

Kommunstyrelsen

Remiss – Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning, SOU 2020:33

Yttrande till utbildningsdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande över *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, SOU 2020:33 enligt bilaga 4 till tjänsteskrivelse den 10 november 2020.

Sammanfattning

En av regeringen utsedd särskild utredare har i betänkandet *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, SOU 2020:33 föreslagit en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Förslagen innebär en ökad statlig styrning som ska genomföras i två steg. Staten ska besluta om ramar för utbildningarna som kommuner och enskilda anordnare ska hålla sig inom. Förslagen innebär också en ambition att bredda utbudet och öka tillgången av yrkesutbildning i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Av förslagen till yttrande över betänkandet avstyrks bland annat de förslag som innebär en ökad statlig styrning för gymnasieskolan, inskränkning av elevernas valfrihet och kommunernas självstyre. Förslag som rör bättre och relevant information om utbildningarna till eleverna, införande av schablonbelopp, beräkningsgrund för interkommunal ersättning samt förändrad lagstiftning avseende sekretessbestämmelser tillstyrks. För komvux tillstyrks att kompensation för de statligt framtagna sammanhållna yrkesutbildningarna ska ges via de generella statsbidragen, men förslagen gällande obligatoriska samverkansavtal och erbjudande av alternativplats inom vuxenutbildningen avstyrks.

Ärendet

Regeringens särskilde utredare har överlämnat *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, SOU 2020:33 till regeringen som har skickat utredningen på remiss. Nacka kommun är inte remissinstans men har valt att mot bakgrund av förslagen inkomma med synpunkter på utredningen.

Arbets- och företagsnämnden och utbildningsnämnden har berett remissen och lämnat synpunkter utifrån sina ansvarsområden.

Remissförslagets innehåll i korthet

Utredarens uppdrag har varit att föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov. Syftet har bland annat varit att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Syftet har även varit att främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan. Utredaren har också haft uppdraget att se över och vid behov föreslå en ansvarsmodell mellan staten, kommunerna och andra aktörer för en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Utredaren skulle också föreslå en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning samt ta ställning till om staten bör ha ett samlat ansvar för inackorderingsstödet.

Utredaren föreslår att förslagen ska genomföras i två steg. Nedan beskrivs förslagen först för gymnasieskolan och därefter för komvux.

Gymnasieskolan

Det första steget föreslås för gymnasieskolan börja tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2024. I det första steget ska Skolverket utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet. Utbudet ska beslutas med hänsyn till *elevernas efterfrågan och behov och behoven på arbetsmarknaden*. Kommunerna ska samverka om planering och dimensionering på regional nivå och huvudmän inom ett samverkansområde ska ingå i gemensam antagningsorganisation. Regionala branschråd ska införas för att stärka arbetsmarknadsanknytningen. Huvudmän ska ge saklig information till blivande elever om arbetsmarknadsutfall och övergång till högre utbildning efter de program som erbjuds i gymnasieskolan. Huvudmännen ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina enheter för att minska segregationen. Skolinspektionen ska ta hänsyn till elevernas efterfrågan och behov och behoven på arbetsmarknaden vid prövning av nya ansökningar av enskilda huvudmän. Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas och interkommunal ersättning och bidrag till enskilda huvudmän ska bestämmas på lika grunder. CSN ska ha det samlade ansvaret för ekonomiskt stöd till inackordering. Skolverket ska få i uppdrag att följa

upp elevernas sysselsättning efter gymnasiesärskolan samt stödja huvudmän genom att utarbeta underlag för planering och dimensionering av utbildningsutbudet.

Det andra steget föreslås börja tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2026. Staten får nu ett större inflytande. Skolverket ska besluta om regionala ramar, efter dialog med huvudmännen och utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Ramarna ska ange antalet platser som ska erbjudas inom varje samverkansområde av de nationella programmen och av introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion som är utformat för en grupp av elever. Ramarna gäller för både offentliga och enskilda huvudmän. Om ramarna förändras ska förändringarna fördelas proportionerligt mellan samtliga huvudmän.

Komvux

I det första steget för komvux föreslår utredaren att de kommuner som samverkar om yrkesutbildning som statsbidrag lämnas för, ska teckna ett samverkansavtal och bilda ett samverkansområde. Personer som är hemmahörande i ett samverkansområde ska fritt kunna söka sig till utbildningar som statsbidrag lämnas för, inom samverkansområdet. Skolverket ska vid fördelning av statsbidrag ta hänsyn till hur utbudet i de samverkande kommunerna tillgodoser behoven på arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Skolverket ska föra regionala dialoger med huvudmännen för komvux som särskild utbildning, t.ex. för att planera sådan utbildning och utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet.

I det andra steget för komvux ska utbudet av yrkesutbildningar breddas och tillgången ökas. Kommunerna ska kompenseras permanent för statens ökade ambitioner via det generella statsbidraget och det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux avvecklas. Regeringen eller myndighet fastställer nationella sammanhållna yrkesutbildningar. Kommunerna ska träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner i fråga om planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållna yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser. Statens inflytande över utbudet ska öka genom att Skolverket beslutar om regionala ramar, efter dialog med huvudmännen och utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Skolverket ska mer detaljerat kunna ange vilka fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som erbjudas inom ett samverkansområde. Likaså ska Skolverket besluta om riksrekryterande utbildningar för specifika sådana sammanhållna yrkesutbildningar. Kommunens erbjudande om sammanhållna yrkesutbildning ska omfatta hela utbudet i samverkansområdet. Det ska finnas regionala branschråd som kommunen ska ansvara för. En sammanhållna yrkesutbildning ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande. Dessa sammanhållna yrkesutbildningar samt enstaka yrkesinriktade kurser ska fritt kunna sökas inom samverkansområdet och elevens hemkommun ska svara för kostnaderna. Om platserna på en sammanhållna yrkesutbildning i komvux inte räcker till alla sökande ska hemkommunen erbjuda den sökande en annan sammanhållna alternativplats, så kallad alternativplats, och endast

om syftet för den sökande är att stärka sin ställning i arbetslivet. Det ska vara möjligt att ansöka om statsbidrag till arbetsplatsen och ersättning för kostnader för handledarutbildning vid lärlingsutbildning. Det ska också vara möjligt att ansöka om statsbidrag för stödjande insatser vid kombinationsutbildning som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen.

Remissnämndernas synpunkter

Utbildningsnämnden har lämnat synpunkter avseende förslag som rör gymnasieskolan och arbets- och företagsnämnden avseende förslag som rör vuxenutbildningen. Nedan redovisas respektive nämnds ställningstagande.

Utbildningsnämndens synpunkter

Utbildningsnämnden föreslår att nedan förslag i utredningen tillstyrks utifrån utbildningsnämndens ansvarsområde:

6.3.4 Utökad information till eleverna om arbetsmarknadsutfall m.m.

6.3.6 Skyndsamt tillsätta utredning föreslå förändrad lagstiftning sekretessbestämmelser

6.9.1 och 6.9.2 Behov av fortsatt utredning: Nya verktyg för tillsyn och

kvalitetsgranskning för Skolinspektionen samt utveckling av gymnasieskolans utbildningar

7.2.1 och 7.2.2. Interkommunal ersättning – kommuner inom samverkansområde ska betala till varandra och ersättningen ska baseras på budget för kommande kalenderår (samma förfaringsätt som ersättning till fristående anordnare)

Utbildningsnämnden föreslår att kommunstyrelsen **delvis tillstyrker** punkten 7.2.3 Införandet av ett kompensatoriskt schablonbelopp, men ifrågasätter beloppets storlek som bör vara mer flexibelt utifrån lokala förhållanden.

I övrigt föreslår utbildningsnämnden att övriga förslag i utredningen som är inom utbildningsnämndens ansvarsområde **avstyrks**.

Arbets- och företagsnämndens synpunkter

Arbets- och företagsnämnden rekommenderar kommunstyrelsen att ställa sig positiv till grundtanken att bredda utbudet och öka tillgången av yrkesinriktad utbildning, fortsatt krav på samverkan och tillgängliggörande av hela kursutbudet inom samverkansområdet för eleven, större andel generella statsbidrag för vuxenutbildning och dialog med Skolverket för ökat stöd i syfte att förbättra utbud och flexibilitet inom samverkansområden.

Arbets- och företagsnämnden rekommenderar kommunstyrelsen att avstyrka förslagen om samarbetsavtal och erbjudande om alternativplats till sökande som inte får studieplats på önskad utbildning. Slutligen föreslås kommunstyrelsen kräva fortsatt utredning kring förutsättningar för finansiering av tomma platser där orsaken bedöms vara den statliga dimensioneringen, samt en gemensam antagningsorganisation.

Stadsledningskontorets samlade bedömning och förslag till beslut

Alltför få blivande gymnasieelever söker sig till en yrkesutbildning och det finns därmed ett glapp till att fylla arbetsmarknadens behov av yrkesspecifik kompetens. De flesta ungdomar som är behöriga till ett nationellt program väljer ett högskoleförberedande program, men en stor andel av dessa studerar inte vidare på högskolan. Problembilden är känd, men utredarens förslag att lösa problemet med kompetensförsörjningen genom en ökad statlig styrning för gymnasieskolan kan stadsledningskontoret inte instämma i. Som utredaren mycket riktigt påpekar har gymnasieelevernas egna val av utbildning stor betydelse för sannolikheten att fullfölja utbildningen. Med de här förslagen inskränks valmöjligheterna till den, trots allt, frivilliga utbildningen. Staten ska ges styrmedel att fälla in elever på utbildningar som arbetsmarknaden efterfrågar och som staten anser bättre passar eleverna. I utredningen benämnt som *elevers behov*. En följd av detta kan bli att endast elever med höga meritvärden kommer in på högskoleförberedande utbildningar och elever med lägre meritvärden styrs till yrkesprogrammen. Det skulle då, enligt utredaren, öka samhällets och elevers långsiktiga nytta av utbildningen. En viktig negativ aspekt av förslaget är att elevernas motivation, att känna studieglädje och fullfölja utbildningen, lär påverkas när deras möjlighet att välja utbildning har försämrats genom att staten minskar utbudet och valmöjligheterna. Det är svårt att se att förslaget främjar en likvärdig utbildning och minskar segregationen i och med den föreslagna statliga styrningen som minskar elevernas valfrihet.

Väl underbyggd information istället för inskränkt valfrihet och centralstyrning I stället för den omfattande byråkratisering och centralstyrning som utredaren föreslår bör staten istället arbeta för att göra yrkesutbildningarna mer attraktiva för eleverna att söka. Utredningens förslag att utveckla gymnasieskolans utbildningar kan vara ett sätt. Förslaget att staten ska tillhandahålla en informationskanal med relevant information om utbildningen och vad utbildningen kan leda till är ett bra förslag. I stället för att minska valfriheten för eleverna så ska eleverna istället ges möjlighet att göra väl underbyggda utbildningsval. Om eleverna får tillgång till relevant information om utbildningarna och arbetsmarknadens behov samt ingångslön, löneutveckling, karriärutveckling etcetera, så skulle den informationen kunna påverka elevernas val i riktning mot arbetsmarknadens behov.

Använd befintliga statliga verktyg i stället för ny lagstiftning

Samverkansavtal kommuner emellan är ett utmärkt sätt att ge gymnasieeleverna större valmöjligheter¹ och en gemensam antagningsorganisation för de ingående kommunerna är bra ur ett elevperspektiv och även resurseffektivt. Det är också utmärkt om samverkansavtalet inkluderar introduktionsprogrammets yrkesintroduktion mot grupp av elever och programinriktat val, så att även elever som inte är behöriga till nationella program ges större valmöjligheter. I och med skollagens

¹ Stockholms län samt Håbo kommun har sedan många år ett samverkansavtal som ger eleverna stora valmöjligheter att få gå den utbildning som de önskar.

skrivningar att hemkommunerna ska erbjuda ett allsidigt urval av program och inriktningar och så långt som det är möjligt anpassa utbudet efter ungdomarnas önskemål, finns det ingen anledning att staten ska detaljstyra att kommunerna måste ingå i ett primärt samverkansområde utifrån vissa fastställda krav². Staten har redan verktyg att genom Skolinspektionens tillsyn tillse att kommunerna följer skollagen. Förslaget att en kommun ska ta hänsyn till de fristående skolornas utbud som en del av hemkommunens utbud är bra, men tvånget att ingå i ett samverkansområde är fel väg att gå. Utredaren överlämnar dessutom till kommunerna i ett samverkansområde att fördela utbildningsplatserna dem emellan. Det kan innebära en omständlig process och diverse särintressen kan stå i konflikt med varandra. Vem/vilka ska fatta det slutgiltiga beslutet om hur utbildningsplatserna ska fördelas etcetera? Andra frågor som utredaren inte har svar på är hur tomma och även framtida utbildningsplatser ska finansieras.

Inskränkning av näringsfriheten för fristående huvudmän

De fristående huvudmännen får enligt förslaget endast ta emot ett begränsat antal elever på sina gymnasieutbildningar. Skolinspektionen ska besluta om ett högsta antal platser som ska rymmas inom Skolverkets beslutade ram vid godkännande av en enskild huvudman. Det kan innebära att nya tillstånd begränsas och att en expansion av befintliga enskilda huvudmäns utbildningar inte är möjlig. Förslaget innebär en inskränkning av näringsfriheten och är ett ingrepp mer långtgående än vad som är rimligt med hänsyn till det ändamål som det avses främja³.

Finansiering och resursfördelning

Utredaren föreslår att ett kompensatoriskt schablonbelopp baserat på elevernas meritvärde från grundskolan införs i gymnasieskolan. Ett kompensatoriskt schablonbelopp har sedan flera år tillbaka tillämpats inom Stockholms läns samverkansavtal och fungerar väl. Däremot kan beloppets storlek ifrågasättas, det bör vara mer flexibelt utifrån lokala förhållanden. Ett annat finansieringsförslag rör stöd till inackordering för gymnasieelever på kommunala skolor, vilket föreslås överföras till CSN som idag endast handlägger stöd till elever på fristående skolor. Förslaget innebär att friutrymmet för kommunerna att besluta om stöd till inackordering för elever som studerar utanför hemorten, trots att utbildningen finns på hemorten, kommer att upphöra. Det är olyckligt att den rätten inskränks för de elever som av olika anledningar vill studera utanför hemorten, och det gäller inte bara för elever med särskilda skäl.

I övrigt finns det ett par förslag som det inte finns några invändningar emot: Interkommunal ersättning föreslås även gälla inom ett samverkansområde och att

² Bestämmelsen om allsidigt urval infördes i början av 1990-talet. Regeringen angav i förarbetena att allsidigt urval skulle kunna innebära att mer än hälften av programmen finns med i utbudet. Men regeringen menade att i stora delar av landet skulle alla program kunna anordnas av kommunerna genom väl sammanhållna samverkansområden.

³ Utredaren hänvisar till förarbetena till regeringsformen och i praxis finns en proportionalitetsprincip som uttrycker hur näringsfriheten inte får inskränkas.

ersättningen ska baseras på budget för kommande kalenderår, vilket då blir på lika villkor som ersättningen beräknas till fristående skolor.

Lagstiftningen måste ses över angående sekretessbestämmelser

Ett mycket viktigt förslag är att regeringen skyndsamt ser över lagstiftningen för sekretessbestämmelser som rör uppgifter för skolor med enskild huvudman. Regeringen har efter utredningens överlämnande föreslagit kortsiktiga åtgärder för att lösa problemet till dess en mer långsiktig lösning är på plats den 1 juli 2023.

Behov av fortsatt utredning

Utredaren anser också att det finns behov av fortsatt utredning inom vissa områden och det finns ingenting att invända emot att Skolinspektionen ges nya verktyg för tillsyn och kvalitetsgranskning för en mer likvärdig gymnasial utbildning – som att granska kvaliteten i yrkesämnen. Inte heller att gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas, till exempel möjlighet att växla från ett högskoleförberedande program till att fokuserat läsa yrkeskurser.

