



Datum
2020-10-24
Vår referens
Lotta Fröding
Utvecklingssekreterare
lotta.froding@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (SOU 2020:33) STK-2020-1013

Sammanfattning

I betänkandet *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* föreslås att nya principer för planering och dimensionering av gymnasieskola och komvux. Förslagen föreslås genomföras i två steg där det första steget påbörjas hösten 2024 och det andra steget påbörjas hösten 2026.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har yttrat sig. Sammantaget är nämnden positiv till syftet och ambitionen med de förslag som redovisas i utredningen. Kommentarer och synpunkter fördjupas i förslag till yttrande.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Utbildningsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Utbildningsdepartementet - Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (SOU 2020:33)
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 1
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning Del 2
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201102 Gemensamt ansvar (SOU 2020:33)
- Förslag till yttrande - Gemensamt ansvar (SOU 2020:33)
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 201022 § 131 med Särskilt yttrande (SD)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-11-02

Kommunstyrelsen 2020-11-11

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Ärendet

I betänkandet *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* ges förslag på en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning samt förslag på en finansieringsmodell som tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning, ökad likvärdighet och minskad segregation.

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

Nya principer för planering och dimensionering bör börja tillämpas så snart som möjligt. Utredningen föreslår härmed att en ny modell för planering och dimensionering genomförs i två steg, dels för gymnasie- och gymnasiesärskolan, dels för komvux.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden yttrande

Sammantaget är nämnden positiv till syftet och ambitionen med de förslagen som redovisas i utredningen. Nämnden tillstyrker flera av förslagen och anser att det krävs en förändring av dagens skolsystem för att uppnå målet om en likvärdig utbildning för alla. Det finns ett behov av statligt stöd till huvudmän och ett övergripande omtag för att möjliggöra för fler elever att uppnå målen för sin utbildning. Nämnden ser positivt på utredningens strävan om att bidra till en ökad resurseffektivitet.

Det råder dock en otydlighet kring flera av förslagen, i synnerhet de som redovisas i utredningens andra del, och det är därför svårt att ta ställning till en del av förslagen. Utredningen saknar i delar konkretion och tydlighet samt innehåller vissa motstridigheter vilket lämnar utrymme för tolkningar. Nämnden hade önskat ett ytterligare problematiserande av ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman och dess konsekvenser.

Huvudmannens ansvar behöver förtydligas om förslagen blir verklighet. Idag ligger huvudansvaret för både finansiering och utförande av utbildningsverksamhet på lokal nivå och med ökad statlig styrning förändras förutsättningarna och ansvarsutkrävandet. Vidare förutsätter ett starkare statligt ansvar att det finns en myndighet med en organisation som kan vara länk mellan den centrala nivån och den lokala skolmiljön.

Det är viktigt att ta i beaktande att en ökad statlig styrning kan leda till en minskad flexibilitet för huvudmännen att anpassa verksamheten utifrån lokala förutsättningar. Detta blir särskilt aktuellt när det krävs snabba omställningar gällande antalet utbildningsplatser och riktade satsningar på vissa utbildningar, utifrån exempelvis ett skiftande behov på arbetsmarknaden. I det fall utredningens förslag genomförs krävs en kontinuerlig dialog med huvudmännen. Dialog och välfungerande samverkan som ger förutsättningar för långsiktighet för huvudmännen är av stor vikt. Detta är särskilt viktigt för att kunna hantera förändringar i elevantal och sökmönster.

Nämnden vill betona vikten av att förhålla sig till tidigare utredningar och förslag om en regional struktur av skolmyndigheterna. De statliga myndigheternas roll är inte belyst på ett tillfredsställande sätt i utredningen och det är nödvändigt att motstridiga styrsignaler undviks. De stora förändringar utredningen föreslår kräver ett samordnat agerande från myndigheternas sida och ett steg i detta är att förtydliga förhållandet mellan Arbetsförmedlingen och skolmyndigheterna. Utredningens förslag innebär att Skolverkets uppdrag förändras i grunden och att myndigheten behöver bygga upp nya strukturer och arbetssätt samt förvärva större kompetens om arbetsmarknadens behov.

Nämnden ser ett behov av att begreppet region definieras då flera av förslagen föreslår regionala strukturer av olika slag men inte förtydligar innebörden. Denna otydlighet föranleder en svårighet att förstå konsekvenserna av utredningens förslag i sin helhet. Även innebörden av ett allsidigt urval av utbildning bör i någon mån förtydligas.

En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar och villkor för kommunala och enskilda huvudmän. Trots detta förhåller sig utredningen inte tillräckligt till enskilda huvudmän, det vill säga att det finns en otydlighet kring hur fristående skolor berörs, vilket också har inverkan på hur kommunala huvudmän berörs. Nämnden hade önskat ett förtydligande kring enskilda huvudmäns roll i syfte att skapa likvärdiga förutsättningar.

Utredningens förslag bedöms inte i tillräckligt hög grad medföra en betydande ökning av den allsidiga sammansättningen av elever. Utredningen konstaterar också att förslagen som ges kommer att ge effekt men att de inte är tillräckliga för att lösa den problembild som observerats under utredningens gång. Nämnden instämmer i utredningens resonemang om att gymnasieskolans utbildningar kan utformas annorlunda för att bättre svara mot ungdomars önskemål och möjligheter för etablering i arbete eller vidare studier. Den stora utmaningen i detta är att göra yrkesprogrammen attraktiva, vilket kräver andra typer av reformer. Det är därav positivt att utredningen föreslår fortsatt utveckling av programmets innehåll som ytterligare ett medel att minimera målkonflikter.

För att uppnå en balans mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden krävs en större förändring från flera sektorer. Utbildningssektorn kan inte ensam råda bot på grundproblemet, det vill säga elevernas intressen och val av utbildning i gymnasiet, såsom gymnasieprogrammen är uppbyggda idag. Nämnden vill understryka vikten av att en reformering av gymnasieskolans utbildningar inte fortsätter i samma riktning som de förändringar som föranleddes av Gy11-reformen som medförde större skillnader mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program.

Som beskrivs i utredningen står gymnasieskolan inför stora behov av utbyggnad till följd av en elevökning som beräknas pågå fram till år 2028. Dock kvarstår frågan kring vilken instans som bär kostnaden för en överkapacitet vid en kommande elevminskning. Kopplat till detta finns ett behov av långsiktighet i huvudmännens planering, inte minst vad gäller lokalbehov.

Sammanfattningsvis menar nämnden att för att ha reella möjligheter att råda bot på skolsegregationen behöver segregationen i samhället överlag motarbetas. Förslagen i utredningen

kan inte uppnå syftet att bidra till ökad likvärdighet och minskad segregation utan ytterligare reformer.

SD har lämnat särskilt yttrande.

Betänkandets förslag dels för gymnasie- och gymnasiesärskolan, dels för komvux

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Reformens första steg för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

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

- Utbudet av utbildning i gymnasieskolan ska beslutas med hänsyn till elevernas efterfrågan och behov och behoven på arbetsmarknaden.
- Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet.
- Kommuner ska samverka om planering och dimensionering på regional nivå.
- Huvudmän i gymnasieskolan ska ingå i gemensamma antagningsorganisationer, men även fortsättningsvis ska varje huvudman själv besluta om antagningen.
- Regionala branschråd införs i syfte att stärka arbetsmarknadsanknytningen.
- Huvudmän ska ge saklig information till blivande elever om arbetsmarknadsutfall och övergång till högre utbildning efter de program som erbjuds i gymnasieskolan.
- Ett kompensatoriskt schablonbelopp som utgår ifrån elevernas meritvärde i grundskolan ska läggas till eller dras bort från den interkommunala ersättningen respektive grundbeloppet till enskilda huvudmän i syfte att stärka förutsättningarna för kompensatoriska åtgärder i gymnasieskolan.
- För att minska segregationen i gymnasieskolan ska huvudmän arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter.
- När det gäller enskilda huvudmän ska Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Skolinspektionen ska även beakta resursutnyttjandet i området som godkännandet avser.
- För att lika villkor, så långt möjligt, ska gälla mellan enskilda och kommunala huvudmän behöver interkommunal ersättning och bidrag till enskilda huvudmän för gymnasieskolan i högre grad bestämmas på samma grunder. Därför föreslås att även interkommunal ersättning ska baseras på budget. Kommunerna ska inom samverkansområden fortfarande kunna komma överens om gemensamma prislistor.
- CSN ska ha det samlade ansvaret för ekonomiskt stöd till inackordering för elever. Stödet bör benämnas Studiebidrag till eget boende.
- Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet följa upp elevernas sysselsättning efter gymnasiesärskolan. Skolverket ska stödja huvudmän för gymnasiesärskolan genom att utarbeta underlag för planering och dimensionering av utbudet av utbildning.

Reformens andra steg för gymnasieskolan

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

- Statens inflytande över utbudet ska öka genom att Skolverket föreslås få i uppdrag att, efter dialog med huvudmännen, besluta om regionala ramar för utbudet. Ramarna ska beslutas utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Skolverket ska ges i uppdrag att utforma ramarnas detaljer och hur de ska följas upp.
- I gymnasieskolan ska ramarna ange antalet platser som ska erbjudas inom varje samverkansområde av de nationella programmen och av introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion, som är utformade för en grupp elever.
- De regionala ramar för utbudet som Skolverket beslutar ska i gymnasieskolan gälla för både offentliga och enskilda huvudmän.
- Om ramarna förändras, till exempel på grund av demografiska förändringar eller att på grund av att behoven på arbetsmarknaden förändras, ska sådana förändringar gälla för samtliga huvudmän. Förändringar i ramarna ska fördelas proportionellt mellan huvudmän i förhållande till det befintliga antalet utbildningsplatser om det inte finns särskilda skäl.

