 082	5
Landsbygdsregion mycket avlägset belägen	570	1	991	1
Landsbygdsregion nära större stad	1 994	2	2 764	2
Storstadsregion	39 621	47	49 993	45
Tät region avlägset belägen	5 623	7	7 630	7
Tät region nära en större stad	32 389	38	43 724	39

Kön	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Man	42 557	51	57 994	52
Kvinna	41 625	49	53 950	48

Program/inriktning (sista registrerade)	Elever födda 1995		Program (sista registrerade)	Elever födda 1989	
	Antal	Andel (%)		Antal	Andel (%)
BA	1 529	2	Saknas	741	
BAH	2 792	3	BF	4 937	4
BF	2 638	3	BP	4 311	4
EE	702	1	EC	6 565	6
EED	1 150	1	EN	986	1
EEE	2 093	2	ES	7 033	6
EK	8 269	10	FP	4 852	4
ES	7 850	9	HP	4 887	4
FT	1 489	2	HR	4 784	4
FTT	1 119	1	HV	2 632	2
HA	2 379	3	IB	563	1
HT	1 095	1	IP	2 708	2
HU	878	1	IV	6 501	6
HV	695	1	LP	540	0
HVF	1 002	1	MP	5 093	5
HVS	855	1	NP	3 346	3
IM	2 347	3	NV	12 188	11
IMY	787	1	OP	3 697	3
IN	1 416	2	SM	1 763	2
NA	11 349	13	SMR	401	0
NB	933	1	SP	27 448	25
NBD	1 410	2	TE	5 735	5
RL	2 075	2	W	233	0
SA	17 231	20			
TE	6 844	8			
VF	1 080	1			
VO	2 175	3			

Oddskvoter för modeller

Nedan presenteras resultat från regressionsanalysen i form av oddskvoter. Förutom för variabeln *percentilrankat meritvärde* så är oddskvoterna jämförelser mellan oddset för etablering/högre studier mellan två olika kategorier, exempelvis kvinnor och män. En oddskvot på 1 innebär att effekten är samma för båda kategorierna. En oddskvot

under 1 innebär att kategorin har lägre odds i genomsnitt för att vara etablerad eller i högre studier än jämförelsekategorin, när alla andra variabler i modellen hålls konstanta. En oddskvot högre än 1 betyder att kategorin har ett högre odds för att vara etablerad.

I tabellen presenteras den logistiska regressionsmodellen. I steg 4 läggs programmen in som beroende variabler. För det fjärde steget, som innehåller samtliga oberoende variabler redovisas också konfidensintervall på 95 %-nivån för den skattade oddskvoten.

Tabell 7 **Oddskvoter från regressionsmodell med elever födda 1995, utfall etablerad status eller i högre studier andra året efter gymnasieskolan**

Oddskvoter per variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Konfidensintervall Modell 4 (95 % nivån)
Percentilrankat meritvärde	1,02			1,02	1,02
Föräldrarnas etablering					
En etablerad förälder vs två				0,76	0,73
Ingen etablerad förälder vs två				0,60	0,57
Kön					
Kvinna vs man				0,97	0,93
Migrationsbakgrund					
Född utomlands *				1,03	0,96
Utländsk bakgrund 1**				1,09	1,03
Utländsk bakgrund 2***				0,86	0,82
Regiontyp****					
Landsbygdsregion avlägset belägen				1,08	1,00
Landsbygd mycket avlägset belägen				0,85	0,71
Landsbygd nära större stad				0,93	0,85
Tät regionavlägset belägen				0,96	0,90
Tät region nära en större stad				1,01	0,98

Oddsquoter per variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Konfidensintervall Modell 4 (95 % nivån)
Program (sista registrerade)					
BA vs SA		0,74		1,49	1,34 1,66
BAH vs SA		1,09		2,02	1,84 2,21
BF vs SA		0,65		1,16	1,06 1,26
EE vs SA		0,70		1,19	1,02 1,39
EED vs SA		0,50		1,00	0,88 1,13
EEE vs SA		1,27		2,20	1,98 2,44
EK vs SA		1,37		1,28	1,21 1,36
ES vs SA		0,45		0,50	0,47 0,53
FT vs SA		0,67		1,44	1,29 1,60
FTT vs SA		1,49		3,43	2,98 3,94
HA vs SA		0,56		1,04	0,95 1,13
HT vs SA		0,54		0,93	0,82 1,05
HU vs SA		0,80		0,65	0,57 0,75
HV vs SA		0,55		0,82	0,70 0,96
HVF vs SA		0,52		0,76	0,67 0,87
HVS vs SA		0,46		0,78	0,68 0,90
IM vs SA		0,10		0,47	0,36 0,61
IMY vs SA		0,13		0,69	0,52 0,91
IN vs SA		0,85		1,55	1,38 1,74
NA vs SA		1,83		1,22	1,16 1,30
NB vs SA		0,87		1,43	1,25 1,65
NBD vs SA		0,51		0,72	0,64 0,81
RL vs SA		0,56		1,00	0,91 1,10
TE vs SA		1,29		1,31	1,23 1,40
VF vs SA		1,02		2,00	1,76 2,29
VO vs SA		1,10		1,71	1,55 1,88

Oddskvoter per variabel	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Konfidensintervall Modell 4 (95 % nivån)	
Gått på sitt förstahandsval:						
Varken program eller skola			0,47	0,71	0,65	0,77
Enbart program			0,70	0,86	0,81	0,91
Enbart skola			0,57	0,86	0,78	0,95
Ej sökt nationellt program			0,11	0,56	0,46	0,69
Ej behörig till sökt program			0,11	0,74	0,57	0,98
Nagelkerkes Pseudo-R2	0,13	0,12	0,08	0,23		

*Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar.

** Född i Sverige, två utlandsfödda föräldrar. Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar.

*** Född i Sverige, en utlandsfödd förälder. Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar.

**** Samtliga regiontyper jämförs med kategorin Storstadsregioner.

Tabell 8 **Oddskvoter från regressionsmodeller med elever födda 1989, utfall etablerad status eller i högre studier andra och fjärde året efter gymnasieskolan**

Oddskvoter per variabel	Efter 2 år	Konfidensintervall (nedre-övre gräns)		Efter 4 år	Konfidensintervall (nedre-övre gräns)	
Percentilrankat meritvärde	1.02	1.02	1.02	1.02	1.02	1.02
Elevers bakgrund						
En etablerad förälder vs två	0,80	0,78	0,82	0,75	0,73	0,77
Ingen etablerad förälder vs två	0,68	0,65	0,71	0,61	0,59	0,64
Man vs kvinna	1,12	1,08	1,15	1,17	1,14	1,21
Född utomlands *	1,12	1,06	1,18	0,86	0,82	0,91
Utländsk bakgrund 1**	0,99	0,93	1,04	0,78	0,74	0,83
Utländsk bakgrund 2***	0,90	0,86	0,94	0,82	0,78	0,86
Regiontyp****						
Landsbygd avlägset belägen	0,86	0,81	0,91	1,02	0,24	4,38
Landsbygd mycket avlägset belägen	0,68	0,60	0,78	0,86	0,81	0,91
Landsbygd nära större stad	0,80	0,73	0,87	0,67	0,58	0,76
Tät region avlägset belägen	0,80	0,76	0,84	0,80	0,74	0,87
Tät region nära en större stad	0,88	0,85	0,90	0,83	0,79	0,88

Oddskvoter per variabel	Efter 2 år	Konfidensintervall (nedre-övre gräns)		Efter 4 år	Konfidensintervall (nedre-övre gräns)	
Program						
BF vs SP	0,88	0,83	0,95	0,83	0,78	0,89
BP vs SP	1,31	1,23	1,41	1,26	1,17	1,36
EC vs SP	1,05	0,99	1,11	1,07	1,01	1,14
EN vs SP	1,80	1,58	2,06	1,77	1,52	2,05
ES vs SP	0,54	0,51	0,57	0,53	0,50	0,56
FP vs SP	1,60	1,50	1,71	1,70	1,58	1,83
HP vs SP	0,91	0,86	0,98	0,87	0,82	0,93
HR vs SP	0,76	0,71	0,81	0,82	0,77	0,88
HV vs SP	0,66	0,61	0,72	0,63	0,57	0,68
IB vs SP	0,56	0,47	0,66	0,44	0,36	0,52
IP vs SP	1,04	0,95	1,13	1,21	1,11	1,32
IV vs SP	0,46	0,42	0,49	0,46	0,43	0,49
LP vs SP	0,78	0,65	0,94	0,71	0,59	0,85
MP vs SP	0,75	0,70	0,80	0,73	0,68	0,78
NP vs SP	0,89	0,83	0,96	0,81	0,75	0,88
NV vs SP	1,36	1,29	1,43	1,05	1,00	1,11
OP vs SP	1,19	1,11	1,28	1,18	1,09	1,27
SM vs SP	0,89	0,80	0,98	0,91	0,82	1,02
SMR vs SP	0,78	0,63	0,96	0,65	0,53	0,80
TE vs SP	1,38	1,30	1,47	1,12	1,04	1,20
W vs SP	2,22	1,69	2,91	1,95	1,47	2,59
Nagelkerkes pseudo-R2	0,19			0,18		

*Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar

** Född i Sverige, två utlandsfödda föräldrar. Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar

*** Född i Sverige, en utlandsfödd förälder. Jämfört med att vara född i Sverige med två svenskfödda föräldrar

**** Samtliga regiontyper jämförs med kategorin Storstadsregioner

1.9 Referenser

- Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsmarknadsutsikterna 2018 Prognoser för arbetsmarknaden 2018–2020* (Arbetsförmedlingen analys 2018:12).
- Arbetsförmedlingen (2018). *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och fem års sikt.*
- IFAU (2007). *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*. Rapport 2007:18.
- IFAU (2013). *Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde.* (Rapport 2013:20).
- IFAU (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola.* (Rapport 2014:25).
- IFAU (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar.* (Rapport 2017:5)
- Lindahl, Lena (2011). *Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden* (Bilaga 2 i Långtidsutredningen 2011).
- MUCF (2017). *Det stora steget – delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv.*
- MUCF (2018). *Vilka ska med? Fokus 18.*
- Rosenqvist, Erik (2018). *Social Influence and Educational Decisions Studies on Peer Influence in Secondary Education* (Stockholm studies in sociology, ISSN 0491-0885; 74)
- Riksbanken (2019). *Ekonomiska kommentarer: Utvecklingen på arbetsmarknaden enligt olika statistikällor.* Nr. 6 2019.
- SCB (2014). *Inträdet på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan.* (Temarapport 2014:7).
- SCB (2017). *Unga utanför – så har det gått på arbetsmarknaden för 90-talister utan fullföljd gymnasieutbildning.* (Temarapport 2017:4).
- SCB (2018). *Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2017/18.* (Temarapport 2018:2).
- SCB (2018). *Var fjärde i högre studier direkt efter gymnasiet.* Artikel.
- Stenberg, Anders (2017). *Att välja utbildning – betydelsen för individ och samhälle.* (SNS förlag).
- Stockholm stad (2018). *Styrning av gymnasieskolornas ekonomi och verksamhet.* Nr 12, 2018.

- Skolverket (2019) *Gymnasieskolan – Betyg och studieresultat – Riksnivå Tabell 3C: Genomströmning inom 5 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2014*. (Sveriges officiella statistik 2019).
- Skolverket (2019). *Uppföljning av gymnasieskolan 2019*. (Rapport 480).
- Skolverket (2020) *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan*. (Rapport 2020:3).
- Skolverket (2019). *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2019/20*. PM dnr 2019:00663.
- Skolverket (2018). *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2016 efter avslutad gymnasieskola* (PM dnr 2018:00260)
- Skolverket (2018). *Från gymnasieskola till högskola – en registerstudie*. (Rapport 466).
- Skolverket (2017). *Nära examen – En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen*. (Rapport 461).
- Skolverket (2016). *Arbetslivet efter skolan – Arbetsledares bedömning av unga medarbetares kompetens och inom vilka branscher unga arbetar*. (Rapport 441).
- Skolverket (2014). *Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie*. (Rapport 411).
- Skolverket (2005). *Väl förberedd? Arbetsledare och lärare på högskolor bedömer gymnasieutbildades färdigheter – En utvärdering av gymnasieskolan från mottagarnas perspektiv*. (Rapport 268).
- Skolverket (2016). *Uppföljning av gymnasieskolan Regeringsuppdrag: uppföljning och analys av gymnasieskolan*. Rapport.
- SOU 2015:50 *Hela lönen, hela tiden - Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*.
- Tillväxtanalys (2014). *Bättre statistik för bättre regional och landsbygds politik*, Tillväxtanalys, 2014:04.
- Thålin, Michael (2014). *Arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning och barriärer. I ojämlikhetens dimensioner: uppväxtvillkor, familj, arbete och hälsa i samtida Sverige*. Eversson och Magnusson (red). Liber.

Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2020). *Hur värderas högre utbildning? Analys av arbetsmarknadens lönepremie för högskoleutbildning*. Rapport 2020:1.

Gymnasieskolor sedan år 2000

Nationella och geografiskt nedbrutna tidsserier
om elevantal, skolorantal och förändringar
i huvudmännens programutbud

1.1 Syfte och frågeställningar

Denna bilaga syftar till att samla ihop och besvara ett antal frågeställningar som berör gymnasieskolors utveckling från 2000 och framåt. Samtliga statistikuppgifter om utvecklingen av elevantal och skolor är nya kunskapsbidrag som utredningen kan bidra med. Detta eftersom tidsserierna om skolor varit brutna och den nuvarande statistiken på skolnivå inom uppföljningssystemet inte möjliggör dessa typer av analyser.

Frågeställningar

- Hur har antalet skolor och mängden elever per skola och program utvecklats över tid i gymnasieskolan? Finns det skillnader mellan olika kommuntyper?
- Hur ser utvecklingen ut per program gällande antal skolor och kommuner där programmet finns?
- Hur stora är skolorna med yrkesprogram? Finner vi stöd för OECD:s slutsatser om småskaligheten i svensk yrkesutbildning?

- Hur ofta förekommer det att en huvudman ändrar i sitt program-utbud?
- Hur ser den förväntade elevökningen ut i riket och kommunerna framöver?

1.2 Datamaterial och bearbetningar

Datamaterialet som används är registeruppgifter på skol- och skolenhetsnivå som Skolverkets försett utredningen med. Uppgifterna är specialframtagna dataexporter som Skolverket har tagit fram. Uppgifter om skolors lokalisering som används hämtas från Skolenhetsregister från respektive år. I vissa avsnitt används även uppgifter från SCB, Kolada samt från olika kommuner. I dessa fall anges detta i texten.

För att utföra analyserna krävs en omarbetning av de administrativa enheter (Skolenheter) som sedan 2012 används som lägsta organisatoriska enhet i hela det obligatoriska skolväsendet. Resultatet av ändringen 2012 var att kommunala skolor i stor utsträckning kom att delas upp i mindre enheter. Detta ledde till ett tidsseriebrott för samtliga uppgifter på skolnivån då uppsplittring av kommunala skolor i mindre administrativa enheter gav en ökning av enhetsantalet på 20 procent. Denna uppdelning förhindrar i stor utsträckning analyser som kräver längre tidsserier.¹ Då detta är huvudsyftet i denna text måste en alternativ enhetsindelning skapas. Därför sammanförs enheter som har samma besöksadress och samma huvudman.²

Viktigt att gå tillbaka två decennier i uppföljningen

Det är viktigt att visa utvecklingen av gymnasieskolans omfattning, utbredning och sammansättningen av program över åtminstone ett 20-årsperspektiv. Flera viktiga utvecklingar med paralleller till dagens läge skedde under 00-talet. Dels skedde den stora expansionen av gymnasieskolan då, dels växte den gymnasiala friskolesektorn fram

¹ Bedömningen att skolenheterna inte är en lämplig indelning för analyser av t.ex. utbredning av skolor, beskrivning av verksamheternas storlek gjordes även av kostnadsutjämningsutredningen (SOU 2018:74).

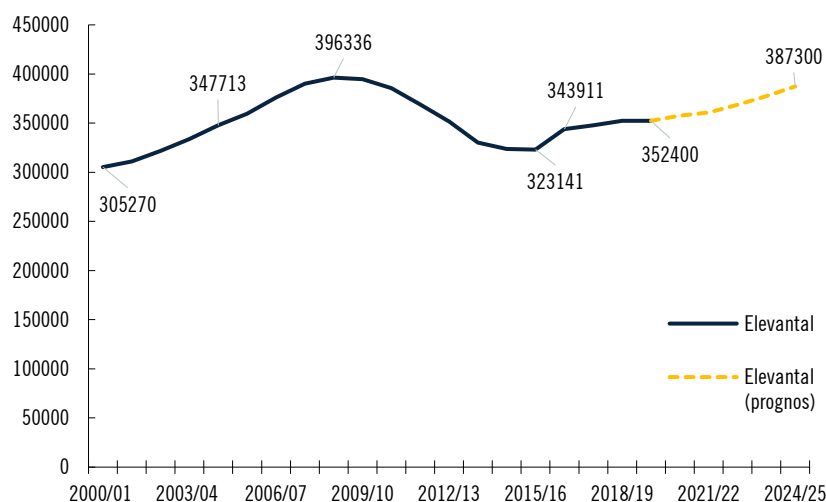
² Efter en genomgång av enhetsnamn, huvudmannaskap och lokalisering genom besöksadresser har denna enkla princip bedömts skapa en hög nivå av jämförbarhet med uppgifter per skola före 2012.

under detta årtionde. På 2010-talet vände utvecklingen och elevantalet sjönk igen, för att i slutet av årtiondet återgå till en ny väntad ökning av elevantalet.

1.3 Gymnasieskolans övergripande utveckling 2000–2018: Antal skolor, kommuner och elever

Sedan 2014 ökade mängden elever i gymnasieskolan igen efter en sex år lång nedgång av mängden elever. Skolverket har prognosticerat en ökning som sker i ungefär samma takt som ökningen mellan 2000–2010.

Figur 1 Antalet elever 2000–2018 och prognos fram till 2024



Källa: Skolverket (2019).

Enligt SCB:s aktuella befolkningsframskrivningar³ kommer antalet 16–18-åringar att fortsätta öka fram till 2028 och därefter ligga stabilt i en tioårsperiod.⁴

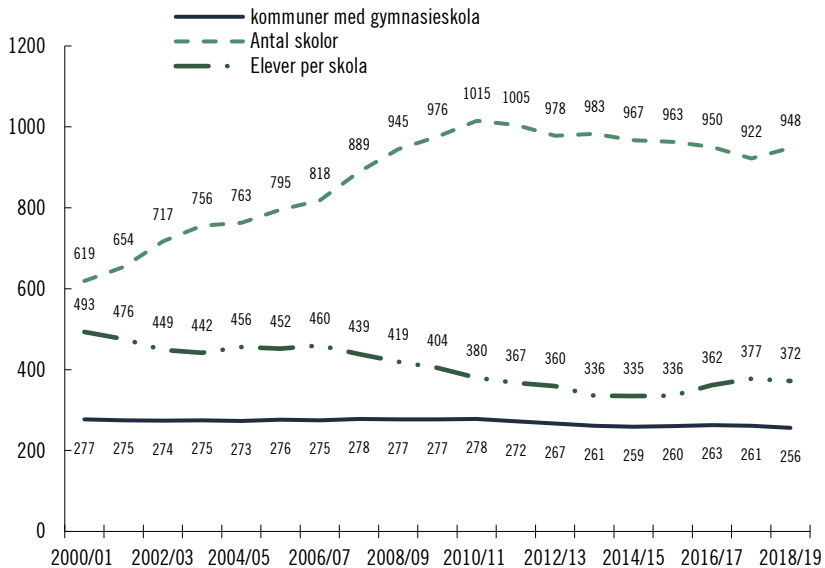
³ SCB, Statistikdatabasen: Aktuell framskrivning över folkmängden. Folkmängd 31 december efter ålder och år. Hämtad 2019-06-20.

⁴ Naturligtvis är dessa framskrivningar förknippade med viss osäkerhet gällande migrationen.

Fler skolor i färre kommuner

Diagrammet nedan skildrar tre trender inom gymnasieskolan: Ökningen av antalet skolor, minskningen av elevantalet per skola samt minskningen av antalet kommuner där gymnasieskola finns.

Figur 2 Utvecklingen av skolantalet och elevtätthet i Sverige 2000–2018



Antalet gymnasieskolor har ökat sedan 2000 med 50 procent. Ökningen innebär att det 2018 fanns 311 fler skolor än vid millennieskiftet. Elevantalet per skola har minskat från 489 till 379. En minskning på 30 procent.

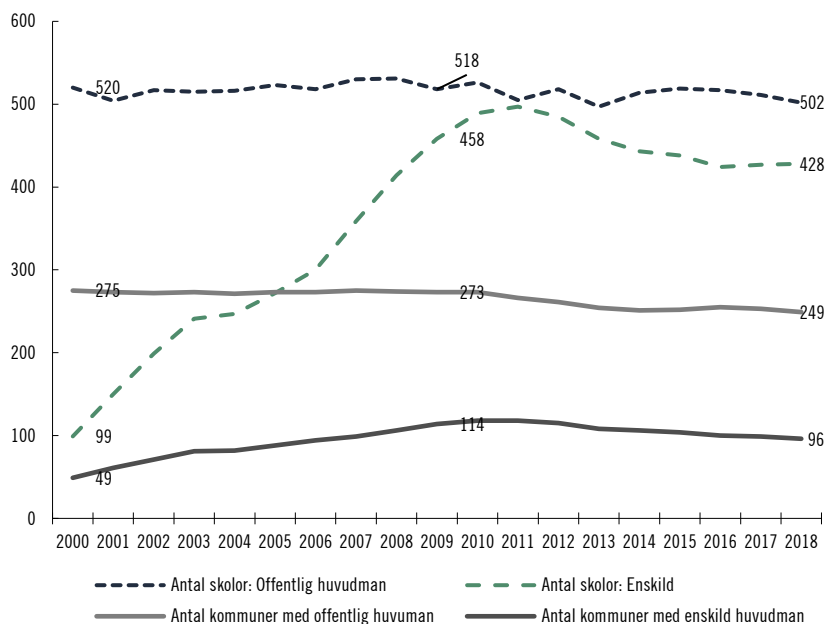
Det finns två parallella utvecklingar som har påverkat skolornas elevantal. En faktor är den totala elevmängden i landet, elevkullarnas storlek, som gick ner i en relativt häftig svacka 2010–2014. Vi kan sedan se en ökning av antalet elever per skola efter 2014 då elevmängden började öka i gymnasieskolan efter 5 års relativt kraftig minskning. Detta pekar på att kapacitetsutnyttjandet har ökat till följd av den totala elevmängdens ökning.

Den andra stora faktorn som påverkat skolornas storlek är etableringen av fristående skolor. Etableringstakten var hastig mellan 2000 och 2009. Detta ledde till en bestående minskning av skolornas ge-

nomsnittliga storlek som pågått under en större del av den studerade perioden.

Nästa diagram visar hur ökningen av antalet fristående skolor ser ut i jämförelse med antalet skolor med offentlig huvudman. Diagrammet visar också utvecklingen av antalet kommuner där det ligger skolor med offentlig respektive enskild huvudman.

Figur 3 Utvecklingen av skolantalet och elevtätthet i Sverige 2000–2018

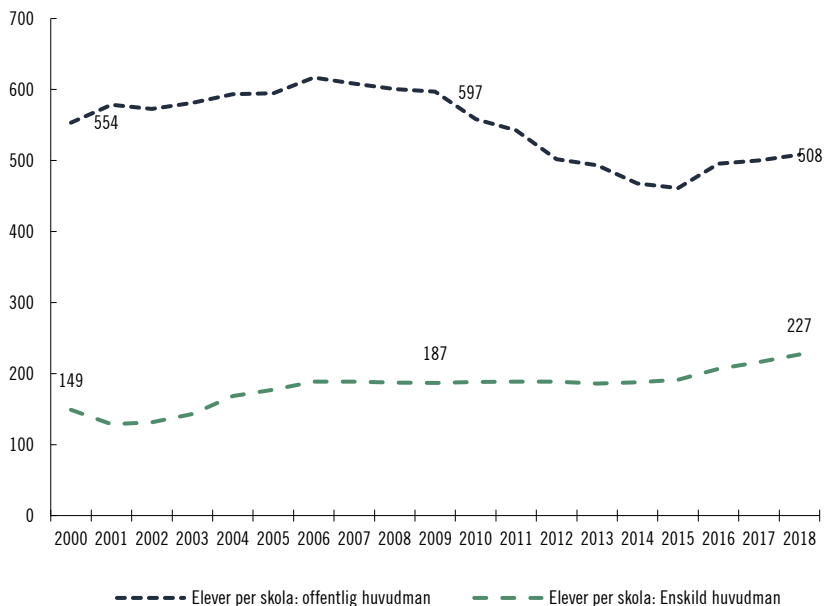


Både antalet offentliga skolor och antalet kommuner som har gymnasieskola i offentlig regi har minskat. Antalet kommuner där det ligger fristående skola har minskat något sedan 2010 men är fortfarande betydligt högre än i början på 00-talet. Antalet fristående skolor totalt har gått från 99 i början av 00-talet till 428 år 2018.

Fristående skolor i genomsnitt hälften så stora som kommunala

Diagrammet nedan visar utvecklingen av elevmängden i skolor med enskild huvudman samt skolor med offentlig huvudman (kommun, eller landsting som huvudman).

Figur 4 Utvecklingen av elevmängden per huvudmannatyp i Sverige 2000–2018



Av diagrammet framgår att fristående skolornas storlek länge var likartad i genomsnitt men har ökat något sedan 2014. Genomgående är de fristående skolorna betydligt mindre i genomsnitt. De kommunala skolorna har minskat under perioden som helhet. De har dock ökat i storlek igen i samband med elevökningen. Ökning blev större än väntat mellan 2014 och 2016. Med största sannolikhet berodde detta på flyktingmottagandet under 2015.

Antal skolor och lägeskommuner på program

I detta avsnitt presenteras jämförelser i utbudet av ett antal olika program mellan 2018 och 2005 då elevkullarna var av likartad storlek som de var 2018. Utsikterna från och med 2018 liknar läget vid 2005. Även då stod svenska gymnasieskolan inför en period av växande elevkullar.

Eftersom de nationellt fastställda programmen ändrades 2011 är inte alla program direkt jämförbara. I tabellen nedan redovisas ett antal olika program som vi bedömt vara lämpliga att jämföra mellan Gy11 och Lpf94.⁵ Statistiken visar att utvecklingen skiljer sig åt för olika program.

Tabell 1 Antal skolor och kommuner med respektive program

Jämförelse mellan 2005 och 2018. Enbart program vars innehåll 2018 (Gy11) bedöms tillräckligt jämförbara med ett program 2005 (Lpf94)

	Antal skolor		Antal kommuner	
	2005	2018	2005	2018
Bygg- och anläggningsprogrammet	130	222	122	155
Barn och fritidsprogrammet	180	191	170	145
El- och energiprogrammet	230	254	162	156
Estetiska programmet	189	232	143	116
Fordonstekniska programmet	172	204	145	149
Handels och administrationsprogrammet	194	209	155	135
Hantverksprogrammet	114	158	89	77
Industri tekniska programmet	164	155	142	129
Naturvetenskapsprogrammet	316	374	203	185
Naturbruksprogrammet	67	103	60	79
Teknikprogrammet	217	285	187	166
VVS- och fastighetsprogrammet	55	110	55	76
Vård och omsorgsprogrammet	156	220	139	157

⁵ Byggprogrammet (Lpf94) – Bygg och anläggningsprogrammet (Gy11, Barn fritidsprogrammet (Lpf94 och Gy11), Elprogrammet (Lpf94) – El och energiprogrammet (Gy11), Fordonsprogrammet (Lpf94) – Fordon- och transportprogrammet (Gy11), Handelsprogrammet (Lpf94) – Handels- och administrationsprogrammet (Gy11), Hantverksprogrammet (Lpf94 och Gy11), Industriprogrammet (Lpf94) – Industri tekniska programmet (Gy11), Naturvetenskapsprogrammet (Lpf94 och Gy11), Teknikprogrammet (Lpf94 och Gy11), Energiprogrammet (Lpf94) – VVS- och fastighetsprogrammet (Gy11), Omsorgsprogrammet (Lpf94) – Vård- och omsorgsprogrammet (Gy11).

Ett antal av dessa program har ökat i både skolantal och kommunantal. Detta gäller bygg-, vård- och omsorg, fordon- och transport, naturbruk⁶ och VVS- och fastighetsprogrammet. Möjligheten att anordna lärlingsutbildning 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 riktat statsbidrag som funnits under större delen av den studerade perioden. 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, vilket har bidragit till mindre elevgrupper per skola. Andra program har haft en utveckling där de har minskat i antalet kommuner men ökat sett till antal skolor. Detta hör samman med den övergripande centraliseringstrenden där glesbefolkade kommuner lagt ner utbildningar samtidigt som många nyetableringar av dessa utbildningarna skett på större orter. Naturvetenskapsprogrammet, teknikprogrammet och estetiska programmet är alla exempel på detta.

Ett par av programmen har försvunnit från många kommuner samtidigt som de har ett oförändrat eller sjunkande antal skolor. Detta gäller industritekniska programmet och barn- och fritidsprogrammet.

Bortglömt perspektiv på grund av svårigheter att jämföra

Det finns en utbredd uppfattning om att yrkesprogrammets utbredning minskat. Det kan därför tyckas märkligt att flera yrkesprogram har fått en ökad utbredning och ett ökat antal skolor sedan 2005. Det har visserligen skett minskningar – men då fokuserar man främst på de senaste 8 åren – vilket gör att utvecklingen påverkas mycket av att elevkullarna har sjunkit drastiskt.

Anledningen till att man sällan diskuterar utvecklingen sedan 2000 är att det finns många problem med att skapa jämförelser: Den nya administrativa indelningen i skolenheter från 2012, förändrade program vid skiftet till Gy11 samt statistikens tidigare utformning med särredovisning av program bedrivna på fristående skolor är flera anledningar till att ett sammanhängande perspektiv saknas. Bakom den statistik som presenteras här ligger därför ett grundarbete i form av

⁶ Gällande naturbruksgymnasier så förklaras ökningen i hög grad av etablering av mindre skolor med fokus på djurinriktningen. 24 av de 40 tillkomna skolorna tillhör två koncerner som etablerade sig under perioden.

nya bearbetningar av statistiken som syftar till att hantera dessa problem.

Programmets storlek per skola har minskat

Utöver att storleken på skolorna har minskat har också storleken av programmen per skola minskat. År 2005 hade ett program⁷ i genomsnitt 103 elever. Detta antal har sjunkit betydligt och 2018 var antalet 70. Förutom teknikprogrammet så har samtliga nationella program, som är någorlunda jämförbara mellan läroplanerna, minskat i storlek. Program som har tappat i popularitet sedan 00-talet har sjunkit mest.

Storleken på yrkesprogramskolor har minskat kraftigt under perioden

Mellan 2005 och 2018 minskade det genomsnittliga antalet yrkesprogramselever på yrkesprogramsskolor från 269 till 164. Bakom denna utveckling ligger dels ett ökat antal skolor på många yrkesprogram inför Gy11. I samband med Gy11 minskade sedan efterfrågan från blivande elever på dessa utbildningar. Sammantaget har detta lett till färre elever på fler skolor, på några av gymnasieskolans dyraste utbildningar som el- och energiprogrammet och bygg- och anläggningsprogrammet.

OECD har pekat ut storleken på svenska yrkesprogramsskolor som exceptionellt låg i internationell jämförelse⁸. På grund av enhetsgrupperingen som vi använder är antalet elever per skola 2018 ungefär 50 elever högre 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.

En bidragande orsak till det ökade antalet yrkesprogramsskolor är att ett relativt stort antal mindre fristående skolor etablerats under 00-talet. Dessa använder sig av lärlingsutbildning för att erbjuda programmen. De har ofta mycket små elevvolymen per program men de

⁷ Specialutformade program och program vid fristående skolor har förts till respektive anknätningsprogram och behandlas på samma sätt som de nationella programmen.

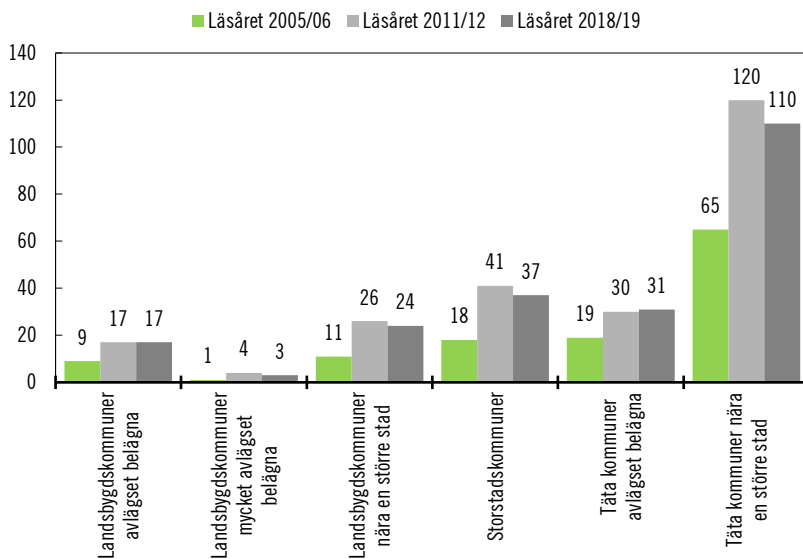
⁸ OECD (2019), *Vocational Education and Training in Sweden*.

har ändå vissa mindre specialanpassade skollokaler såsom verkstäder för skolförlagda moment samt yrkeslärare. Det har bidragit till ett breddat utbud av vissa program. Samtidigt ser vi att antalet skolor ökat främst i städer, där utbildning i många fall också finns på en äldre skola, och att detta minskat elevgrupperna på vissa dyra utbildningar. Det ska i sammanhanget nämnas att de små lärlingsfokuserade skolorna ofta har visat sig ha omfattande kvalitetsbrister, vilket har uppmärksammats av både Skolverket⁹ och Skolinspektionen som granskat samtliga skolor inom koncernerna som bedriver lärlingsutbildning¹⁰.

Diagrammen nedan visar utvecklingen på bygg- och anläggningsprogrammet, där antalet skolor ökat starkt i städer och storstäder.

Figur 5 Byggprogrammet/Bygg- och anläggningsprogrammet
Antal skolor

Redovisat per kommuntyp för tre olika läsår

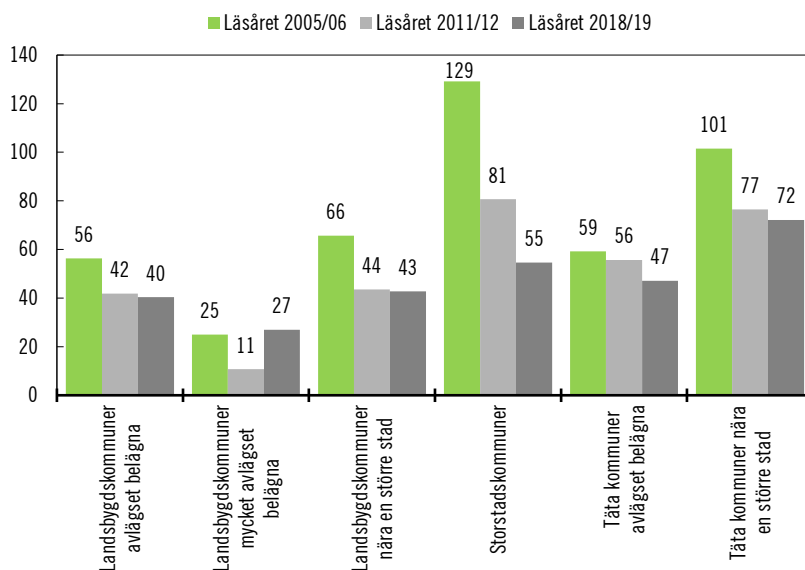


⁹ Skolverket (2014), *Utvecklingen av lärlingsutbildningen* Rapport 397.

¹⁰ Skolinspektionen (2015), *Beslut för gymnasieskola efter tillsyn och Skolinspektionen (2015) Beslut för gymnasieskola med yrkesprogram och introduktionsprogram efter tillsyn.*

**Figur 6 Byggprogrammet/Bygg- och anläggningsprogrammet.
Antal elever per skola, medelvärde**

Redovisat per kommuntyp för tre olika läsår



Skolor med introduktionsprogram

Introduktionsprogrammen fyller delvis samma funktion som de tidigare individuella programmen. En fråga som ibland diskuterats inom utredningen är förekomsten av skolor och kommuner där enbart introduktionsprogram finns.

Statistiken visar att andelen skolor som enbart haft individuella program (programtypens benämning före 2011) eller introduktionsprogram (programtypens benämning fr.o.m. 2011) har varit stabilt över perioden. Andelen skolor som inte har några introduktionsprogramselev har minskat sedan 2011.

Andelen kommuner där det enbart funnits individuellt program eller introduktionsprogram har legat stabilt runt 30 under hela perioden.

1.4 Gymnasieskolans utveckling i olika delar av Sverige 2000–2018

De flesta analyser av programutbud och skolors storlek kräver en nedbrytning i olika typer av kommuner för att resultaten inte ska dölja det faktum att utvecklingen kan se olika ut i landet under samma period. I följande avsnitten redovisas därför statistiken om skolantal och skolors storlek nedbruten på ett antal olika kategorier av kommuner.

Tillväxtverkets kommunkategorier används

Det finns flera olika kategoriseringar av kommuner som kan användas i analytiska syften. Här har Tillväxtverkets kommunkategorier valts ut.¹¹ Fördelen med denna indelning är att det finns en grundläggande tvådelad kategori i botten mellan tätbebyggda kommuner och landsbygdskommuner. Dessa delas sedan in i tre underkategorier utifrån reseavståndet till storstadsområden eller tätorter med minst 50 000 invånare. Att den sekundära indelningen bygger just på resväg till befolkningscentra är bra för analyser av gymnasieskolan eftersom pendlingsbarheten är en central aspekt av förutsättningarna för en kommuns uppdrag att tillhandahålla ett brett och allsidigt utbud för eleverna.

Kartbilden nedan visar hur kategoriseringen är fördelad över landet. Den ger en övergripande bild av var de olika typerna av kommuner finns i landet. De två ”avlägsna” landsbygdskommungrupperna har

¹¹ 1. Storstadskommuner: Kommuner där mindre än 20 procent av befolkningen bor i rurala områden och som tillsammans med angränsande kommuner har en samlad folkmängd på minst 500 000 invånare.

2. Tätorter nära en större stad: Övriga kommuner där mindre än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där minst hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

3. Tätorter avlägset belägna: övriga kommuner där mindre än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där mindre än hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

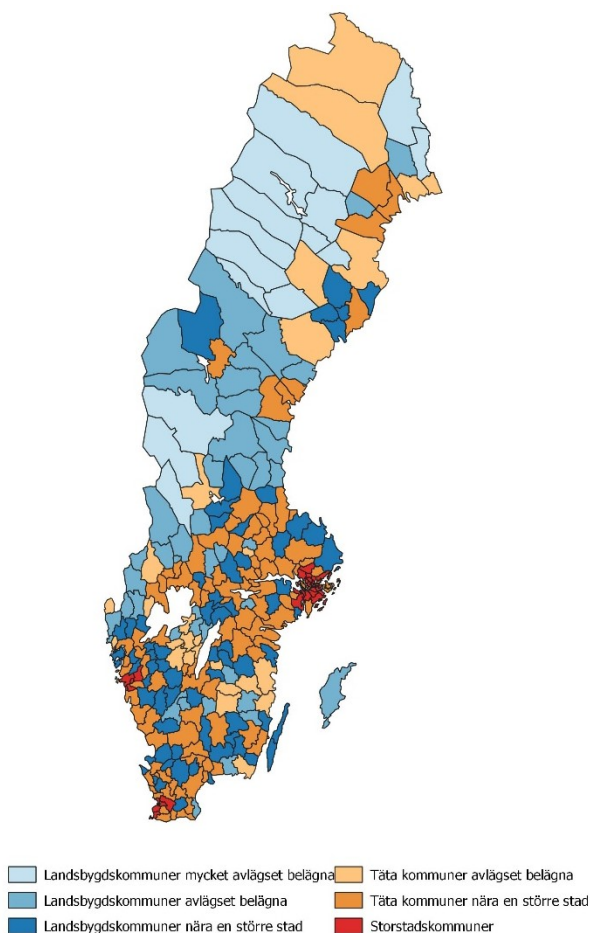
4. Landsbygdskommuner nära en större stad: Kommuner med minst 50 procent av befolkningen i rurala områden och minst hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

5. Landsbygdskommuner avlägset belägna: kommuner där mer än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där mindre än hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

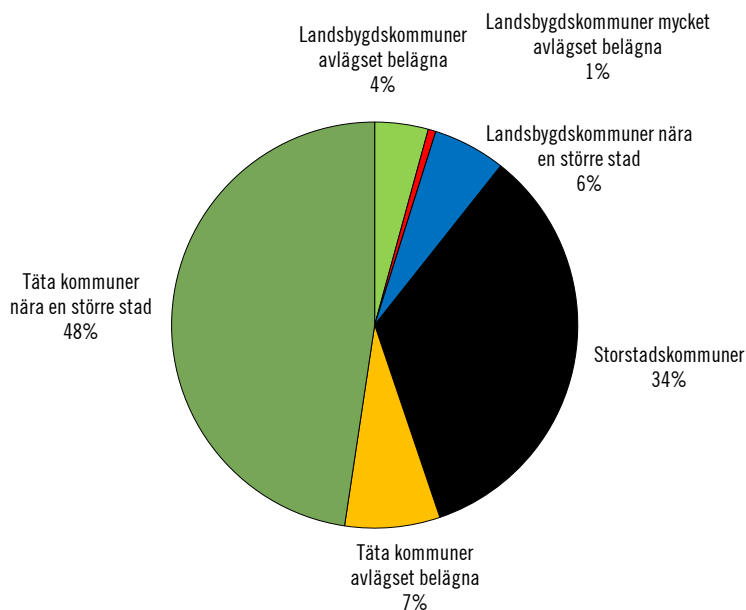
6. Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna: Kommuner där hela befolkningen bor i rurala områden och har minst 90 minuters genomsnittlig resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

slagits samman i redovisningen nedan då de har en mycket likartad utveckling samt att den ena är en mycket liten kategori med endast ett fåtal kommuner. Vi vill påpeka här att benämningen ”avlägsna” visserligen är korrekt såtillvida att den syftar på att kommunerna ligger långt från ett pendlingscentrum. Men benämningen i sig nämner inte vad kommunen är avlägset belägen ifrån och därför landar benämningen lite fel, eftersom en kommun inte kan vara avlägsen i allmänhet. Den är ju sällan avlägset belägen för den som bor i kommunen till exempel. Tillväxtverket själva har kommenterat och troligen kommer denna namnsättning att revideras i framtiden.

Figur 7 Sveriges kommuner efter kommungrupp

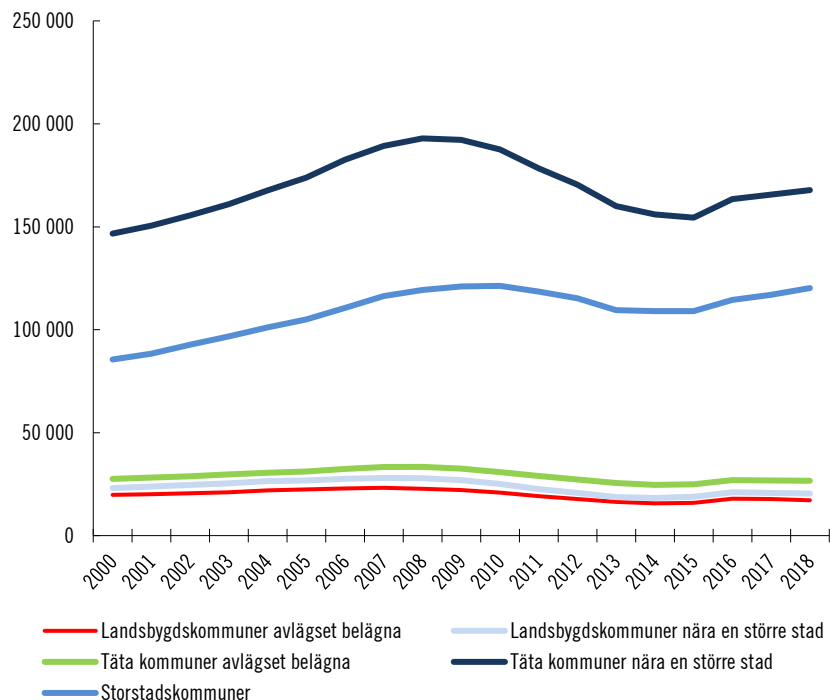


Källa: Tillväxtverket (2018).

Figur 8 Andel av eleverna 2017/18 i respektive kommuntyp

Ungefär en tredjedel av eleverna återfinns i skolor i storstadskommuner. En stor andel – nästan hälften av eleverna finns dock i andra, täta kommuner som utgör större städer eller större städers pendlingsområden. Ytterligare 8 procent finns i kommuner som i sig är tätbebyggda men som har långt till en större stad – exempelvis gäller detta Västervik och Kiruna, dvs. koncentrerad befolkning men långt till närmaste större stad. Detta medför i ett skolpendlingsperspektiv en hög andel i kommunens egen gymnasieskola.

Nästa diagram visar utvecklingen av antalet elever 2000–2018 per kommuntyp. Antalen visar elever som går i skolan i någon kommun inom respektivegrupp.

Figur 9 Antalet elever 2000–2018 per kommuntyp

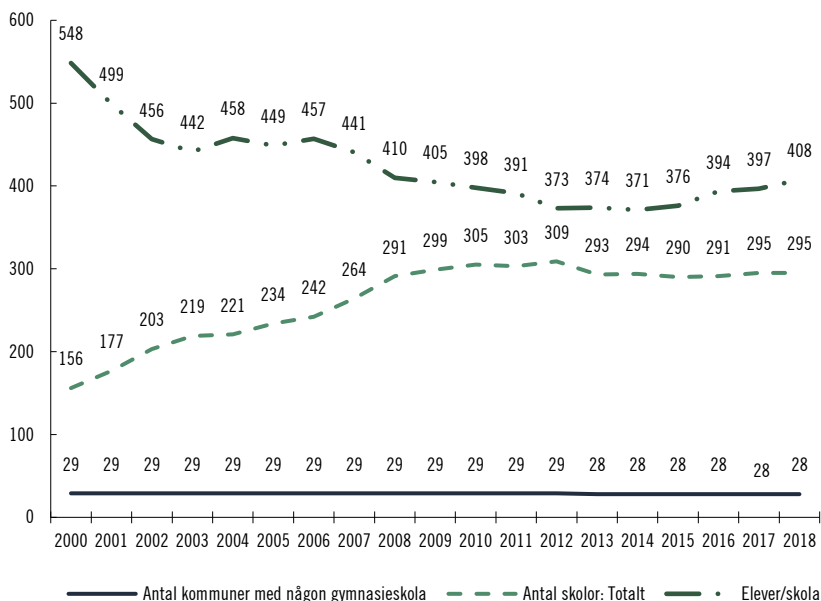
Av diagrammet framgår att utvecklingen i elevmängden har varit likartad i alla kommuntyper – även om städer och stadsnära kommuner har en stor majoritet av alla elever. Man bör dock notera att elevantalet inte ökar utanför städerna och tätorter nära städerna – med undantag för ökningen i samband med flyktingmottagandet 2015.

I kommande avsnitten redogörs för hur antal skolor och deras genomsnittliga storlek har utvecklats uppdelat i respektive kommuntyp.

1.4.1 Storstadskommuner

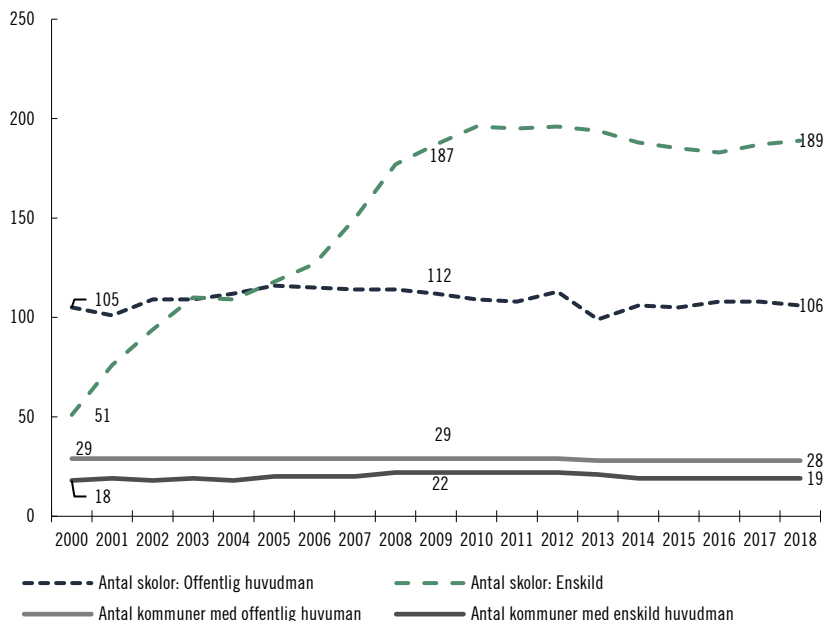
Här redovisas utvecklingen av antalet skolor och storleken på skolor för kommuner i gruppen storstadskommuner. Kommungruppen består av 29 kommuner och det fanns 103 235 folkbokförda gymnasieelever där 2018/19.

**Figur 10 Skolor, kommuner och elever per skola.
Storstadskommuner**



Vid millennieskiftet var elevmängden per skola ungefär 550 elever i genomsnitt. Detta var ungefär samma storlek som skolorna i gruppen täta kommuner nära en större stad. I storstäderna minskade dock elevantalet per skola snabbt under 00-talet i takt med att många skolor etablerades.

Figur 11 Utvecklingen av skolantal i kommuntypen per huvudmannatyp. Storstadskommuner

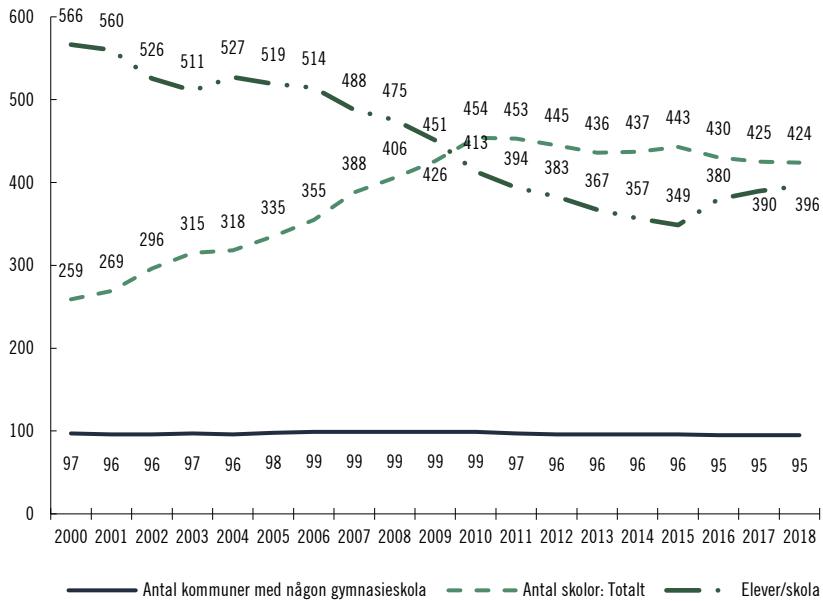


I storstadskommuner var andelen fristående skolor 50 procent redan 2003. De kommunala skolorna har inte ökat i antal under perioden. Hela ökningen av antalet skolor sker alltså genom friskolornas expansion.

1.4.2 Större städer och kommuner nära större städer

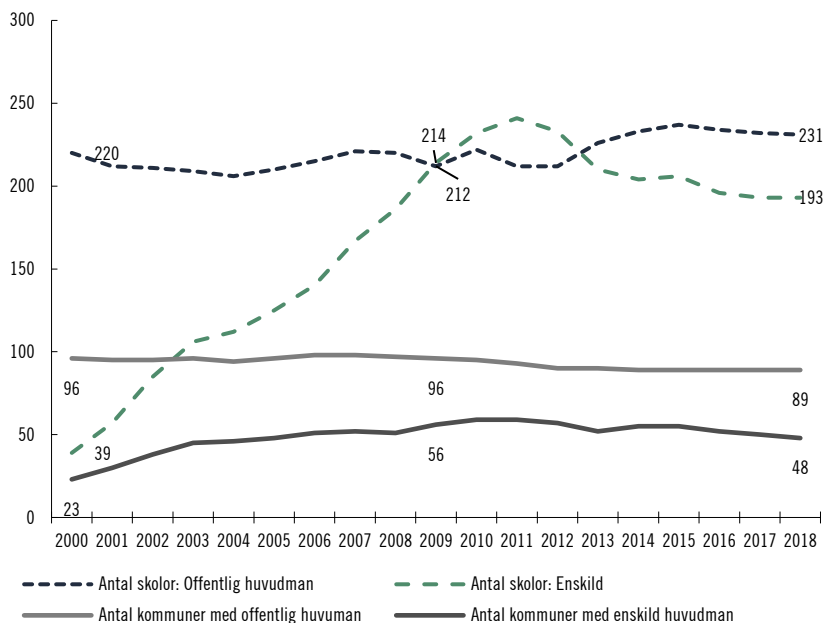
Liksom i storstadskommuner så har processen med etablering av fristående skolor påverkat skolantal och skolornas elevantal mycket i de större städerna och tätorter nära de större städerna. Minskningen av elevantalet per skola är större i denna kommuntyp än i övriga. Kommungruppen består av 103 kommuner och det fanns 146 755 folkbokförda gymnasieelever där 2018/19.

**Figur 12 Skolor, kommuner och elever per skola.
Täta kommuner nära en större stad**



Antalet skolor har ökat mest dramatiskt i denna grupp av kommuner som utgör stora delar av det tätbebyggda Sverige. Nästan hela ökningen utgörs av fristående skolor. En viktig iakttagelse är att friskoleexpansionen sammantaget är mycket stor i denna typ av kommuner. I denna typ av kommuner har det genomsnittliga antalet elever per skola sjunkit mer än i andra typer av kommuner.

Figur 13 Utvecklingen av skolantal i kommuntypen per huvudmannatyp. Täta kommuner nära en större stad

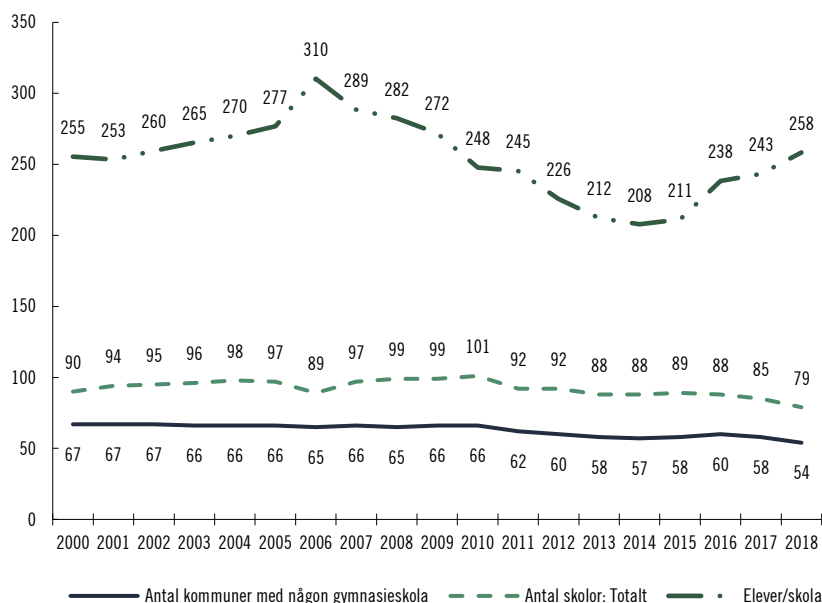


Utbyggnaden av fristående skolor kulminerade 2011 och minskade därefter. De kommunala skolorna ökade då något i storlek och antal. Antalet fristående skolor i denna typ av kommuner har ökat i lika stor omfattning som i storstadskommunerna. I storstadskommunerna är dock antalet fristående skolor väsentligt högre än antalet kommunala.

1.4.3 Landsbygdskommuner nära större städer

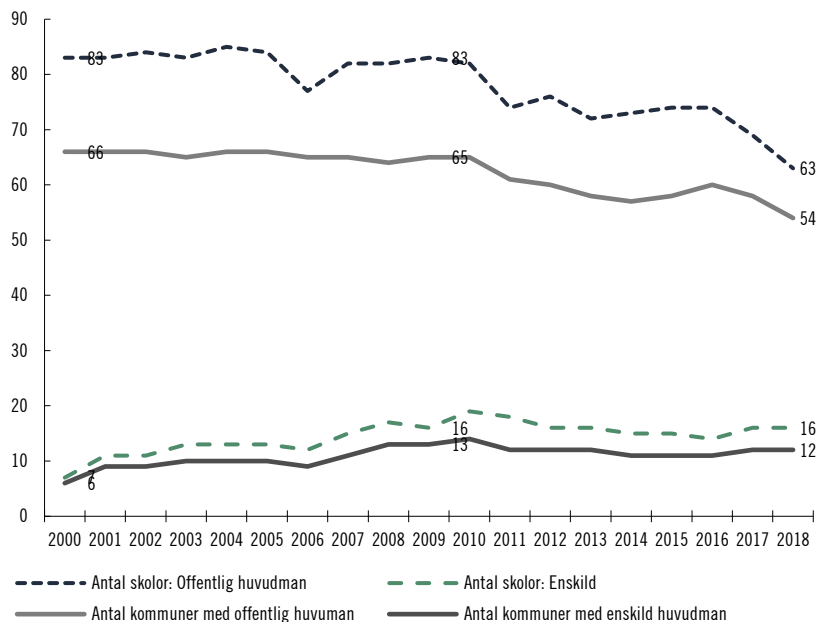
Gruppen landsbygdskommuner nära större städer har fått färre gymnasieskolor under perioden. Denna kommungrupp har i genomsnitt haft en ganska liten storlek på skolorna. Elevantalet per skola var 2018 i nivå med antalen på tidiga 00-talet. Kommungruppen består av 70 kommuner och det fanns 34 280 folkbokförda gymnasieelever där 2018/19.

**Figur 14 Skolor, kommuner och elever per skola.
Landsbygdskommuner nära en större stad**



Det har skett en minskning av både antalet skolor och antalet kommuner med någon gymnasieskola inom denna kommuntyp. Denna kommuntyp står för den största delen av det minskade antalet kommuner där det finns gymnasieskola.

Figur 15 Utvecklingen av skolantal i kommuntypen per huvudmannatyp.
Landsbygdskommuner nära en större stad

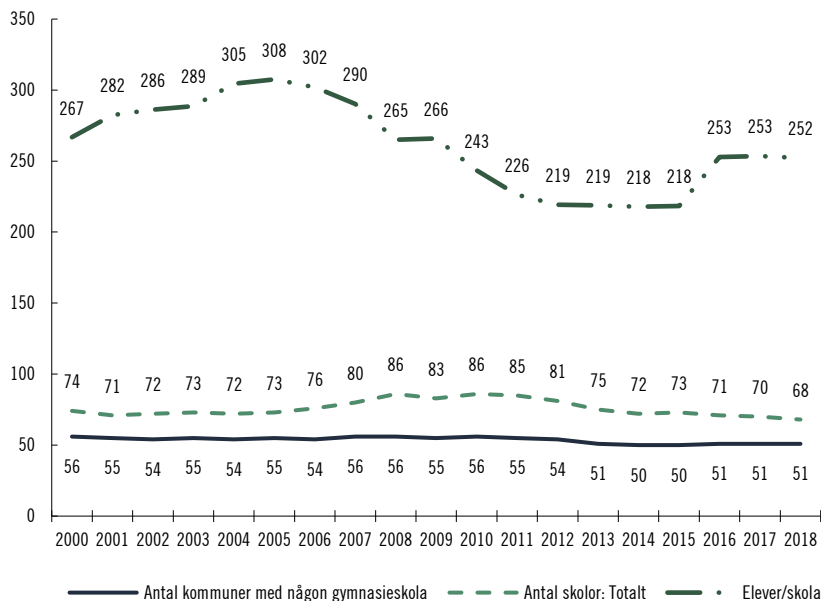


I denna typ av kommuner är det ovanligt med fristående skolor. 2018 fanns det fristående skolor i 12 kommuner.

1.4.4 Landsbygdskommuner avlägset belägna

I denna kommuntyp förväntas lägst befolkningsökning framöver. Kommunerna fick dock en ökad elevmängd i samband med flyktingmottagandet 2015. Kommungruppen består av 60 kommuner och det fanns 22 235 folkbokförda gymnasieelever där 2018/19.

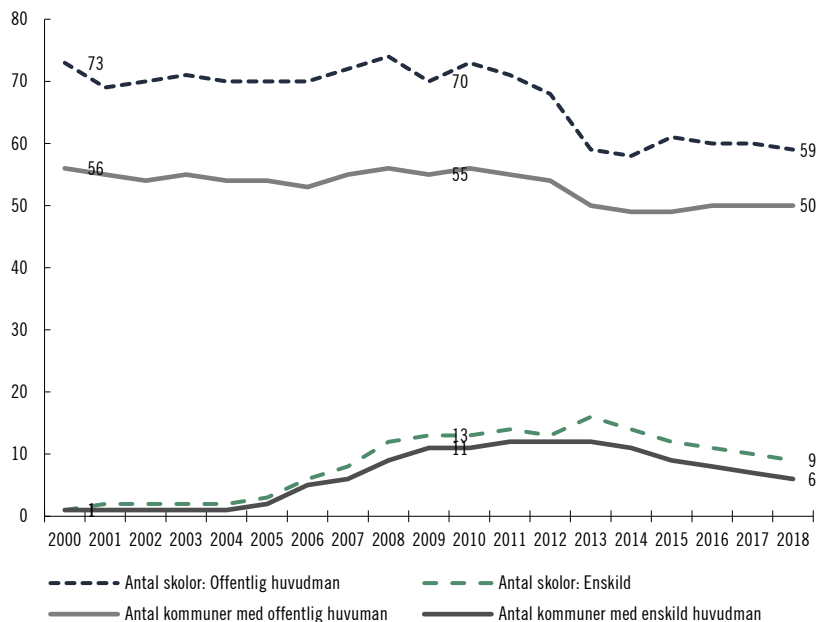
**Figur 16 Skolor, kommuner och elever per skola.
Landsbygdskommuner avlägset belägna**



Antalet skolor ökade mellan 2005 och 2009 men sjönk sedan igen. Elevmängden per skola minskade under samma period vilket främst beror på den ökade skolmängden och inte på minskat totalt elevunderlag. Elevmängden totalt låg på samma nivå under dessa år. Sedan 2010 har den totala mängden elever i dessa kommuner minskat från 22 000 till omkring 17 000.

Följande diagram visar utvecklingen av skol- och kommunantal per typ av huvudman. Fördelat på offentlig och enskilda huvudmän.

Figur 17 Utvecklingen av skolantal i kommuntypen per huvudmannatyp. Landsbygdskommuner avlägset belägna

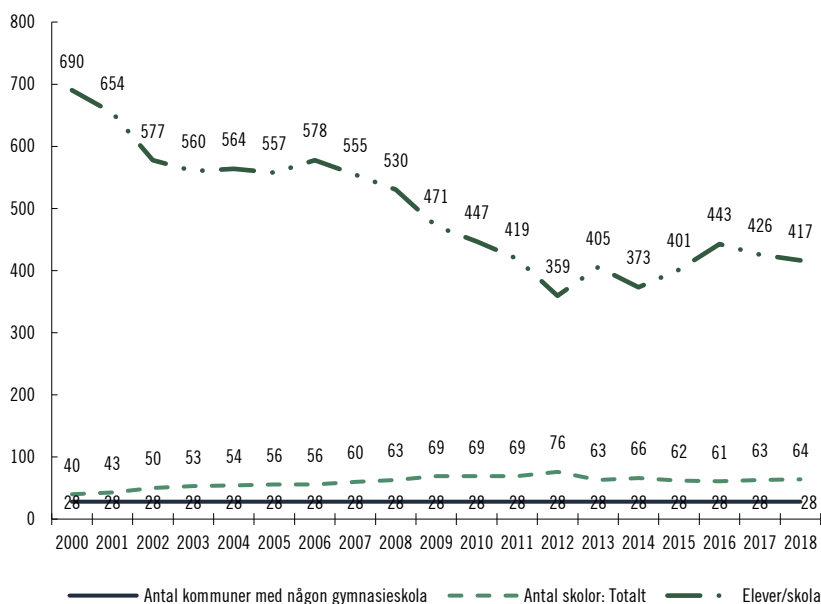


Även i de avlägset belägna landsbygdskommunerna har fristående skolor etablerat sig under perioden. Det har dock inte skett i samtliga kommuner och totalt sett är de kommunala skolorna i stor majoritet.

1.4.5 Täta kommuner avlägset belägna

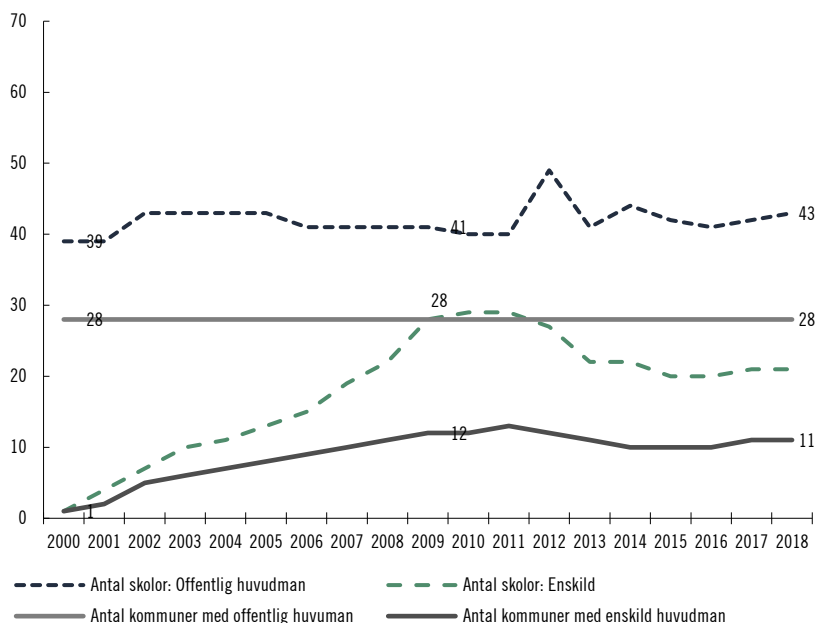
Täta kommuner som ligger långt från närmaste större stad är en relativt liten kommuntyp. Mönstret liknar dock till stor del utvecklingen i andra täta kommuntyper med ett stigande antal skolor och sjunkande elevantal per skola. Kommungruppen består av 28 kommuner och det fanns 23 215 folkbokförda gymnasieelever där 2018/19.

**Figur 18 Skolor, kommuner och elever per skola.
Täta kommuner avlägset belägna**



Det totala elevantalet i kommuntypen är ganska oförändrat under perioden. Antalet kommuner med någon gymnasieskola inom sina gränser har också varit oförändrat. Den utveckling som har skett är ökning i antalet skolor och minskat elevantal per skola. Antalet skolor har i början av perioden varit omkring 40 men sedan ökat till runt 64.

Figur 19 Utvecklingen av skolantal i kommuntypen per huvudmannatyp. Tåta kommuner avlågset belägna



Ovanstående diagram visar att antalet kommunala skolor varit oförändrat över perioden. Det ökade antalet skolor beror således på etablering av fristående skolor. Under 2018 fanns det fristående skolor i ungefär en tredjedel av kommunerna i gruppen.

1.5 Vilka program tillkommer eller försvinner ofta i huvudmännens utbud?

Nedan presenteras tabeller med uppgifter om hur vanligt förekommande det är med förändringar i huvudmännens programutbud. Förändringarna för respektive huvudmans utbud har undersökts genom att studera två sex-årsperioder.

- Utvecklingen 2005–2010 (före Gy11)¹².
- Utvecklingen 2013–2018 (efter Gy11).

¹² 2013 började Skolverket särskilja olika enskilda huvudmän i sin statistik. Därför har en kombination av huvudmannatyp och lägeskommun använts för att spegla de fristående skolornas utbud per kommun. Det som speglas är alltså alla fristående skolor per geografisk kommun.

Programförändringar hos huvudmännen under perioden 2013–2018

Sammanfattningsvis visar uppgifterna att huvudmännen under denna period har haft ett ganska beständigt programutbud under perioden gällande många av programmen. Genomsnittet över samtliga program är att 70 procent av huvudmännen, som hade programmet någon gång under perioden, också hade programmet under hela perioden. Kommunala huvudmän hade något färre förändringar än de enskilda. I genomsnitt förändrades programmen per lägeskommun hos 30 procent av fallen med enskilda huvudmännen (nationella program) medan programmen förändrades i 25 procent av fallen med kommunala huvudmän. I de flesta fall rör sig förändringarna i denna period om att programmet har försvunnit från huvudmannens utbud.

Det är stor skillnad mellan program i hur pass beständiga de har varit under perioden. Gällande majoriteten av programmen har över 80 procent av huvudmännen som anordnat programmet också haft programmet under hela perioden. De mest beständiga programmen både före och efter reformen har varit de två största högskoleförberedande programmen – naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammen. Bland yrkesprogrammen har el- och energi-programmet samt fordon- och transportprogrammet varit de mest beständiga.¹³

Hantverksprogrammet, hotell- och turismprogrammet samt humanistiska programmet är de nationella program som har haft störst förändringar under perioden bland kommunala huvudmän. Det rör sig då om nedläggningar. För enskilda huvudmän var de program med mest förändring humanistiska, hotell och turism samt industritekniska. För samtliga dessa program hade mellan 60 och 50 procent av huvudmännen haft programmet under hela perioden.

Programförändringar hos huvudmännen under 2005–2010

Under denna period sker flera olika utvecklingar. Dels pågår under perioden en snabb etablering av fristående skolor vilket gör att programutbudet hos enskilda huvudmän ökar på alla program under perioden.

¹³ Beständigheten på programnivå gäller främst stora inriktningar. På inriktningsnivå har det skett större förändringar (detta är beskrivet sedan tidigare, b.l.a. i diskussionsunderlaget).

Hos kommunala huvudmän är programutbudet ganska beständigt på flera program. Samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet och elprogrammet ligger mycket stabilt i huvudmännens utbud under perioden. Ett flertal yrkesprogram tillkommer i högre grad under denna period. Det sker ökning på bygg-, fordons, hantverks- och omsorgsprogrammet.

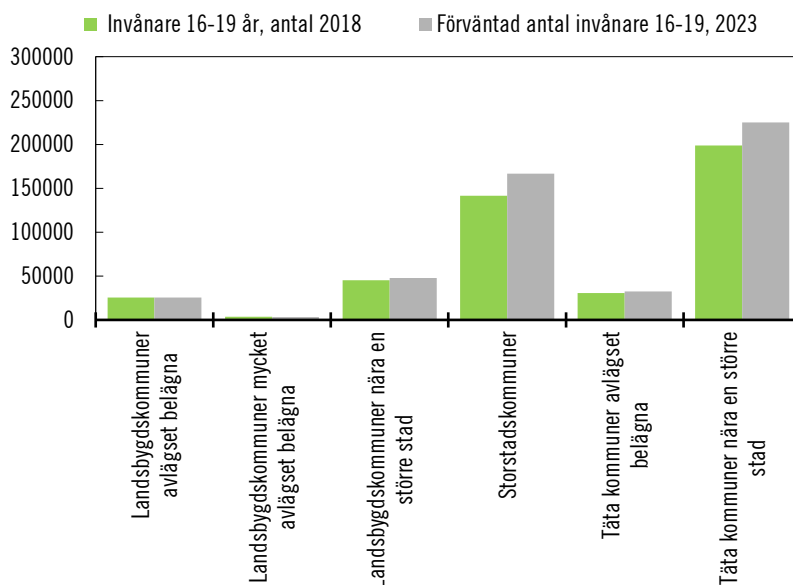
1.6 Utvecklingen i gymnasieskolan efter 2017

Befolkningsutvecklingen i gymnasieåldrarna ser inte likadan ut i de olika kommuntyperna

Ökningen av ungdomsbefolkningen är stor i vissa kommuner och mindre i andra. I de flesta kommuner sker en ökning av antalet ungdomar i åldrarna 16–19 under kommande år. Mest kännbar är den i Storstadskommunerna där den procentuellt sett är störst.

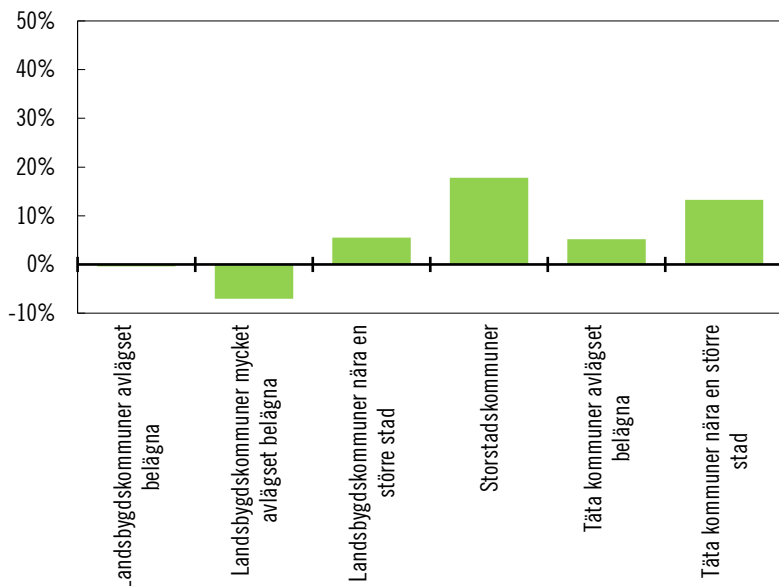
Följande diagram visar den förväntade utvecklingen i de olika kommuntyperna över en 5-årsperiod från 2018. Första diagrammet i form av antal och andra diagrammet i form av procentuell förändring.

Figur 20 Förväntat antal invånare i åldrarna 16–19 år 2023



Källa: Egna bearbetningar av data från Kolada.

Figur 21 Förväntad procentuell förändring av antalet invånare i åldrarna 16–19 mellan 2018 och 2023



Källa: Egna bearbetningar av data från Kolada.

Ökningen är stor i många kommuner, men den är betydligt mer kännbar i storstadskommuner då den procentuellt sett är störst där. Dessa kommuner har speciella planeringsförutsättningar då kommunerna ligger tätt och andelen fristående skolor är betydligt högre än i andra kommuntyper.

Fristående skoletablering kommande år väntas främst i större städer

Skolinspektionens rapportering om ansökningar att starta fristående skolor visar ett ganska stabilt inflöde de senaste sju åren av ansökningar om nyetablering eller utökning på fristående skolor (Skolinspektionen 2019). Om denna takt fortsätter kan man vänta sig nyetableringar omkring 20–40 skolor om året. Även om detta är lågt i förhållande till den mycket höga etableringstakten under 00-talet ska det påpekas att etableringarna kan ha stor betydelse i de kommuner där etableringen sker. Etableringen sker enligt Skolinspektionen främst i större städer men inte i storstadsregionerna.

1.6.1 Sammanfattning

Antal skolor och elevmängd per skola

- Antalet gymnasieskolor har ökat sedan 2000 med 50 procent. Ökningen innebär att det 2018 fanns 311 fler skolor än vid millennieskiftet. Hela ökningen består i en ökning av antalet fristående skolor.
- Antalet skolor har minskat något efter 2010 då elevantalet minskade totalt sett.
- Elevantalet per skola har minskat från 489 till 379. En minskning på 30 procent.
- De fristående skolorna är i genomsnitt betydligt mindre än kommunala skolor. Deras genomsnittliga elevantal har dock ökat över perioden. Ett av flera tecken på den pågående konsolideringen inom friskolesektorn. Storleken på de kommunala skolorna har minskat över perioden.

Antal skolor och elevmängd per skola – utvecklingen i olika kommuntyper

- Störst förändring i antalet elever per skola finns i större städer och deras pendlingsområden. Denna grupp har haft en mycket stor etablering av fristående skolor under perioden. Antalet skolor är ganska jämt fördelat mellan enskilda och kommunala huvudmän i kommuntyper. De kommunala skolorna är dock fortsatt betydligt större sett till elevantal.
- Samtliga tätbebyggda kommuntyper har en likartad utveckling gällande andelen skolor med enskild huvudman. Denna utveckling har dock gått längre i storstadskommunerna. År 2006 fanns det fler fristående än kommunala skolor i dessa kommuner. I större städer och deras pendlingsområden finns fristående skolor i strax över hälften av kommunerna. I tätbebyggda kommuner som ligger långt från större städer finns också fristående skolor, men bara i omkring en tredjedel av kommunerna.

- Landsbygdskommuner nära städer står för en stor del av minskningen i antal kommuner där gymnasieskola finns. Det är bara i landsbygdskommuner, både nära och avlägsna från städer, som antalet skolor har minskat under perioden.

Antalet skolor som anordnar respektive program

- Många utbildningar har fått minskad utbredning sedan 2011. Men för att få en bättre bild av utbudets utveckling måste man ta med även perioden av etableringar i samband med perioden av elevtillväxt 2000–2009.
- Det har blivit ett ökat utbud av flera yrkesprogram sedan 00-talets mitt sett som skol- och kommunantal för vissa program – och minskning för andra program. Denna utveckling skedde innan elevkullarna började minska och innan yrkesprogrammen tappade attraktionskraft i samband med Gy11. Detta kan vara viktigt i diskussionen om yrkesprogrammets problematik 2011 och framåt. Utbudets utbredning i absolut mening har inte direkt minskat, sedan mitten på 00-talet då yrkesprogrammen ändå var rätt så populära, bara på några av programmen. Det talar alltså emot synsättet att programnedläggningar i samband med elevkullarnas minskning på rent mekanisk väg minskat yrkesprogrammets andel genom renodlade utbudseffekter. Det talar snarare för att elevernas efterfrågan förändrades.

Utvecklingen har lett till att:

- Vissa program finns i dag etablerade på fler skolor och i fler kommuner än i mitten av 00-talet. Bygg, vård, VVS är sådana program. Många av skolorna som tillkommit är småskaliga utbildningar som huvudsakligen bygger på lärlingsutbildning.
- Det ska påpekas att denna utvecklingen följer en övergripande centraliseringstrend som gör att expansion främst har skett i tätbebyggda kommuner. Kommuner som lagt ner program och skolor finns först och främst i landsbygdsområden med relativ närhet till städer.

- Elevantalet per skola på flera yrkesprogram är mycket låga i dag ur ett internationellt perspektiv, men också ur historiskt perspektiv. Detta är problematiskt eftersom flera av de aktuella programmen är dyra och lider av brist på yrkeslärare.
- Det finns stöd för OECD:s analys om yrkesprogramsskolornas småskalighet (OECD 2018), men i stället för 100 elever per skola, bör antalet snarare beskrivas som omkring 160 elever per skola 2018.
- Den genomsnittliga storleken för ett program på en skola har minskat sedan 2005 med cirka 20. Från 103 elever i genomsnitt per program och skola till 72 elever.

Förändringar och tidsperspektiv i huvudmäns programutbud

- I många fall är programutbudet mycket beständigt hos huvudmän i gymnasieskolan. Ett genomsnittligt program fanns i 70 procent av fallen kvar i huvudmannens utbud under en 6-årsperiod mellan 2013 och 2018.
- Enskilda huvudmän hade något oftare förändringar gällande programmen i utbudet. Men skillnaden mellan huvudmannatyperna var inte stor.
- Program som var mest beständiga i utbudet hos huvudmännen var de stora högskoleförberedande programmen samt vissa yrkesprogram som fordon- och transport samt el- och energi.
- Program som var mindre beständiga i utbudet var hantverksprogrammen, humanistiska programmet och hotell och restaurangprogrammet. Från kommunala huvudmän försvann också industri-tekniska programmet från utbudet.

Utvecklingen framöver

- Ökningen av elevkullarna fortsätter fram till omkring läsåret 2024/25. Därefter planar utvecklingen ut. Ökningen är stor i många kommuner, men den är betydligt mer kännbar i storstadskommuner då den procentuellt sett är störst där. Dessa kommuner har svårare planeringsförutsättningar då kommunerna får hantera en betydande osäkerhet i och med att pendlingsbarheten är hög och andelen fristående skolor är betydligt högre än i andra kommuntyper.
- Friskoleetableringen fortsätter i samma takt som den har hållit under ett flertal år. De nyetableringar som planeras kommer att ske i större städer men inte i storstäderna.

1.7 Referenser

- OECD (2019). *Vocational Education and Training in Sweden*, OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD publishing, Paris.
- Tillväxtanalys (2014). *Bättre statistik för bättre regional och landsbygdspolitik*, Tillväxtanalys, 2014:04.
- Tillväxtverket (2018). *Uppdrag inom ramen för En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder* (N2018/04123/HL).
- Skolinspektionen (2018). *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2020/21* (dnr 09–2018:475).
- Skolinspektionen (2019). *Ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2020/21* (dnr 2019:1274).
- Skolverket (2014). *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare* (Rapport 410).
- Skolverket (2014). *Utvecklingen av lärlingsutbildningen* (Rapport 397).
- Skolinspektionen (2015). *Beslut för gymnasieskola efter tillsyn* (dnr 44–2014:8567).

Skolinspektionen (2015). *Beslut för gymnasieskola med yrkesprogram och introduktionsprogram efter tillsyn* (dnr 44–2014:8374).

SOU 2018:74 *Lite mera lika – en översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

Stockholm stad (2018). *Styrning av gymnasieskolornas ekonomi och verksamhet*. Nr 12, 2018.

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]