Breddat utbud och ökad tillgång till yrkesutbildning i vuxenutbildningen

Gymnasieskolan respektive vuxenutbildning på gymnasial nivå har skilda förutsättningar och syften och förslagen för komvux måste också bedömas utifrån detta faktum. Stadsledningskontoret ser positivt på utredarens ambition att bredda utbudet och öka tillgången av yrkesutbildning i vuxenutbildning på gymnasial nivå. Gällande utredningens förslag om samverkan går detta i linje med hur kommunen redan arbetar inom ramen för de regionala statsbidragen för yrkes- och lärlingsvux⁴. Stadsledningskontoret ser positivt på fortsatt krav på samverkan, men vänder sig emot att staten ska definiera hur samverkan ska se ut genom att kräva upprättande av samverkansavtal. Stadsledningskontoret delar utredningens bild att det behövs fortsatt utredning om gemensam antagningsorganisation för sammanhållen yrkesutbildning inom vuxenutbildningen.

Förslaget att Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet samt vid fördelning av statsbidrag ta hänsyn till hur utbudet i de samverkande kommunerna tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden, kan effektivisera individens väg mot hållbar egen försörjning genom förbättrat samarbete med arbetsförmedlingen.

Förslagen om finansiering positiv till viss del men skapar frågor

Förslaget att kommunerna ska kompenseras ekonomiskt för statens ökade ambitioner via det generella statsbidraget är mycket bra, då det skapar större flexibilitet för den enskilda kommunen. Det är också positivt att det fortsatt går att söka riktade statsbidrag för bland annat arbetsplatsförlagd träning, men utredningen är alltför

⁴ Idag samarbetar Nacka med Stockholms stad samt kommunerna Värmdö, Täby, Vallentuna, Vaxholm, Danderyd och Österåker för att ansöka om de regionala statsbidragen.



svävande när det gäller finansiering av eventuellt tomma platser på utbildningar vars platsantal staten har beslutat om. Detta bör utredas mer grundligt. Att ge staten, i detta fall via Skolverket, större inflytande på den kommunala verksamheten ökar risken för sämre matchning med lokala behov och förutsättningar.

Alternativplats – inte i linje med kundvalet

Eleverna ska ges möjlighet att fritt välja utbildning och kurser i det bredare utbud som uppstår inom kommunernas samverkansområde, vilket är positivt. Men förslaget att det ska erbjudas en så kallad alternativplats i de fall det inte finns plats på den utbildning eleven ansökt till är tveksamt. Detta då det innebär en riktad vägledning och potentiell styrning från kommunens sida, vilket går emot grundtanken med kundvalsmodellen.

Stadsledningskontorets förslag till yttrande i dess helhet framgår av bilaga 4 till tjänsteskrivelsen.

Ekonomiska konsekvenser

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och landsting. Utredaren menar att förslagen innebär en ökad ambitionsnivå för kommunerna och ska därmed finansieras av staten. Utredningens förslag innebär att de riktade statsbidragen för yrkes- och lärlingsvux avvecklas och ersätts i det generella statsbidraget.

Konsekvenser för barn

Barnkonventionens artikel 12 uttrycker att barn har rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör dem. Elevernas egna val av utbildning har stor betydelse för sannolikheten att fullfölja utbildningen. Det är därför av stor vikt att eleverna får möjlighet att göra väl underbyggda val genom relevant och saklig information om utbildningarna som erbjuds.

Om utredningens förslag genomförs för komvux kan det leda till en snabbare etablering och en tidigare lagd stabilisering av tillvaron när det gäller egen försörjning och eget boende för de personer och familjer inklusive barn som berörs.

Bilagor

1. Gemensamt ansvar, SOU 2020:33 – utredningens direktiv och förslag i korthet
2. Protokollsutdrag från arbets- och företagsnämnden den 28 oktober 2020 § 51
3. Protokollsutdrag från utbildningsnämnden den 5 november 2020 § 74
4. Förslag till yttrande över Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning, SOU 2020:33



Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Stadsledningskontoret

Jill Salander
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten