

2020-11-30

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar

Yttrande från Nätverket för en likvärdig skola avseende Betänkandet **SOU 2020:28 Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola**

Sammanfattning

Nätverket för en likvärdig skola delar utredningens bild av problemen med planering och dimensionering av gymnasieskolan samt ett splittrat utbud på komvux.

Utredningen visar med förslagen till en ny modell för dimensionering och planering att etableringsfrihet som styrande faktor för svensk gymnasieskola varit feltänkt och skadat det svenska samhället.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i flertalet förslag. Vi har dock flera farhågor och synpunkter på både förslagen och dess införande:

- Så länge som skolsystemet är marknadsstyrt i kombination med att vinstsyfte är tillåtet för drift av gymnasieskola bidrar skolsystemet i sig till ökad skolsegregation. Detta bör lagstiftaren ta höjd för och överväga om en marknadsstyrd skola i kombination med vinstsyfte är möjligt att förena med en likvärdig skola som främjar en allsidig elevsammansättning.
- Risken finns att en del kommersiella huvudmän av lönsamhetsskäl riktar in sig på elevgrupper som är mer självgående eller stöter ifrån sig mer stödbehövande elever. Alternativt attraherar elever med lägre anspråk. På så vis kan skolan drivas till en lägre kostnad. Denna strategi bekräftas av budskapet i marknadsföringen från och den socioekonomisk elevsammansättningen på flera skolor.
- Det nuvarande systemet för urval och antagning driver kraftigt på segregeringen i gymnasieskolorna på ett sätt som de kommunala huvudmännen har få möjligheter att motverka. Att möta denna allvarliga utveckling med ett lagförslag som endast innebär en uppmaning till huvudmännen att verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter är otillräckligt.
- Utredningen pekar när det gäller yrkesprogrammen på problem med att uppnå likvärdig kvalitet och att detta kan kopplas till att många ”yrkesprogram i dag bedrivs mycket småskaligt och av många olika utförare”. Utredningens förslag om ökad styrning av planering och dimensionering kan ha positiva effekter i detta avseende, men fler förslag här är nödvändigt.

Nätverket för en likvärdig skola lämnar också den övergripande synpunkten att utredningen inte reflekterat över, eller föreslagit ändringar avseende huvudmannaskapet. Trots att det finns stor överlappning i både innehåll och syfte har vi alltid **en** kommunal huvudman för komvux, alldeles oavsett om det är en offentlig eller privat utförare som genomför utbildningen. När det gäller gymnasieskolan är det istället så att respektive utförare är sin egen huvudman. Nätverket för en

likvärdig skola anser att all skattefinansierad utbildning på gymnasiet, oavsett utförare, ska underordnas ett allmänt och offentligt huvudmannaskap.

Nätverket för en likvärdig skola vill också understryka att så länge som skolsystemet är marknadsstyrt i kombination med att vinstsyfte är tillåtet för drift av gymnasieskola så bidrar skolsystemet till ökad skolsegregation och underlåtenheter. Många vinstsyftande skolor riktar medvetet in sig på vissa elevgrupper för att säkra framtida efterfrågan eller för att sänka sina kostnader. Det kan handla om elever som upplevs attraktiva för andra elever, elever med lägre anspråk eller elever som är mer självgåendet. Detta tillsammans med det fria skolvalet där elever från samma socioekonomiska bakgrund i allt större utsträckning söker sig till samma skola i takt med att skolorna får en allt mer homogen elevsammansättning samt bostadssegregationen är de viktigaste drivkrafterna till den tilltagande segregationen i svensk skola. Detta bör lagstiftarna ta höjd för.

Med vinstsyfte i gymnasieskolan sker underlåtenheter på mångahanda vis, som är svåra att stävja även om kontrollen skulle öka. Detta innebär att elever inte får utbildning av en kvalitet som överensstämmer med de politiska ambitioner som avspeglas i de ekonomiska prioriteringar som görs. Detta drabbar främst de elever som är mest utsatta på grund av svårigheter i skolan eller på grund av en socioekonomisk svag position.

Utredningens förslag

Nätverket för en likvärdig skola fokuserar på frågor om likvärdighet och segregation. Därefter kommenterar vi nedan de konkreta förslag i utredningen som vi har synpunkter på.

6.2.1 Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud

Utredningens förslag: Vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ska Skolinspektionen ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. För att godkännande ska lämnas ska också följderna beaktas för gymnasieskolor med offentliga och enskilda huvudmän som ligger inom det område där den fristående skolans elever huvudsakligen förväntas komma ifrån. Vid bedömningen av om ett godkännande ska beviljas ska det även beaktas att ett godkännande inte negativt påverkar ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser i området.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att det finns uppenbara risker att samhällets resurser inte används ändamålsenligt på så sätt att elever inte får bästa möjliga utbildning utifrån tilldelade resurser. Denna risk måste lagförslaget ta höjd för genom skarpare reglering av vinstsyftande verksamhetens utformning samt genom uppföljning av resursanvändningen på respektive program på respektive skola.

Risken att verksamheterna inte prioriterar en bra och likvärdig skola

Nuvarande skolsystem bygger på konkurrens om elever i kombination med rätten att bedriva verksamheten med enda syfte att göra vinst. Utredningen tar upp en rad incitament som kan ge oönskade bieffekter men förbiser vilka incitament en skolmarknad skapar hos skolsystemets aktörer: skolor och huvudmän, kommunala och fristående, ideella och framförallt vinstsyftande. Varje elev som väljer den egna skolan innebär runt 100 000 kronor i intäkt per skolår, samtidigt som marginalkostnaden för en extra elev i klassrummet är betydligt lägre. Alla skolor som inte givet har fyllda program och fylld skola har incitament att locka till sig och behålla elever. Detta är givetvis inget problem i sig, snarare tvärtom när det innebär en strävan att skapa bästa möjliga utbildning för

varje elev. Men de sätt som skolorna använder för att attrahera elever är inte givet genom bästa möjliga utbildning utan ofta på andra vis vilket är ett påtagligt problem. Vinstsyftande skolor ska vara affärsmässiga. Det vill säga de ska bedriva verksamheten på så vis att efterfrågan säkras långsiktigt till lägsta möjliga kostnad. Skollag och läroplaner är inga mål i sig för dessa aktörer. De innebär bara större eller mindre begränsningar i deras uppdrag att generera överskott till sin huvudman. Eftersom skollagen och läroplanerna inte är skrivna som en kravspecifikation, utan till delar är en ramlagstiftning som uttrycker intentioner med verksamheten, finns stora möjligheter att tolka lagen på ett affärsmässigt gynnsamt sätt, som samtidigt står i strid med lagens syfte. Därmed blir de ekonomiska incitament som skolmarknaden skapar helt avgörande för verksamhetens utformning. Men som påpekats är alla aktörer, även de offentliga och ej vinstsyftande, underlagda de mekanismer som konkurrensutsättningen innebär. De offentliga aktörerna måste få sin ekonomi att gå ihop inom ramen för konkurrensutsättningen. Till skillnad från de vinstsyftande aktörerna är dock ekonomin restriktionen och skollag och läroplaner målet för de offentligt drivna skolorna.

Införande av utredningens förslag om en anpassning av utbudet utifrån samhällets och elevernas behov kommer att innebära en dämpning av skolornas konkurrensutsättning. Dock består konkurrensutsättning om än ej lika hård. Detta innebär fortsatt risk för en del av de avarter som för närvarande kan noteras. Dessa risker behöver lagstiftarna ta höjd för. Antingen genom att inte fortsätta att tillåta vinstsyfte som motiv att bedriva gymnasieutbildning eller genom kraftigt utvecklad kontroll av de vinstsyftande skolorna.

Det förekommer att vissa huvudmän av lönsamhetsskäl riktar in sig på elevgrupper som inte reagerar med exit, när de upptäcker att vald skola har låg kvalitet. På så vis kan skolan drivas till lägre kostnad. Till exempel kan elever som inte kommit till sin rätt i grundskolan, ha lägre förväntningar och därmed högre acceptans för en undermålig skola.

Det förekommer att en del kommersiella huvudmän med studieförberedande program blir mer benägna att se till att de har en ur andra elevers synvinkel attraktiv elevgrupp än att de har en undervisning som lägger bästa möjliga grund för fortsatta studier. På så vis kan skolan drivas till lägre kostnad. Det vore värdefullt att jämföra söktrycket på skolorna och hur väl eleverna sedan presterar på högskolan relativt deras grundskolebetyg. En sådan undersökning har Skolverket ännu inte gjort, men länkad undersökning pekar i riktning av att söktryck inte givet har samband hur väl skolornas studieförberedande program rustar eleverna för fortsatta studier.

<https://www.skolverket.se/publikationsserier/rapporter/2018/fran-gymnasieskola-till-hogskola---en-registerstudie>)

Det förekommer att vissa huvudmän blir mer benägna att erbjuda attraktiva kvaliteter som eleverna kan förväntas prata med kompisar om, än kvaliteter som har betydelse för framgång i studierna. Till exempel bjuda på studieresa till Köpenhamn, datorer eller erbjuda matkuponger till restauranger eller läxfritt.

Det förekommer att vissa huvudmän blir mer benägna att spela på tonåringarnas drömmar än att erbjuda dem bästa möjliga undervisning. Se huvudmännens marknadsföring.

6.3.4 Huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras

Utredningens förslag: När en huvudman informerar ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildning ska huvudmannen tydligt ange vilket nationellt program och eventuell nationell inriktning utbildningen utgörs av. Om introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion anordnas för en grupp elever ska huvudmannen tydligt ange vilket nationellt

program eller vilket yrkesområde som utbildningsplanen är inriktad mot. Informationen ska också innehålla uppgifter om utbildningens arbetsmarknadsutfall om utbildningen är ett yrkesprogram. Om det är ett högskoleförberedande program ska det även framgå hur stor andel av tidigare elever som studerat vidare och inom vilka sektorer av högre utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om informationen.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att information om skolorna endast ska ske i gemensamma kanaler och vid öppet hus på skolorna i enlighet med fastlagd utformning. Organiserade aktiviteter i syfte att marknadsföra skolorna och deras program ska inte tillåtas på något annat sätt än i fastlagd utformning. Tillgången på studie- och yrkesvägledning ska vara väl tillgodosedd för elever och föräldrar under hela processen att komma fram till val av gymnasieutbildning. Särskild uppmärksamhet ska ägnas elever som har högre risk att inte klara skolans mål.

Som nätverket skriver under punkt 6.2.1 finns synnerligen starka ekonomiska incitament för vinstsyftande huvudmän att på olika vis locka till sig tonåringarna till sina skolor. Därför krävs en kraftfull reglering av hur information om valalternativ till gymnasieskolan utformas, så att val kan ske på ett för tonåringen så gynnsamt sätt som möjligt. Skolval ska inte ske på sätt som gynnar enskilda skolhuvudmäns intressen.

Rent juridiskt beslutar vårdnadshavarna om val av gymnasieskola, men i praktiken är det i de flesta fall deras barn i tidiga tonåren som gör valet.

En del vinstsyftande aktörer på skolmarknaden har stort intresse av att locka eleverna att välja något annat än vad som långsiktigt är bäst för elevens framgång i studier och framtida arbetsliv.

En inte oväsentlig grupp tonåringar är lättfångade byten för aktörer som marknadsför en undermålig skola med kvaliteter som är irrelevanta för skolans möjlighet att bidra till skolframgång. Till exempel i Uppsala var den gymnasieskola med sämst resultat relativt förväntat resultat samma skola vars elevgrupp hade de sämsta resultaten när de gick i grundskolan. Skolan hade lockat med bland annat gratis datorer i sina bioannonser.

En inte oväsentlig grupp tonåringar är mer benägna att tänka på här och nu, vid val av skola, än vad som är gynnsamt för att de så småningom ska finna en för dem lämplig plats i arbetslivet.

Flertalet tonåringar vill inte avvika från den grupp de ingår i. En önskad avvikelse är att prestera bättre eller sämre än övriga elever på sin skola. Information om skolornas betygsresultat vid val av skola, riskerar att leda till att eleverna sorteras allt mer konsekvent efter betygsresultat. Därför bör övervägas om skolornas betygsresultat, om det ska vara med, endast presenteras som avvikelse från förväntat resultat utifrån skolans elevsammansättning. Det är den betygsinformation som är mest relevant som indikator på skolans kvalitet. På samma vis bör arbetsmarknadsutfall respektive andel av tidigare elever som studerat vidare redovisas som avvikelse från förväntat resultat utifrån skolans elevsammansättning.

6.6.8 Sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska definieras i skollagen

Utredningens förslag: Det ska införas en definition av begreppet sammanhållen yrkesutbildning i skollagen. Med sammanhållen yrkesutbildning avses en kombination av nationella kurser i komvux på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde. Regeringen eller den myndighet som

regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela ytterligare föreskrifter om sammanhållna yrkesutbildning.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag och vill framhålla att detta inte bara är av värde för att bättre motsvara specifika behov på arbetsmarknaden utan också för att skapa bättre förutsättningar för likvärdig utbildning över landet.

6.6.9 Kommunernas utbud av sammanhållna yrkesutbildning i komvux ska följa Skolverkets ramar

Utredningens förslag: I skollagen införs bestämmelser om att kommunernas erbjudande om sammanhållna yrkesutbildning minst ska uppfyller den regionala ram som beslutats.

För en kommun, som ingår i ett primärt samverkansområde, ska kommunens erbjudande av sammanhållna yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser omfatta hela utbudet i det primära samverkansområdet av sammanhållna yrkesutbildning och yrkesinriktade kurser. Även ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser ska beaktas.

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

1. vuxnas efterfrågan och behov av utbildning, och
2. arbetsmarknadens behov av arbetskraft.

Kommunerna ska utöver rättighetsbaserad utbildning och sammanhållna yrkesutbildning sträva efter att erbjuda utbildning på gymnasial nivå som svarar mot vuxnas efterfrågan och behov.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag som är ett viktigt steg för att nå en större likvärdighet i utbud och innehåll över landet. Det är nödvändigt att de utestående frågor som utredningen pekar på också får en lösning. Det gäller specifikt frågorna om lokalisering samt beslut om hur platser ska fördelas både mellan kommunerna och mellan skolor och utbildningsanordnare inom respektive kommun.

6.6.10 Utökade möjligheter att delta i yrkesutbildning i komvux

Utredningens förslag: Det ska införas en möjlighet att fritt söka till sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå som erbjuds inom det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i. Vidare ska det införas en skyldighet för hemkommunen att åta sig att svara för kostnaderna för sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser som erbjuds inom det primära samverkansområdet.

Om en behörig sökande, inte har kunnat erbjudas plats på en sammanhållna yrkesutbildning inom det primära samverkansområdet, ska hemkommunen erbjuda den sökande plats på en annan sammanhållna yrkesutbildning, en så kallad alternativplats. En behörig sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet. Erbjudandet ska avse en sammanhållna yrkesutbildning som den sökande är behörig till och som ryms i den regionala ram som Skolverket beslutar om.

Behöriga sökande inom ett primärt samverkansområde ska ha förtur till utbildningsplatserna före sökande som är hemmahörande i kommuner utanför det primära samverkansområdet. Om

platserna inte fyllts av sökande från det primära samverkansområdet ges sökande från kommuner utanför det primära samverkansområdet, i de fall hemkommunen åtagit sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning, tillträde till utbildningsplatserna enligt samma urvalsprinciper som vid förstahandssökande.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag och vill tillägga följande risker:

Möjligheten för en kommun att erbjuda sökande en annan sammanhållen yrkesutbildning, en så kallad alternativplats, får inte utformas så att den blir en möjlighet att minska utbudet av sammanhållna yrkesutbildningar. Ett mindre utbud kommer medföra att färre söker de utbildningar som inte finns.

När det gäller de så kallade alternativplatserna finns risk att de inte ger samma effekt i form av stärkt ställning på arbetsmarknaden som den önskade utbildningen hade gjort.

7.2.2 Interkommunal ersättning för gymnasieskolans elever ska, liksom bidrag till enskilda huvudmän, utgå ifrån budgeterade kostnader

Utredningens förslag: Interkommunal ersättning för elever som antagits på ett nationellt program eller programinriktat val ska baseras på budgeterade kostnader för det kommande kalenderåret. Med budgeterade kostnader ska antingen avses hemkommunens kostnader för motsvarande utbildning eller anordnarkommunens självkostnad. Detta ska regleras i förordning.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att ersättning för program som finns i den egna kommunens utbud eller i samverkansområdets utbud och platser samtidigt finns kvar där, ska avdrag göras för kommunens utbudskostnad.

Kommunerna har ett ansvar för och ett intresse av att erbjuda ett brett utbud av program och inriktningar på sina gymnasieskolor för sin kommuns elever. För kommuner som tar emot elever från andra kommuner i mån av plats är tillströmningen av elever ekonomisk gynnsam eftersom marginalkostnaden när man fyller ut klasser är avsevärt lägre än genomsnittskostnaden för en plats. På samma vis blir det ekonomiskt ogynnsamt när elever väljer en annan skola än kommunens egna, när det finns platser kvar på de egna skolorna. Detta gäller så länge som kommunen måste betala genomsnittskostnaden för elevens skolgång på annan skola, samtidigt som besparingen av att eleverna inte går på den egna kommunens skola är avsevärt lägre.

Vinstsyftande huvudmän kan välja att endast satsa på ett utbud där de i hög grad har fyllda klasser. Om de då ersätts med genomsnittskostnaden för den kommunala skolan, överkompenseras de vinstsyftande huvudmännen. I grundskoleutredningen *En mer likvärdig skola*, tas denna aspekt upp och ersättningen till fristående huvudmän föreslås vara lägre än ersättningen för kommunens egna skolor.

Nätverket för en likvärdig skola har i sitt remissvar till den utredningen föreslagit att ersättningen ska vara 15 procent lägre till skolor som inte har ett utbudsansvar. Detta kan vara en rimlig nivå även för gymnasieskolan. Visserligen har de kommunala gymnasieskolorna oftast fler klasser per årskurs än grundskolorna, vilket underlättar för skolorna att fylla klasserna. Men samtidigt är gymnasieskolan diversifierad genom uppdelningen i program, vilket försvårar möjligheten att ha fyllda undervisningsgrupper i de programinriktade ämnena. Dessutom krävs omfattande investeringar i

specialsalar och utrustning för en del program, vilket ökar utbudskostnaden när efterfrågan på platser fluktuerar.

7.2.3 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan

Utredningens förslag: Efter det att den interkommunala ersättningen och grundbeloppet till enskilda huvudmän bestämts ska ett påslag eller avdrag göras med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev innan ersättningen eller grundbeloppet slutligt beslutas av kommunen. Påslaget eller avdraget ska utgå ifrån elevens studieförutsättningar. Detta ska gälla elever på nationella program och programinriktat val.

Schablonbeloppet ska bestämmas till 5 000 kronor per år. Påslaget eller avdraget ska göras utifrån fördelningen av elevernas meritvärden från grundskolan för respektive program på nationell nivå.

Detta ska delvis regleras i förordning.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i att kompensatorisk ersättning är angeläget.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att det kompensatoriska schablonbeloppet inte är kostnadsneutralt för kommunerna och att det kommer att gynna de fristående skolorna på de kommunala skolornas bekostnad eftersom socioekonomiskt indexvärde i snitt är högre för fristående än kommunala gymnasieskolor. Dessutom finns inga garantier för att resurstillskottet till vinstsyftande skolor kommer att komma eleverna till del. Därtill motverkar konkurrensutsättningen alla skolors möjlighet att styra resurser utifrån behov. Därför krävs uppföljning av resursanvändningen på respektive program på respektive skola, kommunala såväl som fristående. Uppföljning bör utformas med hänsyn till om huvudmannen har motiv att minimera resursanvändningen (vinstsyftande skolor) eller om det enbart är risk att huvudman eller rektor omdisponerar resurserna mellan sina program av konkurrensskäl. Om det kompensatoriska schablonbeloppet ska vara rimligt att införa, måste kommunens merkostnad för helhetsansvaret för utbudet av program och skolplatser beaktas vid beräkningen av ersättning till olika huvudmän. (Se avsnitt 7.2.2)

I utredningen står "Grundprincipen är att det ska göras en omfördelning som är kostnadsneutral." Men ser man till kommunens båda uppdrag dels att finansiera skolplats för samtliga elever boende i kommunen och dels att driva skolor, kommer som tidigare förklarats, kommunerna totalt att förlora resurser och fristående huvudmän totalt att vinna på ordningen. Därtill är det inte sannolikt att resurstillskottet till vinstsyftande skolor skulle komma dessa skolors elever till del eftersom de vinstsyftande skolorna ska vara affärsmässiga. Därtill är elever med större behov av stöd och stimulans oftast inte en röststark grupp som kräver det stöd de bör få.

En forskningsstudie från 2013, <https://venue.ep.liu.se/article/view/1517>, visar tillgången på specialpedagogisk resurs, det vill säga specialpedagoger och speciallärare, på gymnasieskolor i Sverige. Den visar att fristående gymnasieskolor hade betydligt lägre tillgång till specialpedagogisk resurs och att det inte är bättre tillgång på fristående skolor med en socioekonomiskt mer utsatt elevgrupp. Tillgängligheten till specialpedagogisk resurs på fristående gymnasieskolor är bara en åttondel av motsvarande resurs på kommunala skolor. Fristående skolor har inte högre lärartäthet eller fler behöriga lärare som kompenserar för bristen på specialpedagogisk resurs. Det visar att trots minst lika god resurstilldelning som kommunala skolor, så använder flertalet fristående skolor mindre resurser på sina elever. En lättillgänglig presentation av resultaten finns i Dagens Nyheter <https://www.dn.se/arkiv/nyheter/friskolor-har-farre-specialpedagoger/>)

Undersökningar som visar den extremt låga tillgången på specialpedagogisk resurs på fristående skolor styrker Nätverket för en likvärdig skolas slutsats att vinstsyftande huvudmän inte använder tilldelade resurser för att i möjligaste mån satsa på elever med behov av stöd. Tvärtom är det följdriktigt affärsmässighet, som styr användningen av tilldelade medel. Deras syfte är inte att hjälpa eleverna utan att generera avkastning i enlighet med aktiebolagslagen. Att då dela ut mer medel till huvudmän med vinstsyfte, utan kontroll av användningen av dessa resurser, leder med all sannolikhet till ökade vinster och inte till mer stöd till de elever som resurserna är avsedda till.

Utredningen skriver att det är angeläget att kommunerna styr resurser utifrån elevsammansättningen på olika skolor och program. Denna möjlighet motverkas av att skolorna verkar på en marknad med kraftfull konkurrensutsättning. Detta gör det ekonomiskt motiverat att satsa mer på program där konkurrensen om elever är större än program där konkurrensen är mindre. Detta riskerar att till exempel drabba introduktionsprogrammen där de elever som har de största behoven finns.

Risken finns alltså att verksamheterna inte prioriterar en bra och likvärdig skola. Nuvarande skolsystem bygger på konkurrens om elever i kombination med rätten att bedriva verksamheten med enda syfte att göra vinst. Utredningen tar upp en rad incitament som kan ge perversa effekter men förbiser vilka incitament en skolmarknad skapar hos skolsystemets aktörer: skolor och huvudmän, kommunala och fristående, ideburna och framförallt vinstsyftande. Varje elev som väljer den egna skolan innebär runt 100 000 kronor i intäkt per skolår, samtidigt som marginalkostnaden är betydligt lägre. Alla skolor som inte givet har fyllda program och fylld skola har incitament att locka till sig och behålla elever. Detta är givetvis inget problem i sig, snarare tvärtom när det innebär en strävan att skapa bästa möjliga utbildning för varje elev. Men de sätt som skolorna använder för att attrahera elever är inte enbart givet genom bästa möjliga utbildning utan ofta på andra vis vilket är ett påtagligt problem. Vinstsyftande skolor ska vara affärsmässiga. Det vill säga de ska bedriva verksamheten på så vis att efterfrågan säkras långsiktigt till lägsta möjliga kostnad. Skollag och läroplaner är inga mål i sig för dessa aktörer. De innebär bara större eller mindre begränsningar i deras uppdrag att generera överskott till sin huvudman. Eftersom skollagen och läroplanerna inte är skrivna som en kravspecifikation till en extern leverantör, utan till delar är en ramlagstiftning som uttrycker intentioner med verksamheten, finns stort svängrum att tolka lagen på ett affärsmässigt gynnsamt sätt, som samtidigt står i strid med lagens syfte. Därmed blir de ekonomiska incitament som skolmarknaden skapar helt avgörande för verksamhetens utformning. Men som påpekats är alla aktörer, även de offentliga och ej vinstsyftande, underlagda de mekanismer som konkurrensutsättningen innebär. De offentliga aktörerna måste få sin ekonomi att gå ihop inom ramen för konkurrensutsättningen. Till skillnad från de vinstsyftande aktörerna är dock ekonomin restriktionen och skollag och läroplaner målet för de offentligt drivna skolorna.

Införande av utredningens förslag om en anpassning av utbudet utifrån samhällets och elevernas behov kommer att innebära en dämpning av skolornas konkurrensutsättning. Dock kvarstår den. Detta innebär fortsatt risk för en del av de avarter som för närvarande kan noteras. Dessa risker behöver lagstiftarna ta höjd för. Antingen genom att inte fortsätta att tillåta vinstsyfte som motiv att bedriva gymnasieutbildning eller genom kraftigt utvecklad kontroll av de vinstsyftande skolorna.

7.2.4 Huvudmän ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter

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

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i att en allsidig social sammansättning i skolenheter och undervisningsgrupper är central för skolans demokratiuppdrag. Den ökade sortering av elever som följer i spåren av boendesegregation och marknadsiseringen av skolan ser Nätverket på med stor oro. Utredningen konstaterar att under läsåret 2018/19 gick endast 50 procent av eleverna i den egna hemkommunens gymnasieskolor, 21 procent i en annan kommunal gymnasieskola och 28 procent i en fristående skola. I skolverkets statistik från 2019 framkommer att 54 procent av gymnasieeleverna i stor-Stockholm är utpendlare och studerar i annan kommun än sin egen.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att utredningens förslag är otillräckligt för att medföra någon betydande ökning av den allsidiga sammansättningen. En översyn behöver göras kring de antagningsregler som idag möjliggör att gymnasieelever i så stor utsträckning väljer att gå i annan gymnasieskola än den som finns i den egna kommunen. Även frågan om marknadsstyrd skola i kombination med vinstsyfte är möjligt att förena med en likvärdig skola som främjar en allsidig elevsammansättning behöver övervägas.

Utredningen ger exempel på förändringar av antagningssystem som lett till ökad segregation.

Numera söker eleverna till ett specifikt program i en specifik skola och betyg är det enda urvalskriteriet. Om de inte blir antagna till sitt förstaval ser man till ett andrahandsval osv. Före 2000 sökte eleverna endast till ett program. Om det var fler sökande än platser på ett program, bestämdes antagningen med hjälp av grundskolebetygen. Givet att man kommit in på ett program så fördelades eleverna enligt närhetsprincipen, dvs till den skola som låg närmast deras bostad.

Stockholm ändrade antagningsregler hösten 2000 från att eleverna hade förtur till den gymnasieskola som låg närmast deras bostad, till att antagningen endast görs utifrån betyg. Och utredningen konstaterar att "Efter reformen förändrades spridningen av elever över skolor kraftigt. Kunskapssegregeringen ökade, men även den etniska och socioekonomiska segregeringen ökade."

Det nuvarande systemet driver kraftigt på segregeringen i gymnasieskolorna, som de kommunala huvudmännen har få möjligheter att motverka. Att möta denna allvarliga utveckling med ett lagförslag som endast innebär en uppmaning till huvudmännen att verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter är otillräckligt.

Som utredningen visar innebär borttagande av förtur till skola närmast bostaden en kraftigt ökad segregering. Detta sammantaget med att endast hälften av eleverna går i hemkommunens gymnasieskolor, visar att rådande system där eleverna kan välja gymnasieskola fritt, driver på segregering på ett sätt som de kommunala huvudmännen har få möjligheter att motverka. Att möta denna allvarliga utveckling med ett lagförslag som endast innebär en uppmaning till huvudmännen att verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter, är att förbise att detta främst är ett systemproblem.

Det har ett värde att så många gymnasieprogram som möjligt erbjuds i den egna kommunen. Det ökar tillgängligheten för eleverna och stärker det lokala civilsamhället. Det har ett värde att eleven inte får en onödigt lång och tidskrävande resväg till sin skola. Detta både för att underlätta elevens skolvardag och av miljöskäl.