

Utbildningsdepartementet

[u.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:u.remissvar@regeringskansliet.se)

103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:

Fredrik Voltaire

Er referens/dnr:

U2020/03826/GV

2020-11-27

## Remissvar

### Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (SOU 2020:33)

#### AlmeGas allmänna synpunkter

Utredaren föreslår omfattande förändringar av styrning och regelverk för gymnasieskolan och komvux som kommer försvåra etableringen av friskolor, minska elevernas möjligheter att välja den utbildning de vill gå på och minska den kvalitetsdrivande konkurrensen mellan skolor och utbildningar.

En stor brist med utredningen är att man inte föreslår några större permanenta resursförstärkningar av yrkesprogrammen på gymnasieskolan. Yrkesprogrammen fyller en viktig samhällsfunktion genom sin koppling till arbetsmarknaden och kostnaderna för att bedriva framgångsrika yrkesprogram drivs upp av behovet av att säkerställa god samverkan med arbetsmarknaden och ett relevant innehåll i utbildningarna som matchar arbetsmarknadens behov. Marknadsföringskostnaderna behöver också öka för att programmets attraktivitet ska kunna höjas. Den statliga finansieringen till yrkesprogrammen behöver öka av dessa anledningar, men också för att motverka de besparingstendenser som finns hos kommuner som tycker att yrkesprogrammen är relativt dyra i drift. Resurstilldelningen till skolorna borde premiera samverkan med arbetsmarknaden, och god etablering för studenterna på arbetsmarknaden efter examen.

Utredningens lösning på utmaningen med att säkerställa att det finns en god matchning mellan utbildningsutbudet på gymnasieskolan och rekryteringsbehoven i näringslivet är statlig detaljplanering av utbudet. Detta är fel väg att gå eftersom det knappast kommer göra yrkesutbildningarna mer attraktiva samtidigt som det minskar incitamenten till investeringar, nyetablering av utbildningar och skolor samt försvagar den kvalitetsdrivande konkurrensen om elever. Dessutom kommer det leda till en tung administrativ överbyggnad, samtidigt som

prognoserna av behoven sällan är helt precisa. Bland annat på grund av att de missar effekten av teknikutveckling och strukturomvandling som leder till höjda generella kompetenskrav, och uppkomsten av nya jobb i nya branscher.

Utredningen vill att nya utbildningar endast ska startas, och befintliga expanderas, om de förbättrar dimensioneringen mot arbetsmarknadens behov. Många friskolor kommer då få svårt att etablera sig, eftersom de också har krav på sig att visa att det finns en efterfrågan från elever att välja friskolan för att få tillstånd att starta. Det är svårt att starta en ny friskola med inriktning mot impopulära yrkesprogram eftersom elevunderlaget blir skralt. Skolinspektionen kommer därmed antingen att avslå ansökningar utifrån ett dimensioneringsargument, eller utifrån ett argument om bristande intresse från eleverna.

Dessutom riskerar utredningens förslag till att leda till att Skolinspektionen kommer avslå etableringen av nya friskolor med hänsyn till att det får negativa ekonomiska konsekvenser för de kommunala skolorna. En nyetablering påverkar ju alltid andra skolor, så denna nya regel kommer därmed att bli ett mycket effektivt etableringshinder för nya skolor.

Utredningen förespråkar att Skolverket ska kunna avslå start av friskolor med hänvisning till att det kan slå mot de kommunala skolornas resurseffektivitet. Det är ett förslag som i praktiken kommer innebära ett etableringsstopp för nya friskolor, och kraftigt minska den kvalitetsdrivande konkurrensen på skolmarknaden. Grundproblemet för kommunerna är att de sitter med en del fasta och trögrörliga kostnader, främst i form av lokaler och personal. Det gäller å andra sidan även för friskolorna, vilket innebär att även de får högre genomsnittliga kostnader när eleverna byter skola eller när det startas nya konkurrerande utbildningar och skolor. Sannolikt kommer också marknadsandelarna för kommunala skolor och friskolor stabilisera sig, när de senaste årens expansion av friskolorna avtar till följd av en mättad efterfrågan och hårdnande konkurrens. Antalet nyansökningar om att etablera friskolor har också minskat kraftigt.

De kostnader som uppstår vid skolbyte är tillfälliga, det handlar om anpassningskostnader. Det kan inte vara motiverat att avslå etablering av nya skolor med hänvisning till anpassningskostnader. Många kommunala skolor har också kompletterat de fasta skolbyggnaderna med tillfälliga lösningar i form av paviljonger, vilket gör att anpassningskostnaderna inte är så stora. Dessutom finns möjligheten att hyra ut lokaler till fristående skolor, till exempel gymnastikhallar. När en friskola etableras uppstår också jobbtillfällen för lärare på de kommunala skolorna. Även etablerade friskolor drabbas när nya friskolor etablerar sig, eller när kommunerna startar nya skolor. Det är en naturlig del av skolmarknaden. Att tillfälliga kostnader uppstår kan inte vara en anledning för att avslå ansökan om etablering.

Utredningens förslag till dimensioneringsmodell handlar om att försöka styra dimensioneringen uppifrån, via statliga myndigheter. En bättre lösning hade varit att utgå från mål- och resultatstyrningen och därigenom sätta upp tydliga mål och resultatkrav på utbildningsanordnarna att säkerställa god etablering på arbetsmarknaden för eleverna och att etablera god samverkan med arbetsgivarna. Det hade också varit bättre med en justering av ersättningsmodellen till utbildningsanordnarna så att en del av ersättningen kopplades till graden av etablering på arbetsmarknaden för tidigare studenter. På så sätt skulle man få en automatisk anpassning av utbildningsutbudet mot arbetsmarknadens behov, genom att drivkrafterna blir starka för skolorna att jobba med samverkan och anpassning av utbildningarnas volym och innehåll.

Utredningens förslag om att Skolverket ska ta fram regionala ramar för gymnasieutbildningarnas volym brister i att förklara hur det kommer att påverka elevernas beteende i valsituationen. När antalet utbildningsplatser minskar för utbildningar som är populära idag så är det inte säkert att de unga väljer utbildningar som de inte är intresserade av. Det kan i förlängningen leda till att fler unga väljer att inte utbilda sig eller att de kommer att hoppa av de utbildningar de "tvingas" välja när alternativen minskar.

Om utredningen istället utgått ifrån ett elevperspektiv så hade fokus kanske istället hamnat på andra viktiga frågor som hur man skapar attraktiva yrkesutbildningar som eleverna vill välja. Utredningens förslag innebär att många elever inte kan välja utbildningar de gillar på grund av att Skolverkets ramar begränsar antagningen. En central fråga, som utredningen inte besvarar, är vad som händer med de elever som inte får plats på de utbildningar de önskar gå på. Kommer de att välja de utbildningar där det finns lediga platser, eller kommer de att avstå från att välja utbildning över huvud taget? Det råder ingen skolplikt i gymnasieskolan så förslagen riskerar leda till ökade skolavhopp och försämrade genomströmning.

En del av svårigheten med att få elever att välja yrkesprogram som annars inte skulle ha gjort det är att det finns tydliga könsskillnader i valet av program som kan vara svåra att ändra på. Om fler unga ska förmås att välja traditionellt mansdominerade yrkesutbildningar så är dessa könsskillnader en hämmande faktor. Att planera fram fler utbildningsplatser på väldigt mansdominerade yrkesutbildningar, och samtidigt minska omfattningen på mer kvinnodominerade och högskoleförberedande utbildningar, kommer därmed sannolikt inte påverka de kvinnliga elevernas val i önskad utsträckning. En bättre lösning är att se över utbildningarnas utformning, till exempel genom att bredda utbildningar och slå ihop högskole- och yrkesförberedande utbildningar.

Valet av utbildning påverkas också av ungdomarnas uppfattning av hur arbetsmarknaden förändras till följd av teknikutveckling, strukturomvandling och höjda kunskapskrav. Särskilt i storstäderna har det skett en snabb tillväxt inom den kunskapsintensiva tjänstesektorn och av jobb inom IT och telekom. Många unga uppfattar att det krävs eftergymnasial utbildning för att kunna konkurrera på framtidens arbetsmarknad. Det kan vara mycket svårt att få dessa unga att välja att gå på yrkesprogram.

Det har uppstått ett moment 22 för en del av yrkesprogrammen som inte är attraktiva och där arbetsgivarna mer eller mindre tappat intresse för utbildningarna, och där samverkan därigenom brister. Att öka utbildningsplatserna på dessa program enbart med hänvisning till en analys av branschens och yrkenas tillväxt samt av kommande pensionsavgångar blir därmed en allt för stelbent modell. Bättre vore att satsa på en utveckling av yrkesprogrammets innehåll för att säkerställa att de verkligen möter arbetsgivarnas behov, eller, om branschen önskar det, avveckla oönskade program och -inriktningar.

En annan lösning för att komma tillrätta med dimensioneringen utan centralplanering är att ge ekonomiskt stöd till utbildningar som startas och drivs i nära samverkan med arbetsgivare. Att engagera arbetsgivare i utbildningarna är resurskrävande men också mycket värdefullt för att höja utbildningarnas attraktivitet och säkerställa en god etablering på arbetsmarknaden efter examen. De collegelösningar som olika arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer utvecklat är ett bra exempel på utbildning med nära samverkan med arbetsgivare och med stort inflytande och engagemang från arbetslivet.

Utredningen lyfter över huvud taget inte upp att Yrkeshögskolan finns, vilket är märkligt eftersom Yrkeshögskolan är en mycket framgångsrik modell för dimensionering av yrkesutbildning mot arbetsmarknadens behov. En modell som bygger på att initiativen till start av utbildning kommer från utbildningsanordnarna som konkurrerar med varandra om att ta fram utbildningar som matchar arbetsmarknadens behov och på tät samverkan med arbetsgivare med rekryteringsbehov. Yrkeshögskolan borde utgöra förebild för hur gymnasieskolan skulle kunna bli bättre matchad mot arbetsmarknadens behov.

Utredningen påpekar att etableringen av friskolor har lett till att antalet elever per skola har minskat och drar slutsatsen att detta lett till ökade kostnader för gymnasieskolan som helhet. Visserligen har kostnaderna för gymnasieskolan ökat över tid, men som utredningen själva påpekar så är det främst ökade lärarlöner som ligger bakom kostnadsökningarna. Det finns också kostnadsfördelar med en decentraliserad skolstruktur, bland annat kopplat till upp- och nedgångar i elevkullar och till möjligheter att hitta mindre kostsamma lokallösningar. Förutom kostnaderna måste man också väga in kvalitets- och nyttoaspekter vilket utredningen inte gör. Om elevernas nöjdhet och trivsel ökar så har det också ett värde.

Att införa en statlig socioekonomisk kompensation i skolpengen är i grunden en god tanke, men utredningen har inte genomlyst alla problem som kan uppstå kring en sådan lösning. För det första har friskolorna svårt att styra över vilka elever som väljer en friskola. För det andra är lokalkostnaderna och lärarkostnaderna högre i stadskärnorna där det finns många elever med en stark socioekonomisk bakgrund. Den socioekonomiska kompensationen bör utformas så att den inte försämrar utbildningskvalitén för socioekonomiskt starka elever, utan bör inriktas på att ge ett resurstillskott till utbildning för svaga elever. Utredningen valde bort möjligheten att införa ett schablontillägg, vilket är mycket synd. En omfördelade schablonpeng kommer få negativa effekter för elever i skolor som får minskade resurser vilket är mycket onödigt och negativt. Om en statlig kompensation ska införas så måste den ersätta de kommunala kompensationer som finns på plats idag, så det inte blir dubbla system – det skulle leda till stora administrativa kostnader och svårigheter att planera och förutse skolornas intäkter.

#### **Almega tillstyrker följande förslag:**

- Enskilda huvudmän är en del av det regionala utbudet, avsnitt 6.2.2
- Skolverket ska få i uppdrag att ta fram regionala planeringsunderlag för start av utbildning (detta kan underlätta huvudmännens planering, men bör inte användas för att styra antalet platser), avsnitt 6.3.1
- Skolhuvudmän ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket, 6.3.3
- En utredning ska tillsättas för att lösa problem med sekretess rörande vissa uppgifter för elever i fristående skolor, avsnitt
- Det nationella uppföljningssystemets insamlade uppgifter måste kunna offentliggöras på skol- och huvudmannanivå, avsnitt 6.3.6
- Alla skolhuvudmän ska ingå i gemensamma regionala antagningsorganisationer, avsnitt 6.4.1
- Studiebidrag till eget boende, avsnitt 7.3
- Förbättrad information från huvudmännen till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna (6.3.4), fast det vore bättre om Skolverket samlade in statistik nationellt.
- Gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas, avsnitt 6.9.2.

### Almega avstyrker följande förslag

- Det behövs nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan, avsnitt 6.1.1. Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud, avsnitt 6.2.1. Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå, avsnitt 6.6.2. Kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan, avsnitt 6.6.5. Enskilda huvudmän för gymnasieskola ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven, avsnitt 6.6.6. Dessa förslag innebär att en byråkratisk planeringsmodell införs som allvarligt kommer att försvåra etablering av nya friskolor och expansion av befintliga. Elevernas val av utbildning kommer också att få mindre påverkan på utbudet av skolor och utbildningar och därmed minskar den kvalitetsdrivande konkurrensen. De höjda etableringshindren leder också till minskade drivkrafter för nya investeringar. Även om ramarna skulle tillåta expansion av antalet utbildningsplatser på vissa yrkesprogram, så kommer det vara svårt att se att det finns utrymme för nya skolor med en bredd av program. Förslaget om centralplanering av utbildningsutbudet är också ineffektivt eftersom det inte löser problemet med elevernas bristande efterfrågan på vissa typer av utbildningar. Utredningen presenterar heller inga förslag som syftar till att påverka elevernas efterfrågan, även om resonemang om utvecklad studie- och yrkesvägledning förs. Utredningen förklarar inte hur etablerade könsmonster ska brytas i valet av utbildning, och tar inte upp risken med minskad genomströmning, lägre studiemotivation och ökad risk för skolavhopp. Utredningen presenterar heller inga lösningar på bristen av yrkeslärare, vilket är en hämmande faktor för start av yrkesutbildning.
- Regionala branschråd ska bidra med information om arbetsmarknadens kompetensbehov, avsnitt 6.3.5. Huvudproblemet är att de flesta branschorganisationer är små och inte har kapacitet att engagera sig i regionala branschråd. Många arbetsgivare har också svårt att avsätta tid till långa möten om kompetensbehoven. Det borde vara tillräckligt att Skolverket sammanställer underlag om de regionala kompetensbehoven, och att man på skolnivå jobbar effektivt med lokala branschråd och regelbundna avstämningar med arbetsgivare. De nationella programråden på Skolverket bör istället stärkas och få ökat inflytande över kursplaner samt uppföljning av utbildningarnas kvalitet och resultat.
- Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens första steg, avsnitt 6.5.
- Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan, avsnitt 7.2.3. Schablonbeloppet är en mycket förenklad lösning som inte tar hänsyn till elevernas faktiska behov och de kostnader som finns för att driva utbildning i stadskärnor där många unga har stark socioekonomisk bakgrund. Ett extra statligt stöd kan riktas till resurssvaga elever, delvis efter socioekonomisk bakgrund men också efter utredda behov. Omfördelningslösningar bör undvikas då dessa kan försämra förutsättningarna för vissa elever medan andra gynnas. En bättre modell är att gynna de svaga eleverna utan att försämma för andra elever. Den mångfald av kommunala strukturbelopp som finns idag borde ersättas av ett statligt stöd som kompletterar skolpengen med en ekonomisk förstärkning kopplat till faktiska behov av att hjälpa resurssvaga elever. Ett bidrag som utbildningsanordnarna skulle kunna ansöka om.
- Huvudmän ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter. Detta är ett mål som är omöjligt att följa upp och svårt att omsätta i praktisk handling.

**Almega föreslår att**

- Det är rimligt att utbildningsanordnare som vill starta eller expandera utbildningar gör avstämningar mot arbetsmarknadens behov. Detta bör dock ske lokalt och genom kontakter med arbetsgivare som kan verifiera behov och intresse av att rekrytera samt att samverka med utbildningen och erbjuda praktikplatser. En sådan analys bör räcka för att bevilja tillstånd. Utredningens förslag om regionala ramar är en onödig och byråkratisk lösning som minskar incitamenten till lokala initiativ och nedvärderar betydelsen av lokalt engagemang.
- Utredningen vill att elevintresset ska prioriteras ned och arbetsmarknadens behov prioriteras upp. Detta kan vara lätt att säga men svårt att genomföra i praktiken. Det kan bli kostsamt att lägga resurser på att starta och driva utbildningar som efterfrågas av arbetsmarknaden, men inte av eleverna. Om arbetsmarknadens behov ska prioriteras upp krävs det att ersättningsmodellen anpassas, det måste bli mer ekonomiskt attraktivt att starta yrkesutbildning när elevintresset är svalt. En lösning skulle kunna vara att Skolverket ges möjlighet att justera upp ersättningarna till friskolor i riksprislistan med detta syfte, justeringar som kommunerna måste följa. En annan lösning skulle kunna vara att ett statligt stöd införs till utbildningar som startas och drivs i nära samverkan med arbetsgivare, med inriktning mot bristyrken och som belöning vid god etablering på arbetsmarknaden efter studierna. Det skulle vara en smidigare lösning än att centralplanera dimensioneringen av utbildningarna, genom ekonomiska incitament skapas en drivkraft för utbildningsanordnarna att själva anpassa utbildningsutbudet, och de får större möjligheter att utveckla samverkan med arbetslivet. Ett permanent stöd till samverkan, dimensionering och etablering skulle ersätta det tidsbegränsade stöd till samverkan i regionala branschråd som utredningen föreslår att kommunerna ska få ta del av fram till 2026. Samverkan behöver resurssättas mer långsiktigt och mer likvärdigt för kommunala och fristående huvudmän, och mer kopplat till lokala samverkansaktiviteter inom skolor och utbildningar.
- En större satsning behövs för att öka antalet yrkeslärare. Det råder stor brist på yrkeslärare idag, vilket utredningen påpekar är en anledning till att det finns för få yrkesutbildningar. Men utredningen presenterar inga förslag på detta område vilket är en stor brist.
- Utveckla yrkesutbildningarna med syfte att öka deras attraktivitet för elever som idag väljer högskoleförberedande utbildningar. Gör det till exempel möjligt att erbjuda kombinerade yrkesinriktade och högskoleförberedande utbildningar.
- Det föreslagna schablonbeloppet för stärkt likvärdighet bygger på omfördelning mellan elever utan hänsyn till elevernas faktiska behov eller skolornas faktiska situation, ett trubbigt verktyg med andra ord. Redan idag finns också en bred flora av kommunala strukturbelopp. Den mångfald av kommunala strukturbelopp som finns idag borde ersättas av ett statligt stöd som kompletterar skolpengen med en ekonomisk förstärkning kopplat till faktiska behov av att hjälpa resurssvaga elever. Utredningen borde också ha gått på linjen att införa ett schablontillägg istället för ett omfördelande schablonbelopp. Det måste också finnas ett krav på kommunerna att inte komplettera det statliga schablonbeloppet med egna strukturbelopp, det leder annars till budgetkaos och ökade administrativa kostnader.
- Den kommunala skolpengen borde kompletteras av en statlig skolpeng för att undvika incitament för kommunerna att spara pengar genom att fokusera på utbildningar som kostar lite att driva. Den kompletterande statliga skolpengen skulle också kunna användas för att utveckla samverkan med arbetsgivare, belöna god

etablering på arbetsmarknaden för studenterna efter examen och för att möjliggöra ökad marknadsföring mot elever och blivande yrkeslärare. Det behövs ett permanent resurstillskott till yrkesprogrammen, det skulle ge större effekter än de lösningar utredningen presenterar.

## För Almega

Andreas Åström, näringspolitisk chef

Fredrik Voltaire, arbetsmarknadsekonom