Komvux

Reformens första steg för komvux

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

- De kommuner som samverkar om sådan yrkesutbildning som statsbidrag lämnas för ska träffa ett samverkansavtal och bilda ett samverkansområde.
- Personer hemmahörande i ett samverkansområde ska fritt kunna söka till sådan utbildning som statsbidrag lämnas för och som erbjuds inom samverkansområdet. Den kommun som anordnar utbildningen ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun i samverkansområdet om ansökan avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för.
- Skolverket ska vid fördelning av statsbidrag ta hänsyn till hur utbudet i de samverkande kommunerna tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.
- Skolverket ska få i uppdrag att föra regionala dialoger med huvudmännen för komvux som särskild utbildning i fråga om yrkesinriktad utbildning, i syfte att stimulera erfarenhetsutbyte och, där så är lämpligt, även utarbeta stöd för planering av sådan utbildning.
- Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet.

Reformens andra steg för komvux

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

- Utbudet av yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå ska breddas och tillgången ska öka. Kommunerna kommer permanent att kompenseras ekonomiskt för statens ökade ambitioner via det generella statsbidraget. Samtidigt avvecklas motsvarande delar av det riktade statsbidraget för

regionalt yrkesvux.

– I skollagen definieras att sammanhållen yrkesutbildning är en kombination av nationella kurser i komvux på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde. Det ska vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att fastställa nationella sammanhållna yrkesutbildningar.

– Kommunerna ska träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner i fråga om komvux på gymnasial nivå. Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållen yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå.

– Statens inflytande över utbudet ska öka genom att Skolverket föreslås få i uppdrag att efter dialog med huvudmännen, besluta om regionala ramar för utbudet i komvux på gymnasial nivå. Ramarna ska ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas ett eller flera kalenderår. Vid behov ska ramarna även ange om ett yrkesområde behöver öka eller minska i omfattning.

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

– Skolverket ska, vid behov, mer detaljerat kunna ange vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas i komvux på gymnasial nivå inom ett samverkansområde.

– Det ska också vara möjligt för Skolverket att i samband med ramarna besluta om riksrekrytering för specifika sammanhållna yrkesutbildningar av nationellt intresse.

– Kommunernas erbjudande om sammanhållen yrkesutbildning ska minst uppfylla den regionala ram som beslutats. För en kommun som ingår i ett samverkansområde, ska kommunens erbjudande omfatta hela utbudet i samverkansområdet av sådan utbildning.

– Sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå ska fritt kunna sökas inom hela samverkansområdet. Elevens hemkommun ska åta sig att svara för kostnaderna för sådana utbildningar som erbjuds inom samverkansområdet.

– Om platserna på en sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå inte räcker till alla sökande ska hemkommunen erbjuda den sökande plats på en annan sammanhållen yrkesutbildning, en så kallad alternativplats. En behörig sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet.

– Det ska finnas regionala branschråd för yrkesinriktad utbildning i komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå, som kommunen ska ansvara för.

– En sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande. Regeringen ges möjlighet att besluta om omfattningen.

– Det ska fortsatt vara möjligt att ansöka om statsbidrag för ersättning till arbetsplatsen och ersättning för kostnader för handledarutbildning vid lärlingsutbildning inom komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

– Det ska fortsatt vara möjligt att ansöka om statsbidrag för ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar i komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen.

Behov av fortsatt utredning

För att nå utredningens syfte finns det anledning att utreda vidare gymnasieskolans utbildningar så att de bättre avspeglar både elevernas intresse på kort sikt och deras intressen och behov på längre sikt. Det bör även utredas hur det kan bli lättare för elever att under utbildningen växla från ett högskoleförberedande program till en yrkesutbildning. Det skulle gynna de elever som märker att de inte vill studera vidare efter gymnasiet.

När det gäller komvux på gymnasial nivå kan det övervägas om samverkande kommuner ska tillhöra en gemensam antagningsorganisation. Det kan övervägas om bestämmelserna i skollagen om behörighet, mottagande och antagning i komvux på gymnasial nivå i högre utsträckning bör harmoniera med utredningens förslag om kommunernas skyldighet att erbjuda sammanhållna yrkesutbildningar.

Konsekvenser

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys behandlas djupgående i betänkandet. Så även de konsekvenser som utredningen lyfter för kommuner och regioner. Därav görs ingen egen analys.

Stadskontorets bedömning och förslag till yttrande

Stadskontoret instämmer i gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens sammantagna bedömning att syftet och ambitionen med de förslag som redovisas i utredningen är positivt men att det råder en otydlighet kring flera av förslagen, i synnerhet de som redovisas i utredningens andra del samt att utredningen själv nämner att flera av förslagen bör utredas vidare för att nå sitt syfte.

Med beaktande av gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens yttrande bedömer stadskontoret att förslag till yttrande bör följa nämndens yttrande. I förslag till yttrande lämnas synpunkter och kommentarer kopplade till respektive område.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör