

Utbildning och arbetsmarknad
Karin Hedin, Kristina Cunningham

Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

SKRs yttrande: Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)

Sammanfattande kommentarer

SKR anser att Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har gjort ett ambitiöst försök att föreslå åtgärder för att lösa de problem som direktivet anger. SKR delar utredningens problembeskrivning som bl.a. gör gällande att fler ungdomar måste fullfölja gymnasieskolan, att samverkan kan utvecklas och att kopplingen till arbetsmarknadens behov behöver stärkas. Tyvärr har utredningen inte fördjupat sig i vissa kärnfrågor, som t.ex. varför inte samtliga kommuner ingått samverkan och vad som förhindrar en mer välfungerande samverkan där avtal redan finns. Ett ska-krav på samverkan kommer inte att lösa ekonomiskt risktagande för investeringstunga yrkesutbildningar. Det föreligger också en risk för minskad motivation att fullfölja studier för elever som inte blivit antagna till önskad utbildning vars konsekvenser borde analyserats mer.

SKR vill betona att förutsättningarna att erbjuda gymnasial utbildning i hög grad skiljer sig åt mellan landets olika kommuner. De åtgärder som föreslås utgår i flera delar från hur det ser ut i storstadsområden, vilket blir problematiskt när de ska tillämpas i mer glesbefolkade områden och i mindre kommuner. SKR ser inte att det huvudsakliga behovet att göra yrkesutbildningar attraktiva för ungdomar kommer att bemötas med föreslagna åtgärder. SKR instämmer därför i utredningens bedömning och anser att det är av stor vikt att en eventuell reform åtföljs av, eller helst föregås av, en översyn av utbildningarnas innehåll.

SKRs ställningstagande visar sammanfattningsvis att:

- Flera av förslagen i reformens första steg anger en positiv inriktning, men är enligt SKR för otydligt formulerade för att kunna tillstyrkas i nuläget. Det handlar exempelvis om nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan, liksom förslagen om de enskilda huvudmännens roll i den regionala infrastrukturen för utbildning.
- Det föreslagna lagkravet på kommunal samverkan bedömer SKR som ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen, svårörenligt med reglering i såväl kommunallag som regeringsformen. Tidplanen för införandet av reformens första steg är också för snävt tilltagen.
- SKR tillstyrker bl.a. förslagen om att Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag, att huvudmännens information till vårdnadshavare och

elever ska förbättras och att staten ska få ett samlat ansvar för studiebidrag till eget boende.

- SKR avstyrker helt reformens andra steg. I uppdraget låg att analysera och vid behov föreslå en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. SKRs bedömning är att den modell som utredningen skissar på leder till en statlig modell för planering och dimensionering av utbildning på regional nivå. Det är en oacceptabel ansvarsfördelning som föreslås, där staten får befogenheterna och kommunerna samt andra skolhuvudmän ansvaret inklusive det ekonomiska risktagandet.
- Flera viktiga konkretiseringar är också överskjutna till skolmyndigheterna, varför förslagen i steg 2 inte kan anses utgöra fullständiga beslutsunderlag. SKR ser stora risker med en ökad byråkratisering som kan leda till tröghet och minskad flexibilitet i utbildningssystemet. Detta kan i sin tur resultera i minskad, snarare än ökad resurseffektivitet.
- En eventuell fortsatt beredning av utredningens förslag om reformens andra steg måste väga in den sammantagna förskjutningen av ansvar i styrkedjan, dvs. både som resultat av föreliggande betänkande och av de som lagts i *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28).
- Konsekvensbeskrivningen saknar en mer djupgående analys av förslagets sammantagna effekter för bl.a. likvärdighet, jämställdhet och segregation i gymnasieskolan. SKR noterar att finansieringen är otillräcklig och att reformen i stora delar föreslås finansieras genom minskade statsbidrag till kommunerna.

SKR ser att utredningen använder begreppet *region* på ett otydligt sätt; i vissa delar av betänkandet i betydelsen samverkansområde, i andra delar i betydelsen län. Däremot används begreppet *region* mycket sparsamt i betydelsen de formella regionerna. SKR saknar en mer utvecklad analys av de formella regionernas uppdrag, som regionalt utvecklingsansvarig aktör, och hur deras arbete hänger ihop med de åtgärder som föreslås. Frånvaron av en sådan mer fördjupad diskussion är anmärkningsvärd i förslagen som rör de regionala planeringsunderlagen respektive kommunernas ansvar att upprätta regionala branschråd.

SKRs ställningstaganden till utredningens förslag

SKRs remissvar följer betänkandets struktur, där åtgärdsförslagen och deras konsekvenser presenteras i kapitel 6, 7 och 8. Förslaget är att reformen ska införas i två steg, där steg 1 presenteras i avsnitt 6.1-6.5 och steg 2 i avsnitt 6.6-6.9. Förslag om finansiering och resursfördelning i gymnasieskolan presenteras i kapitel 7. Kursiverad text anger utredningens förslag i kortfattad version, där titeln inte ger tillräcklig information. För en mer utvecklad förslagstext hänvisas till betänkandets formuleringar.

Förslag om planering och dimensionering (kapitel 6)

6.1 Utbud och dimensionering av gymnasial utbildning

6.1.1 Det behövs nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan.

SKR avstyrker förslaget i dess nuvarande form men ser positivt på inriktningen

Förslaget innebär att huvudmän i beslut om utbildningsutbud ska ta betydande hänsyn till såväl ungdomars efterfrågan och behov som arbetsmarknadens behov.

Utredningen bedömer att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att redovisa hur myndigheten kan utöva tillsyn över huvudmännens efterlevnad av de nya reglerna för planering och dimensionering.

Utredningen gör här en åtskillnad mellan ungdomars efterfrågan (i betydelsen önskemål vid valet av utbildning) och deras behov (långsiktig nytta av utbildning). SKR ser positivt på att stärka utbildningarnas koppling till arbetsmarknadens behov, men saknar tydlighet kring hur avvägningar kan göras i praktiken. Den föreslagna bestämmelsen är för vag och ytterligare konkretisering är nödvändig. Det saknas exempelvis ett mer utvecklat resonemang om hur stort utrymme arbetsmarknadens behov ska ges i relation till ett bredare bildningsuppdrag.

Förslaget bygger på en bild att för få elever väljer yrkesutbildning idag, men så ser inte verkligheten ut i alla kommuner. Hur ska avvägningar göras i de delar av landet där man vill dimensionera upp högskoleförberedande program? SKR saknar också en vägledning kring hur arbetsmarknadens behov ska bedömas, är det utifrån kommunala, regionala eller nationella kompetensbehov, och med vilket tidsperspektiv? Hur ska beslut om dimensionering parera för konjunkturcykler, där fastställande av utbud ger effekt med omkring fyra till fem års fördröjning (dvs. tiden från beslut till att eleverna fullföljt sin utbildning i gymnasieskolan). SKR ställer sig något tvekan till hur individens långsiktiga nytta av utbildning ska bedömas på ett träffsäkert sätt. Det föreligger en risk för minskad motivation att fullfölja studier för elever som inte blivit antagna till önskad utbildning. Denna risk är i likhet med betydelsen av elevens fria val inte tillräckligt analyserad i konsekvensbeskrivningen.

Det grundläggande behovet att göra yrkesutbildningar attraktiva för ungdomar kommer inte att mötas med regleringen. Det är tveksamt om det räcker med att informera om utbildningarnas arbetsmarknadsutfall, som föreslås i 6.3.4, för att öka ungdomars intresse. SKR instämmer därför i utredningens bedömning och anser att det är av stor vikt att ett eventuellt införande av denna reglering åtföljs av, eller helst föregås av, en översyn av utbildningarnas innehåll. Likaså instämmer förbundet i utredningens bedömning att om övergången till målyrket är mycket svag, men det trots allt finns en efterfrågan på arbetsmarknaden, kan det övervägas om utbildningen helt bör tas bort som nationellt program och istället erbjudas som riksrekryterande utbildning.

Utredningen föreslår inte någon förändring i grundskolans uppdrag, men SKR anser att ansvaret för att öka ungdomars intresse för yrkesutbildningar inte ensidigt kan ligga på mottagande skolform. Det kan behövas en kompletterande reglering som rör studie- och yrkesvägledning i grundskolan. SKR vill här påminna om betänkandet *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle* (SOU 2019:4), där förbundet ställde sig bakom merparten av den utredningens förslag. SKR instämmer med utredningens bedömning att det vilar ett stort ansvar på arbetsmarknadens parter att göra yrken och arbetsvillkor attraktiva. Det kan ligga en begränsning i möjligheterna att utöka antalet platser på yrkesutbildningar kopplat till arbetsgivares vilja och förmåga att erbjuda platser för arbetsförlagt lärande (APL).

SKR anser att det är olämpligt att Skolinspektionen ges i uppdrag att redovisa hur tillsyn kan utövas innan det är klargjort hur huvudmännen kan tillämpa regleringen.

6.1.2 Kommuner ska samverka för ett ändamålsenligt utbud

SKR avstyrker förslaget i dess nuvarande form men ser positivt på inriktningen

Utredningen föreslår att alla kommuner ska ingå ett primärt samverkansavtal med minst två andra kommuner och, för gymnasieskolans del, omfattande ett geografiskt område med minst ett lägsta antal invånare. Kommunalförbund kan likställas med primär samverkan. Utöver denna primära samverkan kan kommuner också träffa sekundära samverkansavtal med en eller flera regioner och kommuner.

Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering, och erbjudande av utbildning samt utformas bl.a. med hänsyn till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

SKR anser att avtalsamverkan av princip bör utgöra en möjlighet och inte en lagreglerad skyldighet för kommuner. Vad ett lagkrav på samverkan i enlighet med förslaget innebär för den enskilda kommunens kompetens utifrån kommunallagen för utredningen inget resonemang om. Ett påtvingat samverkansavtal skulle kunna gynna en annan kommun på den egna kommunens bekostnad, vilket inte är förenligt med principerna i den kommunala kompetensen och reglerna om att en kommun ska se till den egna kommunens intressen (se SKRs bedömning i 8.4). SKR uppfattar att förslaget innehåller ett bemyndigande, där regeringen eller myndighet får vissa möjligheter att reglera frågan i föreskrift. Dessa regleringar i föreskrift avseende avtalens omfattning, innehåll och möjliga undantag från kravet kommer att få stor betydelse för hur ett införande faller ut. SKR ställer sig därför tveksam till att sådan reglering ligger på annan nivå än lag.

Av betänkandet framgår att det redan förekommer samverkan i nästan alla kommuner, vilket innebär att det föreslagna samverkanskravet till stor del är uppfyllt. Däremot täcker inte alltid dagens samverkan in frågor som rör planering och dimensionering. Det saknas en utvecklad analys av varför inte samtliga kommuner ingått samverkan och av vad som förhindrar mer välfungerande samverkan där avtal finns. SKR ställer sig frågande till vad ett lagkrav på samverkan kan lösa av de frågor och svåra situationer som uppstår när kommuner ska komma överens och samtidigt utgå från principerna i den kommunala kompetensen. Svårigheter att nå en effektiv samverkan

mellan kommuner som ligger långt ifrån varandra eller är av olika storlek behöver problematiseras mer. Kravet kan också bli svårt att leva upp till som enskild kommun om man hamnar i en situation där det inte går att nå en överenskommelse med minst två andra kommuner och, för gymnasieskolans del, omfattande ett område med ett minsta invånarantal.

Många kommuner lyfter fram ekonomiskt risktagande i dyrbara investeringar, såsom nybyggnation eller utrustning och maskinparker för yrkesutbildningar, som ett grundläggande hinder för att få till nödvändig förbättring. Ett ekonomiskt incitament, t.ex. i form av statligt startbidrag, skulle kunna stimulera anordnare att erbjuda vissa dyrare yrkesutbildningar som är viktiga ur ett kompetensförsörjningsperspektiv.

Ytterligare en aspekt som försvårar välfungerande kommunal samverkan om planering och dimensionering är förutsättningarna som följer med enskilda huvudmäns etablering. Beslut som fattas av kommuner i samverkan att lägga ner en utbildning på en ort för att istället styra utbudet till en annan kommuns skola kan leda till att en fristående skola startar upp samma utbildning på den första orten, vilket troligen inte leder till effektivitetsvinster totalt sett. Hur väl andra av utredningens förslag förmår att lösa denna grundproblematik blir avgörande.

Mot bakgrund av ovanstående avstyrker SKR den föreslagna åtgärden och förordar att Skolverket ges i uppdrag att utforma stöd för utveckling av välfungerande samverkan.

6.1.3 Kommuners erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan och 6.1.4 Möjligheten att delta i yrkesutbildning i regionalt yrkesvux inom samverkansområdet ska öka

SKR avstyrker förslagen i deras nuvarande form men ser positivt på inriktningen

Förslagen innebär att de kommuner som tecknat ett primärt samverkansavtal om gymnasieskolans utbildningar ska erbjuda all utbildning som anordnas av kommunerna inom samverkansområdet när det gäller nationella program och programinriktat val samt yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever. Det ska också förtydligas för regionalt yrkesvux att personer fritt ska kunna söka till sådan utbildning som statsbidrag lämnas för och som erbjuds inom samverkansområdet. Om alla behöriga sökande inte kan antas till utbildningen, ska företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden.

Utredningens uppgift har varit att ta fram förslag som ökar likvärdigheten för eleverna och breddar utbudet av utbildningar som individerna har tillgång till. Förslagen kan bidra till att stärka förutsättningar för detta men grundproblematiken blir inte löst. Bredden i det tillgängliga utbildningsutbudet kommer fortfarande till stor del avgöras av var i landet eleven bor, vilket samverkansområde kommunen tillhör och möjligheter till pendling. Om utbildningsutbudet ska kunna öka på ett mer likvärdigt sätt mellan kommuner behövs också andra åtgärder. Ett exempel är att utvecklingen av fjärr- och distansundervisning kan analyseras och tas tillvara så att individer kan bo kvar i sin hemkommun men med ett bredare utbud att välja på.

Redan idag tillämpar de flesta samverkansområden frisök till gymnasieskolans nationella program. SKR ser det som positivt att även programinriktat val och yrkesintroduktion ska erbjudas på detta sätt. Enligt en kommunenkät om yrkesvux som SKR genomförde 2018 var det omkring en tredjedel av kommunerna som tillämpade frisök inom sitt samverkansområde. Det saknas i utredningen en analys av varför två tredjedelar inte har frisök. Att alla kommuner inte har frisök har sannolikt att göra med finansiella möjligheter för en kommun att kunna erbjuda det. Syftet med förslaget är att fler individer ska kunna delta i en yrkesutbildning och är således en ambitionshöjning men någon finansiering tycks inte åtföljas förrän i steg 2 (förslag 6.6.10), vilket SKR anser är problematiskt.

SKR ser en risk med att nuvarande formulering av förslaget, att erbjudandet ska gälla ”all utbildning som anordnas av kommunerna inom samverkansområdet”, kan uppfattas innebära samtliga nationella program, programinriktat val samt yrkesintroduktion. Om det är avsikten kan det leda till att de primära samverkansområdena med nödvändighet blir mycket stora. SKR förordar en annan formulering där det tydligare framgår att kravet ställs på att det allsidiga urvalet som finns inom området erbjuds via frisök, snarare än samtliga studievägar. Det är viktigt att vissa studievägar även fortsatt kan erbjudas via sekundär samverkan. Ska arbetsmarknadens behov ges större vikt vid planering och dimensionering av utbud, kommer samarbeten utanför primära samverkansområden också vara nödvändiga.

SKR noterar att utredningen hänvisar till dagens urvalsregler för regionalt yrkesvux och utgår från att de revideras när de nya urvalsreglerna träder i kraft den 1 juli 2021.

6.1.5 Skolverket ska i sin fördelning av statsbidrag för regionalt yrkesvux ta hänsyn till behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna

SKR avstyrker förslaget i dess nuvarande form men ser positivt på inriktningen

Att stärka kopplingen till arbetsmarknadens behov är något SKR bedömer är positivt, men det är otydligt vad som menas med att ”ta hänsyn till” alternativt ”beakta” som står i författningstexten. Det är oklart hur detta ska tillämpas eller vad konsekvensen blir för kommuner som inte har ”beaktat” behovet i tillräcklig uträkning.

Enligt förslaget ska Skolverket ta hänsyn till ”hela arbetsmarknadens behov inom de samverkande kommunerna”. För att kunna bedöma det krävs god regional och delregional kunskap om hur arbetsmarknaden ser ut inom samverkansområdena, för närvarande 46 olika yrkesvuxkluster. Centralt är att Skolverket samverkar med Arbetsförmedlingen, då utbudet av arbetsmarknadsutbildningar har stor betydelse för att möta kompetensbehoven på regional och lokal nivå. Detta måste vägas in när det totala utbudet inom samverkansområdet ska ”beaktas”.

Utredningen skriver att det är särskilt viktigt att huvudmannen får vägledning om arbetsmarknadens kompetensbehov och här är de kommande regionala planeringsunderlagen en viktig komponent. SKR anser därför att kravet i förordningen inte kan införas innan Skolverkets regionala planeringsunderlag är en realitet.

6.2 Enskilda huvudmäns roll stärks i den regionala infrastrukturen för utbildning

6.2.1 Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud och 6.2.2 Enskilda huvudmän är en del av det regionala utbudet

SKR avstyrker förslagen i deras nuvarande form men ser positivt på inriktningen

Förslagen innebär att Skolinspektionen i sin tillståndsprövning ska ta hänsyn till eleverns efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Skolinspektionen ska beakta konsekvenser för redan etablerade gymnasieskolor inom det område där den fristående skolan huvudsakligen förväntas ha sitt elevunderlag samt väga in förutsättningarna för ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

SKR menar att det i grunden är viktigt att ha med både fristående och kommunala skolor i planeringen för att utredningens åtgärder ska ge någon effekt och för att kommuner ska kunna utveckla framgångsrik samverkan. För att offentliga och enskilda huvudmän ska ges mer likvärdiga villkor är det därmed rimligt att även tillståndsprövningen ska ta hänsyn till eleverns efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Dock föreligger samma otydlighet i detta förslag som i förslag 6.1.1 vad gäller hur avvägningar i tillståndsprövningen ska göras. Ett införande av regleringen förutsätter att det finns tillgång till träffsäkra planeringsunderlag eftersom Skolinspektionen kommer att behöva ha kunskap om lokala förutsättningar.

SKR anser att det är rimligt att kommuner i sin bedömning av allsidigheten i urvalet av nationella program och inriktningar som erbjuds i kommunen får ta hänsyn till de utbildningar som enskilda huvudmän erbjuder inom det primära samverkansområdet. Ställningstagandet bygger emellertid på en förutsägbarhet i de enskilda huvudmännens utbud. En försvårande faktor i sammanhanget är kommunens ansvar när enskilda huvudmän med kort varsel avvecklar sin verksamhet och att hemkommunen är ansvarig för de folkbokförda elevernas skolgång.

6.3 Bedömning av behov av gymnasial utbildning

6.3.1 Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning och 6.3.2 Stöd till huvudmän som anordnar utbildning inom gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning

SKR tillstyrker förslaget under förutsättning att lokal och regional kompetens samt det arbete som redan görs av nedan nämnda aktörer tillvaratas

Utredningens förslag är att Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt ta fram regionala planeringsunderlag, som ska fungera som stöd till huvudmännen i deras planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Skolverket ska på så sätt stödja huvudmännen genom analyser av eleverns efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov och hur utbudet kan främja effektiv användning av

samhällets resurser. Flera myndigheter med befintliga uppdrag om analys och prognoser av arbetsmarknaden ska få i uppdrag att förse Skolverket med underlag av arbetsmarknadsbehoven på regional nivå. I uppdraget ingår att Skolverket ska föra regionala dialoger med huvudmännen.

Att huvudmännen ska få stöd och underlag i planerings- och dimensioneringsarbetet är något SKR kan ställa sig bakom. Ett uppdrag till Skolverket kan med fördel hanteras samlat för all gymnasial utbildning, oavsett om denna anordnas inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller som yrkesutbildning inom komvux (inklusive komvux som särskild utbildning som numera är en del av komvux). SKR ser positivt på förslaget som rör dialog med berörda huvudmän och stimulans av erfarenhetsutbyte dem emellan. Däremot är det inte tydligt vilket mandat de regionala dialogerna ska ges. En huvudfråga är i vilken utsträckning planeringsunderlagen kommer att kunna påverka utbudet, då elevers söktryck och huvudmännens ekonomiska möjligheter att bedriva utbildningar är centrala vid utbudsplanering.

SKR ställer sig frågande till att en myndighet som inte har ett liknande uppdrag idag hinner bygga upp tillräcklig kompetens på så kort tid och samtidigt utveckla en välfungerande samverkan med andra myndigheter. Att ta fram regionala prognoser och planeringsunderlag är ett arbete som myndigheter, regionalt utvecklingsansvariga (fortsättningsvis RUA) och några samverkansområden redan arbetar med idag. Många beskriver att det är ett omfattande arbete som har tagit tid att utveckla.

Underlagen föreslås följa länens indelning, men Skolverket ska kunna anpassa denna avgränsning efter dialog med regionala och kommunala företrädare. För att underlagen ska bli ett stöd till huvudmännen krävs att de är lokalt träffsäkra och aktuella, vilket sannolikt fordrar att Skolverket hämtar in kompetens från kommuner och regioner. Underlagens relevans kan ändras med kort varsel. Våren 2020 har visat att hela arbetsmarknaden kan förändras snabbt. Centralt är, vilket utredningen beskriver, att de skiftande behoven inom en region synliggörs, liksom den demografi och arbetslöshet som präglar olika kommuner inom ett samverkansområde.

Enligt förslaget ska Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen och SCB få i uppdrag att bistå Skolverket med regionala analyser av kompetensbehov. Tillväxtverket ska i sin tur samråda med RUA. Däremot ges ingen närmare beskrivning av hur samarbetet mellan myndigheter ska se ut eller hur förslaget tar tillvara den expertis som RUA besitter genom befintligt uppdrag för kompetensförsörjningen i länet där det bl.a. ingår att ta fram prognoser. Det finns en stor risk för byråkrati, dubbelarbete och brist på helhetssyn på det totala utbildningsutbudet i förhållande till den regionala arbetsmarknaden. Bland nämnda myndigheter saknas exempelvis UKÄ, som kan bistå i bedömningar av behov av elevunderlag för rekrytering till högskoleutbildningar inom bristyrken. MYH har på ett framgångsrikt sätt arbetat främjande för att öka intresset för yrkesutbildning, något som borde ingå även i Skolverkets uppdrag.

SKR ställer sig bakom utredningens bedömning att Skolverket bör få i uppdrag att föreslå en möjlig utformning av statistikinsamling om sökande, mottagna och antagna till sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå. Hur många som utbildas till olika yrken är en central kunskap för att kunna planera och dimensionera utbud och bedriva en strategisk kompetensförsörjning. Det är också positivt att Skolverket föreslås få i uppdrag att kontinuerligt följa upp elevernas sysselsättning efter gymnasiesärskolan och yrkesinriktad utbildning i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. För att kunna särskilja hur utbildningen bidrar till olika utfall i sysselsättning krävs att statistik om studieresultat i dessa skolformer utvecklas.

6.3.3 Skolhuvudmännen ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket

SKR tillstyrker förslaget under förutsättning att finansiering åtföljs

Utredningen föreslår att varje huvudman för gymnasieskola ska rapportera planerade studievägar och planerat antal platser på varje studieväg samt att huvudmän för komvux ska lämna uppgifter om planerade kursstarter för sammanhållna yrkesutbildning samt antal platser på dessa. Utredningen bedömer att Skolverket fortsatt ska ha i uppdrag att upprätthålla en publik databas med uppgifter om samtliga aktuella utbildningserbudanden hos huvudmän med gymnasieskola eller sammanhållna yrkesutbildningar på gymnasial nivå.

SKR delar utredningens syn på att förslaget innebär en utvidgad uppgiftsskyldighet. Åtgärden bygger på att kommunerna kommer med underlag och rapporterar sitt utbud, vilket blir en delvis ny administrativ uppgift som ska åtföljas av finansiering.

Skolverket har under en tid bedrivit ett projekt som rör inrapportering av aktuellt utbildningsutbud till det s.k. SUSA-navet via antagningskansliernas system. IT-leverantörerna för antagningssystemen gjorde anpassningar för detta ändamål, men tog sedan ut höga avgifter vilket ledde till att flera kommuner/antagningskanslier valde att inte nyttja tjänsten. SKR bedömer att en inrapportering av uppgifter från exempelvis antagningskanslier till SUSA-navet kan vara en effektiv metod för att få en komplett bild av utbud hos såväl offentliga som enskilda huvudmän. Staten bör ersätta uppgiftslämnare för ökade avgifter som följer med rapporteringen.

Det krävs tydliga föreskrifter för insamlingen, bl.a. vad gäller för vilken tidpunkt uppgifterna ska gälla. Både inom gymnasieskola och inom yrkesutbildning i komvux kan antalet platser förändras mycket under antagningsprocessens gång. Inom yrkesvux kan möjligheten att ange antal platser bli aktuell först när det finns sökande till utbildningen. Skolverket kommer att behöva utreda vidare vilka uppgifter som är möjliga att samla in vad gäller kursstarter i komvux.

SKRs bedömning är att Skolverket kommer att behöva upprätta ett register över uppgiftslämnare till denna insamling (en insamlingsram), t.ex. över de antagningskanslier som verkar inom gymnasieskolan. Sedan drygt tio år tillhandahåller SKR sådan information som del av ett stöd för nationell samordning av gymnasieantagningen (antagningskanslier.skr.se). Förbundet skulle gärna se att det

register som upprättas för insamlingen av planerade studievägar tillhandahålls på samma sätt som skolenhetsregistret och att Skolverket tar över uppgiften att tillhandahålla information om antagningskanslier från SKR. På så sätt skulle landets antagningskanslier kunna använda sig av informationen för nödvändiga avstämningar under antagningsprocessen. Detta skulle underlätta samordningen i väntan på en nationell infrastruktur för informationsöverföring (se SKRs kommentar i 6.4.1).

SKR ställer sig bakom utredningens bedömning vad gäller Skolverkets fortsatta uppdrag att upprätta en publik databas med uppgifter om samtliga aktuella utbildningserbjudanden. Databasen måste innehålla tydlig information om vilka rättigheter individen har att söka utbildningar utanför det egna samverkansområdet.

6.3.4 Huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras

SKR tillstyrker förslaget

Utredningen föreslår att gymnasieskolans huvudmän ska ges ansvar att förmedla tydlig information om vilket nationellt program och eventuell nationell inriktning respektive utbildning utgörs av. Om programinriktat val och yrkesintroduktion anordnas för en grupp elever ska det framgå tydligt vilket nationellt program eller yrkesområde som utbildningsplanen är inriktad mot. Informationen ska dessutom innehålla uppgifter om yrkesprogrammets arbetsmarknadsutfall liksom om övergång till högre utbildning efter studier på högskoleförberedande program.

Det är av stor betydelse att elever ges goda förutsättningar att göra välinformerade utbildningsval. Utredningens förslag kan vara ett viktigt bidrag i den riktningen. Mycket av den information som utredningen föreslår ska tillhandahållas av huvudmännen gällande ungdomars sysselsättning efter fullföljd utbildning ligger dock redan på Skolverkets statistiksidor. Tidigare informationsinsatser som syftat till att öka ungdomars intresse för yrkesutbildningar har haft relativt begränsad verkan, varför förväntningarna på att åtgärden ska leda till förändringar i elevers sökmönster behöver ligga på en rimlig nivå. Branscher har en central roll i att göra yrkesutbildningarna attraktiva.

De avvägningar som görs i beskrivningen av förslaget är rimliga, bl.a. avseende nivån för redovisning. På grund av sekretessregler håller statistiken förmodligen inte för att redovisas på kommun- eller skolenhetsnivå. För att ge en allsidig bild av sysselsättning efter olika utbildningar anser SKR att uppgifter om övergångar till arbete och fortsatta studier, åtminstone på en övergripande nivå, bör visas oaktat vilken studieinriktning eleven valt i gymnasieskolan. Huvudmännens uppdrag bör begränsas till just förmedling av standardiserad information som tillhandahålls av Skolverket.

6.3.5 Regionala branschråd för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska bidra med information om arbetsmarknadens kompetensbehov och 6.3.8 Regionala branschråd ska ersätta yrkesråd i komvux (steg 2)

SKR avstyrker förslagen i deras nuvarande form men ser positivt på inriktningen

Utredningen föreslår att i steg 1 inrätta regionala branschråd för gymnasieskolans och gymnasiesärskolans yrkesutbildning. Branschråden ska bidra med bedömningar av arbetsmarknadens behov i varje primärt samverkansområde, men kan även omfatta flera primära samverkansområden. Kommunerna ska ansvara för de regionala branschråden och samtliga samverkande kommuner, enskilda huvudmän som bedriver yrkesprogram inom samverkansområdet, RUA, Arbetsförmedlingen samt representanter för branschområden ska bjudas in till diskussioner. För komvux föreslås att dagens yrkesråd ersätts av regionala branschråd i steg 2 (förslag 6.3.8).

SKR har valt att kommentera förslagen om branschråd i gymnasieskolan och komvux samlat trots att utredningen föreslår att dessa införs i olika steg. SKR förordar att åtgärden, om den införs, omfattar komvux i steg 1 istället för steg 2. Det skulle gynna de kommuner som vill bygga upp ett gemensamt branschråd eller som redan har ett gemensamt branschråd för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux att kunna fortsätta med den strukturen.

SKR vill betona att det är viktigt att främja samverkan med arbetsgivare och branscher samt att det är positivt att gymnasiesärskolans utbildningar föreslås ingå i branschrådets diskussioner. Däremot finns det en rad oklarheter med förslagen. Det gäller inte minst att det är otillräckligt belyst hur relationen mellan de regionala branschråden och befintliga lokala och nationella programråd ska fungera. Vad är det som den nya instansen för branschsamverkan ska lösa som nuvarande program- respektive yrkesråd inte mäktar med? Förbundet ställer sig frågande till hur förslagen väger in branschernas kapacitet att delta i ytterligare ett samverkansforum.

På regional nivå finns redan RUA, som har i uppdrag att arbeta för en välfungerande kompetensförsörjning i länet där prognoser över arbetsmarknadens behov av utbildning är en del i deras arbete. RUA avförs på oklara grunder som en resurs för strukturerade dialoger med branscher och de omnämns endast kortfattat som en möjlig intressent som kan delta i branschrådets sammankomster. SKR uppfattar att förslaget om de regionala branschråden delvis blir en parallellstruktur till RUA. Förbundet vill understryka vikten av att samverkan med branscher sker på ett samordnat sätt och bygger vidare på redan etablerade former.

I linje med vad SKR anför i sammanfattningen ligger en oklarhet i synen på vad som utgör en region. Det blir även tydligt i detta förslag då det inte framgår vad som avses med *regionala* branschråd. Ett delregionalt ansvar för branschråd kan vara att föredra för konstruktiva dialoger med såväl näringsliv som offentliga arbetsgivare och för att minska risken för att det blir trögrörligt och svårt att omsätta lokalt. Vid för stora regionala branschråd finns en risk att de lokala behoven kan komma i skymundan.

6.3.6 Det nationella uppföljningssystemets insamlade uppgifter måste kunna offentliggöras på skol- och huvudmannanivå

SKR ställer sig bakom utredningens bedömning

En långsiktig lösning på nuvarande situation med statistiksekretess för information om fristående skolor är nödvändig för att upprätthålla grundläggande funktioner i det svenska skolsystemet, så också för att möjliggöra flera av de åtgärder som utredningen föreslår. Om ny lagstiftning dröjer riskerar detta att påverka utredningens föreslagna tidplan för införande av åtgärder negativt.

6.4 En gemensam antagningsorganisation ska införas

6.4.1 Alla skolhuvudmän i gymnasieskolan ska ingå i en gemensam antagningsorganisation

SKR avstyrker förslaget i dess nuvarande form men ser positivt på inriktningen

Enligt dagens reglering *får* antagningsorganisationen vara gemensam för gymnasieskola anordnad av kommuner, regioner och enskilda huvudmän. De flesta kommuner, och vissa enskilda huvudmän, är redan anslutna till gemensamma antagningskanslier. SKR ser fördelar med att samtliga huvudmän ingår i gemensamma antagningsorganisationer, men anser att en sådan utveckling kan ske med dagens reglering och att det finns brister i utredningens förslag.

SKR vill framföra att antagningskanslier ofta har ett bredare uppdrag än att enbart administrera antagning. Kanslierna ha en viktig relationsskapande funktion som länk mellan avlämnande grundskola och mottagande gymnasieskola, där uppdraget är att förse varje elev med en utbildningsplats. Denna funktion kräver en närhet såväl till elev som till avlämnande och mottagande huvudmän och skolenheter.

Antagningsorganisationer bör arbeta på uppdrag av hemkommunerna i området och inkludera avlämnande huvudmän och skolenheter. Det skulle ge goda förutsättningar för välfungerande rutiner i överlämningar av elevunderlag, något som idag försvåras av det ofta stora antalet grundskolor och gymnasieskolor som ingår i antagningsprocessen. På så sätt kan hantering av områdets ansökningar inklusive betyg, beslut och yttranden effektiviseras. Även arbete inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret kan underlättas.

Förbundet ser stora behov av att underlätta informationsöverföring mellan antagningskanslier vad gäller de elever som söker en utbildning utanför det egna kansliets samverkansområde. För detta syfte skulle en nationell infrastruktur för säker överföring av standardiserad information underlätta. SKR har uppmärksammat detta behov i flera sammanhang, t.ex. i arbetet med den nationella handlingsplanen för skolans digitalisering (#skolDigiplan), och menar att staten bör ta ett ansvar i frågan.

SKR noterar att förslaget avviker från det som lagts för grundskolans del i *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28), där beslut om placering ska hanteras genom ett nationellt skolvals-system.

SKR avstyrker förslaget i SOU 2020:28 och förordar lösningen med en gemensam antagningsorganisation inom ett samverkansområde där beslutsfattandet ligger kvar hos mottagande huvudman. Däremot anser SKR att ny reglering med ett ska-krav på gemensam organisation inte är nödvändig.

6.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens första steg

SKR avstyrker föreslagen tidsplan

Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022, det som gäller gymnasieskolan ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2024. Om en kommun är bunden av ett samverkansavtal med en annan kommun inträder skyldigheten att träffa samverkansavtal först när detta avtal upphört, dock senast den 1 augusti 2024. Ändringarna i gymnasieförordningen, förordningen om Skolverkets instruktion och förordningen om ett nationellt informationssystem ska träda i kraft den 1 juli 2022. Ändringen i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 januari 2022.

SKR anser att tidsplanen är alldeles för snäv. Myndigheter ska bygga upp ny kompetens och nya samverkansformer. Parallellt finns flera andra utredningar som föreslår reformer och förändrade styrmodeller. Ett eventuellt införande av ämnesbetyg i gymnasieskola och komvux kan t.ex. bli en stor fråga för huvudmän och skolor samt Skolverket att hantera. Kontexten där dessa reformer ska implementeras är verksamheter som på kort tid fått ställa om och göra stora anpassningar till den pandemi som råder.

Det osäkra rättsläget kring statistiksekretess kan också försvåra Skolverkets förberedande arbete. Utredningen skriver på flera ställen att åtgärder kan gynnas av att Skolverket har en regional organisation men inga sådana beslut har ännu fattats. Detta torde påverka föreslagen tidsprocess.

Ändringarna i förordningen om yrkesvux föreslås träda i kraft 1 januari 2022. SKR tolkar att förslagen om t.ex. frisök och att Skolverket ska beakta i vilken utsträckning kommunernas planerade utbud, i statsbidragsansökan, tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna träder i kraft då. Alla kommuner har inte samverkansavtal idag och det är två tredjedelar av kommunerna som inte har frisök. Förslaget om frisök i yrkesvux får ekonomiska konsekvenser som kommunerna kan behöva reglera i samverkansavtal. En annan fråga är om Skolverket hinner skaffa sig kompetens om hur arbetsmarknadsbehovet ser ut i de 46 samverkande områdena.

6.6 Ökat statligt inflytande – reformens andra steg

SKR avstyrker reformens andra steg

De åtgärder som utredningen föreslår i reformens andra steg innebär stora ingrepp i den kommunala självstyrelsen med långtgående förändring i ansvarsfördelning. Utredningens uppdrag har varit att analysera och vid behov föreslå en regional modell för planering och dimensionering som ett av flera möjliga alternativ utan att staten och

andra aktörer får beslutanderätt över kommunerna. SKR menar att den modell som utredningen skissar på leder till en statlig modell för planering och dimensionering av utbildning på en regional nivå. Det är en oacceptabel ansvarsfördelning som föreslås där staten får befogenheterna och huvudmännen ansvaret. Den föreslagna modellen liknar mer en beställar-utförarmodell med det unika att utförarna står för den ekonomiska risken. Detta är särskilt anmärkningsvärt när behovet av nya gymnasieplatser ökar. Det är oklart hur kommunerna ska vilja investera i gymnasielokaler, om de inte har beslutanderätt över vilka utbildningar som ska anordnas och antalet platser på dessa. En eventuellt fortsatt beredning av steg 2 måste även ta hänsyn till kommande utredning om förstatligande av skolan.

Många viktiga ställningstaganden och konkretiseringar av steg 2 är dessutom överskjutna till skolmyndigheterna att bereda vidare, vilket gör det svårt att ta ställning till förslagen och bedöma deras sammantagna effekt. Även samordningen med arbetsmarknadsutbildningar, yrkeshögskola och folkhögskola, som har centrala roller i att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, är otillräckligt analyserad. Modellen är komplicerad och den byråkratiska överbyggnad som föreslås, där skolmyndigheter ska fatta centrala beslut om utbudsramar, riskerar att ge tröghet och bristande flexibilitet i utbildningssystemet. Det kan i sin tur leda till minskad resurseffektivitet, snarare än ökad. Det finns en risk för att förslagen leder till ökad kortsiktighet när skolan snarare behöver mer långsiktiga planeringsförutsättningar.

De tidigare statliga resursramarna för studievägar eller utbildningssektorer kopplade till statsbidragsgivning för gymnasieutbildning – vilka fanns t.o.m. 1980-talet – var inte särskilt flexibla. Systemet innebar att staten kontinuerligt behövde omfördela en given mängd resurser mellan huvudmän och olika utbildningsinriktningar. Underskott respektive överskott av platser uppstod på olika håll. Det ledde till ett trögrörligt system vid förändrade eller oförutsedda behov i verksamheten. Det är möjligt att den nu föreslagna modellen kommer att bidra till att lösa de problem som utredningen vill åtgärda. Det är dock lika möjligt att modellen inte kommer att göra det. Frågan är om det är ansvarfullt att införa en så pass stor reform på föreliggande beslutsunderlag. Utredningens förslag till finansiering är i många delar dessutom otillräckliga.

Nedan följer ytterligare synpunkter kring specifika förslag. Även om SKR avstyrker reformens andra steg i sin helhet ställer sig förbundet positivt till utredningens bedömning om behovet av en översyn av gymnasieutbildningarnas innehåll.

6.6.1 Samverkansavtal ska omfatta all sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå

Se synpunkter under förslag 6.1.2 då krav på samverkansavtal även föreslås i steg 1.

6.6.2 Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå

Enligt förslaget ska Skolverket fastställa styrande ramar för de utbildningar som anordnas av offentliga och enskilda huvudmän inom ett primärt samverkansområde. Sammantaget ska ramarna innefatta ett brett utbud. För gymnasieskolan ska ramarna

ange antalet platser som ska erbjudas inom samverkansområdet på de nationella programmen samt på programinriktat val och yrkesintroduktion som är utformade för en grupp elever, och avse en eller flera antagningsomgångar. För komvux på gymnasial nivå ska ramarna ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas och avse ett eller flera kalenderår. Ramarna ska tas fram utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt.

Förslaget om hur de styrande ramarna ska fungera är inte är färdigutrett, utan Skolverket ska få i uppdrag att konkretisera modellen. SKR bedömer att det därför inte går att ta ställning till förslaget som helhet och vill uppmärksamma några exempel på frågor som lämnas obesvarade i utredningen.

- Vilket friutrymme ska ges att avvika från ramarna? Vad blir konsekvensen om ramarna inte följs, dvs. om ett samverkansområde inte förmår leverera den utbildning som krävs t. ex. för att inte tillräckligt många elever sökt vissa studievägar?
- Vad innebär tidsbegränsade och styrande ramar för huvudmännens incitament att satsa långsiktigt på investeringstunga utbildningar som är viktiga för kompetensförsörjningen? En avgörande fråga är vem som ska stå för finansieringen av halvfylla klassrum och överkapacitet.
- Det föreslås ingen inskränkning av elevers rätt att byta utbildning och ramarna i gymnasieskolan ska gälla elever i år 1. Vilka möjligheter har eleverna att byta program till år 2 eller 3? Hur påverkas ramen kommande år om många elever väljer att byta program, t.ex. till ett högskoleförberedande program? Får eleverna byta till högskoleförberedande program eller måste de välja ett annat yrkesprogram?
- För vuxenutbildningens del bedömer SKR att ramarna kan leda till en överhängande risk för att regionalt yrkesvux får begränsade förutsättningar att bidra till de lokala kompetensbehoven och att snabbt möta lokala omställningsbehov. Hur lång tid kommer det att ta när ramarna snabbt behöver revideras?

6.6.3 Gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå ska inte ingå i de nationellt beslutade regionala ramarna för utbildningsutbudet

SKR delar utredningens bedömning om att nationellt beslutade ramar för dimensionering av gymnasial utbildning, i den mån regeringen väljer att gå vidare med förslaget, inte ska omfatta gymnasiesärskolan eller komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

6.6.4 Kommuner och huvudmän för utbildning ska få lämna synpunkter innan Skolverket beslutar om ramar, 6.6.5 Kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan och 6.6.9 Kommunernas utbud av sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska följa Skolverkets ramar

Innan en ram beslutas ska offentliga och enskilda huvudmän få yttra sig över de omständigheter som ska ligga till grund för beslutet. Skolverkets ramar gäller det totala utbudet och berör både kommunala och enskilda huvudmän, men säger inget om fördelningen mellan olika huvudmän eller hur många platser det ska finnas på olika skolenheter.

Förslagen väcker ett flertal frågor, bl.a. om vad det konkret innebär att kommuner och andra huvudmän ska få lämna synpunkter och vilket mandat dessa synpunkter ska tillmätas. Skolverket ska föra dialog med enskilda huvudmän. Vad händer om huvudmännen har olika synpunkter?

Det finns även många otydliga skrivningar. I förslag 6.6.9 framgår att kommunerna utöver rättighetsbaserad utbildning och sammanhållning yrkesutbildning i komvux ska ”sträva efter att erbjuda utbildning på gymnasial nivå som svarar mot vuxnas efterfrågan och behov”? Vad innebär det? SKRs erfarenhet är att ”sträva efter” kan vara ett sätt att öka ambitionen från statens sida utan att finansiering åtföljs.

6.6.6 Enskilda huvudmän för gymnasieskola ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven och 6.6.7 Befintliga enskilda huvudmän för gymnasieskola ska få nya godkännanden genom en förenklad prövning

Utredningen föreslår att Skolinspektionen vid godkännande av enskilda huvudmän ska besluta om ett högsta antal utbildningsplatser för de utbildningar som huvudmannen söker tillstånd för. Antalet platser ska rymmas inom den regionala ramen och beslutas med hänsyn till befintligt utbud. Ändring av antal platser som godkännandet anger kan göras efter beslut om ändrad ram eller om särskilda skäl föreligger. Befintliga enskilda huvudmän ska få nya godkännanden genom en förenklad prövning.

Förslaget innebär att Skolinspektionen, utifrån de regionala ramar som Skolverket beslutar om, ska fastställa antalet utbildningsplatser som godkännande för de enskilda huvudmännen avser. Förslaget väcker många frågor, exempelvis:

- Hur ska denna högst komplicerade samordning mellan myndigheter kunna fungera i praktiken på ett sätt som leder till ökad resurseffektivitet?
- Vad innebär det att ändringar ska göras proportionerligt i förhållande till befintligt antal utbildningsplatser? Hur kan denna reglering tillämpas vid minskningar?
- Vad händer om en enskild huvudman går i konkurs? Hur ska platserna då fördelas ut mellan övriga huvudmän, är det skolmyndigheterna som avgör det?

Även till detta förslag ställer SKR sig kritiska till vad tidsbegränsade och styrande ramar innebär för huvudmännens incitament att satsa långsiktigt på investeringstunga utbildningar som är viktiga för kompetensförsörjningen.

6.6.8 Sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska definieras i skollagen

Utredningen förslår att sammanhållen yrkesutbildning i komvux ska definieras i skollagen. Det råder en otydlighet idag kring vad som är en sammanhållen yrkesutbildning vilket kan motivera framtagandet av en nationell definition.

Det är inte helt tydligt om enbart nationella kurser och Skolverkets yrkespaket ska ingå i definitionen av sammanhållna yrkesutbildningen. I det läget minskar möjligheten till lokala anpassningar. Det finns elever som t.ex. har kort utbildningsbakgrund eller bristande kunskaper i svenska språket och som inte kan ta del av sammanhållen yrkesutbildning, utan behöver flexibla och individpassade upplägg i kombination av utbildning och arbetsmarknadsinsatser. En nationell definition får inte begränsa detta.

6.6.10 Utökade möjligheter att delta i yrkesutbildning i komvux

Utöver möjligheten att individer inom samverkansområdet fritt ska kunna söka yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser föreslås en skyldighet för hemkommunen att åta sig att svara för kostnaderna. Utredningen föreslår också att om platserna på en yrkesutbildning inte räcker till alla sökande ska hemkommunen erbjuda en så kallad alternativplats på en annan yrkesutbildning. En behörig sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet.

Syftet med förslaget är att utredningen vill stärka likvärdig och utökad tillgång till yrkesutbildning för individen. Förslaget innebär en viss rättighet att få läsa en vuxenutbildning, något som inte finns idag. SKR konstaterar att rättigheten endast gäller inom samverkansområdet. Det kommer således att spela fortsatt stor roll vilka utbildningar som erbjuds inom samverkansområdet och frågan är därför vilka effekter som uppnås. Ur ett likvärdighetsperspektiv, och för att bredda utbudet, skulle det troligen behövas ytterligare åtgärder eller möjligheter. Flera kommuner såg redan före covid-19 att behovet av utökad stöd inom vuxenutbildningen ökade. Allt fler elever med bl.a. språksvårigheter och tidigare skolmisslyckanden ställer krav på större anpassningar för att de ska kunna fullfölja utbildningen. SKR ser att det kommer att behövas nationella insatser för att utveckla stödfunktionerna inom vuxenutbildningen.

SKR anser att utredningen inte har gjort en tillräcklig konsekvensanalys när det gäller att eleverna ska erbjudas en alternativplats. Förslaget får konsekvenser som är orimliga då det rör sig om stora volymer till höga kostnader. En alternativplats kanske inte ens är önskvärd ur den sökandes perspektiv. Förslaget är dessutom kraftigt underfinansierat, se 8.12.

6.7 Skolverket ska förbereda införandet och utarbeta förslag kring ramarnas konkreta utformning

SKR avstyrker som ovan beskrivet steg 2 och ser därför inte att detta förslag är nödvändigt att kommentera.

6.8 Kvalitetshöjande insatser för yrkesutbildning i komvux

6.8.1 Det finns fortsatt behov av statsbidrag för vissa utpekade områden inom ramen för regionalt yrkesvux

Utredningens förslag är att statsbidragsdelen yrkesutbildning för vuxna ska övergå till det generella statsbidraget för att finansiera den rättighet som införs inom samverkansområdet (6.6.10). Övriga statsbidragsdelar ska enligt förslaget fortsatt ges som riktade statsbidrag.

SKRs grundinställning är att statliga tillskott i första hand bör ges i form av generella bidrag till kommunerna och regionerna, men att det kan finnas situationer där olika riktade bidrag kan vara ett komplement, främst för att stödja utveckling. Statsbidraget för regionalt yrkesvux¹ har under de senaste åren förändrats kraftigt med stora variationer i medel för antal platser och nya krav på t.ex. kommunal medfinansiering. Att dela upp statsbidraget i ytterligare delar med olika finansieringsgrad, som utredningen föreslår, skulle leda till ännu mindre flexibilitet och försvåra arbetet med redovisning m.m. Statsbidraget skulle kunna fungera bättre än vad det gör idag om förutsägbarheten och långsiktigheten ökade.

Ett alternativ för att nå utredningens målsättningar om ett bredare utbud är att de fem delarna i statsbidraget slås ihop och att kommunerna får fördela medel mellan delarna utifrån söktryck. Av Skolverkets redovisningar för statsbidraget framgår att behovet av de olika statsbidragsdelarna ser olika ut mellan kommunerna och mellan åren. Ett annat alternativ är att se över det kommunala medfinansieringskravet. SKR delar utredningens bedömning om att statsbidraget på sikt ska överföras till generella bidrag, men anser att detta bör göras samlat och i ett senare skede. Statsbidraget har förändrats mycket de senaste åren och det arbete som inletts för att skapa bättre planeringsförutsättningar bör få utvecklas och utvärderas. Det är dessutom väldigt svårt att beräkna kostnaderna i nuvarande läge, vilket inte minst framkommer av utredningens finansieringsförslag.

6.8.2 Arbetsplatsförlagt lärande ska ingå i all sammanhållen yrkesutbildning i komvux

SKR delar utredningens beskrivning om att arbetsplatsförlagt lärande (APL) är en viktig del för att yrkesutbildning ska få kvalitet och djup och på så sätt bidra till en anställningsbarhet. APL kan vara en utmaning när yrkesvux ska byggas ut. Det handlar mycket om arbetsgivares och branschens vilja och kapacitet att erbjuda APL, vilken i sin tur kan variera mellan såväl olika kommuner som olika branscher och yrkesområden. Det kan därför vara positivt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om minsta omfattning av APL på sammanhållna yrkesutbildningar och om undantag från kravet på APL.

¹ Statsbidrag för regionalt yrkesvux består av tre bidrag och fem delar med separata ansökningsförfaranden. 1) yrkesutbildning för vuxna (yrkesvux), 2) yrkesvux i kombination med sfi och sva, 3) lärlingsutbildning för vuxna (lärlingsvux), 4) lärlingsvux i kombination med sfi och sva samt 5) yrkesförarutbildning.

6.8.3 Regionala branschråd ska ersätta yrkesråd i komvux

Synpunkter om förslaget lämnas under 6.3.5.

6.9 Behov av fortsatt utredning

6.9.2 Gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas

SKR ställer sig bakom utredningens bedömning

SKR ser mycket positivt på utredningens bedömning att gymnasieskolans och gymnasiesärskolans utbildningar bör utvecklas. Förbundet instämmer med att mer systematisk kunskap om elevers efterfrågan och behov är nödvändig för att bättre kunna planera och dimensionera utbildning. SKR anser att detta arbete bör inledas så snart som möjligt.

6.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens andra steg

SKR avstyrker steg 2 och följaktligen även föreslagna ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Som tidigare påtalats är tidsplanen snäv och det finns skäl att tro att det kommer att ta längre tid att implementera steg 1. Därutöver borde effekter av steg 1 följas upp och utvärderas före en implementering av steg 2. Däremot förordar SKR att innehållet i gymnasieskolans utbildningar (6.9.2) ses över inom snar framtid.

Förslag om finansiering och resursfördelning i gymnasieskolan (kapitel 7)

7.2 Förslag

7.2.1 Det ska regleras att kommuner inom gymnasieskolans samverkansområden ska betala interkommunal ersättning till varandra

SKR tillstyrker förslaget

SKR bedömer att den föreslagna regleringen är rimlig. Många samverkansområden har redan gemensamma prismodeller.

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

SKR avstyrker förslaget

SKR instämmer med utredningens bedömning att förslaget ligger i linje med principen om lika villkor, men ser att en reglering skulle orsaka problem som inte analyserats i tillräcklig utsträckning.

Det är svårt för samverkande kommuner att fastställa gemensamma prislistor eller ta fram gemensamma beräkningsgrunder. Ett införande av föreslagen reglering skulle inverka negativt på de samverkansområden som har etablerade och välfungerande prismodeller som inte utgår från budgeterade kostnader, eftersom det skulle innebära onödig administration för dem att behöva göra om dessa modeller. Av det skälet avstyrker SKR förslaget och hävdar att tillvägagångssättet för fastställande av

interkommunal ersättning bör vara en kommunal angelägenhet. SKR anser också att en reglering av hur avstämningsbeslut ska göras kräver ett mer gediget förarbete.

7.2.3 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan

SKR avstyrker förslaget

Utredningen föreslår att efter 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 beslutas av kommunen. Påslaget eller avdraget ska göras utifrån elevens studieförutsättningar och bestämmas till 5 000 kronor per år. Skolverket ska, utifrån fördelningen av elevernas meritvärde för respektive program på nationell nivå, meddela gränsvärden för när påslag eller avdrag ska göras.

Gymnasieskolan har ett viktigt uppdrag att uppväga skillnader mellan elevers studieförutsättningar. SKR instämmer med utredningens intentioner, men ser problem med förslaget eftersom det kan ge oönskade effekter och innebär ett ingripande i den kommunala självstyrelsen. Kommuner har ett skollagsreglerat ansvar att fördela resurser efter elevers förutsättningar och behov. Flera kommuner har redan egna resursfördelningsmodeller som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar. I dessa fall skulle ett införande av regleringen leda till dubbelkompensation för elever hos andra huvudmän. Förslaget innebär ett administrativt merarbete när det gäller både interkommunal ersättning och bidragen till enskilda huvudmän.

SKR ställer sig undrande till vilka effekter som kan uppnås med en så begränsad omfördelning av resurser som utredningen föreslår. Även om det inte handlar om stora belopp kan principen om lika villkor sättas ur spel. Om kommunen betalar ut ett genomsnittligt bidrag per elev och program till den egna gymnasieskolan men måste använda ett kompensatoriskt schablonbelopp för elever i andra huvudmäns skolor, betalas olika stora bidrag ut för eleven beroende på vilken huvudmans skola eleven går i. Därmed riskerar förslaget att bli styrande för kommunernas resursfördelning till de egna skolorna.

Att enbart utgå från elevers meritvärde från årskurs 9 kan vara alltför trubbigt. De kommuner som har resursfördelningsmodeller utgår ofta från en bredare uppsättning av faktorer som påverkar elevers studieförutsättningar. Enligt förslaget ska Skolverket meddela meritvärdesgränser för påslag och avdrag i schablonbeloppet samtidigt som riksprislistan senast den 31 januari för innevarande år. Detta skulle ge negativa konsekvenser för kommunernas beslut om bidragsbeloppen till enskilda anordnare, som måste beslutas före kalenderårets början. Meritvärdesgränser måste kunna meddelas tidigare, förslagsvis så snart som grundskolans betygsstatistik är sammanställd, så att budgetförutsättningarna är klara före årets början.

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

SKR tillstyrker förslaget men ser det som otillräckligt för att minska segregation i gymnasieskolan

SKR bedömer att förslaget är otillräckligt för att bemöta utredningens uppdrag att föreslå åtgärder för att minska segregationen i gymnasieskolan. SKR anser likväl att det är rimligt att det i skollagen införs en bestämmelse om att gymnasieskolans huvudmän ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning på sina skolenheter. Det bör dock vara upp till varje huvudman att, utifrån lokala förutsättningar och behov, avgöra hur den ska verka för en mer allsidig social elevsammansättning. SKR utgår från att detta innebär att kommuner inte kommer att få förelägganden från exempelvis Skolinspektionen utifrån bestämmelsen. Det måste finnas realistiska förväntningar på vilken skillnad som regleringen kan göra i praktiken. Det är med detta förbehåll som förbundet tillstyrker förslaget.

7.3 Studiebidrag till eget boende

7.3.1 Staten ska ansvara för ett nytt studiebidrag till eget boende, 7.3.2 Studiebidrag till eget boende ska regleras i studiestödslagen och 7.3.8 Kommunerna ges möjlighet att samordna kommunalt stöd till elevresor med ett nytt studiebidrag till eget boende

SKR tillstyrker förslagen, men ser behov av fortsatt utredning vad gäller konsekvenser för kostnadsutjämnings

SKR instämmer i utredningens bedömning att CSN bör få ett samlat ansvar att hantera studiebidrag till eget boende för både offentliga och enskilda huvudmäns elever samt att detta ska regleras i studiestödslagen. Förändringen kan leda till ökad förutsägbarhet för elever och vårdnadshavare och kräver en välfungerande samordning med kommunernas stöd till elevresor.

SKR vill uppmärksamma regeringen på att i kostnadsutjämnings delmodell för gymnasieskolan tas hänsyn till behovet av resor och inackordering för gymnasieelever glesbygdskommuner. Eftersom få fiktiva gymnasieskolor placeras i befolkningssmå kommuner antas samtliga gymnasieelever få inackorderingsbidrag och inga ersättningar ges för dagliga resor. Denna fiktiva gymnasieskolestruktur har låg träffsäkerhet gentemot den faktiska skolstrukturen. Ett förstatligande av inackorderingsbidraget, med tillhörande reglering av finansieringsprincipen och borttagande av inackorderingsvariabel i kostnadsutjämnings gymnasieskolemodell, kan därför få stora ekonomiska effekter för enskilda kommuner. Regeringen bör utreda denna fråga innan förändringen träder i kraft.

För att få till en välfungerande samordning mellan CSNs handläggning och kommunalt stöd till elevresor, är det nödvändigt att kommunerna på ett smidigt sätt kan ta del av uppgifter från CSN. Informationsöverföringen bör vara automatiserad och avgiftsfri. Hur detta ska gå till kräver sannolikt fortsatt dialog, också om tider för när beslut fattas, för att säkerställa att en elev inte får dubbel ersättning.

SKR har inom ramen för remissförfarandet inte tagit ställning till möjliga effekter av övriga förslag som rör studiebidrag till eget boende.

7.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.4.1 Ändringarna i skolförfattningarna och 7.4.2 Ändringarna i studiestödsförfattningarna

SKR tillstyrker eller avstyrker ikraftträdandet i enlighet med ställningstaganden ovan

Ändringarna i skollagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Ändringarna som gäller gymnasieskolan ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2024. De bestämmelser som hör ihop med ändringarna i studiestödsförfattningarna ska dock tillämpas vid ikraftträdandet. Ändringarna i gymnasieförordningen ska träda i kraft 1 juli 2022. Ändringarna i studiestödsförfattningarna ska träda i kraft den 1 juli 2022. Studiebidrag till eget boende ska inte få lämnas för den tid för vilken den studerande får inackorderingstillägg enligt äldre bestämmelser.

Konsekvenser för kostnadsutjämnings delmodell för gymnasieskolan bör utredas inför ett ikraftträdande av förändringar som rör studiebidrag till eget boende. SKR tar inte ställning till om en sådan utredning påverkar föreslagen tidplan för införandet. Förbundet ser ett behov av samråd mellan CSN och kommuner i samband med överföringen av ansvar.

Konsekvenser (kapitel 8)

8.2 Konsekvenser avseende utredningens syfte

Som framgått tidigare av yttrandet ställer sig SKR tvekande till att föreslagna åtgärder löser de problem som utredningen beskriver. Den modell för planering och dimensionering som utredningen föreslår är komplex och det är svårt att förutse alla konsekvenser av förslagen. Här nedan följer exempel på vad förbundet anser att utredningen har förbisett i sin konsekvensanalys.

Elevernas tillgång till ett allsidigt utbud och likvärdighet

Utredningen för en del resonemang om varför ungdomar väljer gymnasieutbildning som de gör, men lägger inga skarpa förslag som handlar om åtgärda programmens olika attraktivitet. Som konsekvens av utredningens dimensioneringslösning kommer sannolikt färre elever att komma in på sitt förstahandsval, vilket kan leda till att de känner sig mindre motiverade att fullfölja en utbildning. Dessa effekter är vagt beskrivna i konsekvensanalysen. Behovet att göra innehållet i gymnasieskolans utbildningar, i synnerhet yrkesprogrammen, attraktivt och relevant bemöts inte med utredningens förslag. Utan en översyn av utbildningarnas innehåll finns en risk för att åtgärderna leder till att vissa ungdomar kan uppleva försämringar, snarare än förbättringar, i det tillgängliga utbudet.

Elever som saknar behörighet till nationella program kan till viss del få ett större utbud att välja på när samverkansavtal även ska omfatta programinriktat val och yrkesintroduktion. Samtidigt blir det troligen svårare för huvudmännen att dimensionera antalet platser på introduktionsprogram med nära anknytning till populära nationella program, vilket kan leda till att obehöriga elever hamnar i ett mindre gynnsamt läge. Det handlar t.ex. om att möjligheterna att erbjuda programinriktat val mot högskoleförberedande program begränsas, eftersom platser inte kan vikas för obehöriga elever. SKR ställer sig frågande till om utredningen i tillräcklig utsträckning har analyserat den risken.

Förutsättningarna att öka utbudet och likvärdigheten kan till viss del förbättras genom exempelvis införande av frisök och viss rättighet till yrkesutbildning som vuxen, men grundproblematiken blir inte löst. Bredden i det tillgängliga utbildningsutbudet kommer fortfarande till stor del avgöras av var i landet eleven bor, vilket samverkansområde kommunen ingår i och möjligheterna till pendling. Frågan är därför vilka effekter som uppnås med förslagen. Ur ett likvärdighetsperspektiv skulle det troligen behövas andra åtgärder eller möjligheter för att ge elever och studerande från mindre kommuner och glesbefolkade regioner samma möjligheter till ett bredare utbud av utbildningar.

En sannolik effekt av utredningens förslag är att fler elever kommer att få pendla. Skolverket har tidigare visat att pendling kan inverka negativt på elevers motivation att fullfölja en utbildning (Skolverket 2011: *Gymnasieelevers byten av program och skolor*). Det finns anledning att särskilt fundera på vad pendling kan innebära för motivationen hos elever på programinriktat val och yrkesintroduktion.

Segregation och jämställdhet

Att motverka segregation och i sin tur polarisering och utanförskap i vårt samhälle är viktiga framtidsfrågor. SKR uppfattar det enda förslag som utredningen lägger på detta område som otillräckligt. Utredningen formulerar sig vagt om hur ett "aktivt arbete för en allsidig social elevsammansättning" ska gå till (och vad det är). Även om intentionen är god, är det inte sannolikt att åtgärden leder till större förändringar av den segregation som präglar gymnasieskolan i många delar av landet.

Förbundet ifrågasätter också om utredningen i tillräcklig utsträckning analyserat vilka sammantagna konsekvenser de föreslagna åtgärderna kan få för den idag redan starka sorteringen av elever på gymnasieskolans program. Det saknas bl.a. förslag som syftar till att bryta normstyrda val samt en utvecklad analys av vilka elevgrupper som kommer att påverkas mest när de idag populära utbildningarna begränsas i antal platser. SKR ser en risk att de föreslagna åtgärderna exempelvis kan leda till att pojkar med låga meritvärden och elever med lågutbildade föräldrar eller med få år i svensk skola får särskilt litet utrymme att välja utbildning. Det kan i så fall leda till ytterligare segregation i gymnasieskolan. Det saknas dessutom tydliga belägg för utredningens slutsats att en dimensionering av yrkesprogrammen som tar hänsyn till

arbetsmarknadens behov kommer att bidra till att utjämna skillnader i ekonomisk självständighet mellan män och kvinnor.

Kompetensförsörjning

För att lösa kompetensutmaningarna fokuserar utredningen på strategisk, central dimensionering. Det är dock ett begränsat verktyg för att balansera arbetsmarknadens behov och elevers efterfrågan. Enligt Yrkesprogramsutredningen (betänkande SOU 2015:97) förutsätter en centralstyrd dimensionering att det träffsäkert går att prognostisera arbetsmarknadens behov, samtidigt som elevernas valfrihet begränsas.

Vid dimensionering utifrån arbetsmarknadens behov uppstår också frågor om på vilket sätt och med vilket perspektiv behoven ska bedömas. Det kan bli kontraproduktivt att i hög grad anpassa yrkesutbildningarnas dimensionering efter kortsiktiga behov.

Följden kan då bli att när väl en högkonjunktur uppstår visar sig utbildningar alltför underdimensionerad och det motsatta vid kommande konjunkturavmattning.

Gymnasieelever kommer ut på arbetsmarknaden med cirka fyra till fem års ”fördröjning” efter det år dimensioneringen av utbildningen beslutades av Skolverket.

En centralstyrd dimensionering av utbildningsutbudet kan leda till att yrkesvux får sämre förutsättningar att bidra till den lokala kompetensförsörjningen och snabbt möta omställningsbehov. Kopplingen till arbetsmarknadsutbildningar och folkhögskolornas yrkesutbildningar är dessutom otillräckligt beskriven. SKR har tidigare framfört att det behövs en bättre samordning mellan arbetsmarknad-, utbildning, social- respektive näringslivspolitik i syfte att klara den framtida kompetensförsörjningen och för individer som står utanför arbetsmarknaden eller som behöver yrkesväxla.

Effektivt resursutnyttjande – samhällsekonomiska konsekvenser

I ett flertal förslag nämner utredningen att effektivt resursutnyttjande är en parameter som ska beaktas men det är inte helt tydligt vad det innebär. Utredningen konstaterar att ett visst platsöverskott kan vara nödvändigt i de regionala ramarna i steg 2 (för att möjliggöra byten, övergång från introduktionsprogram till nationella program, mottagande av inflyttande elever), men tar inte ställning till hur stort överskottet får eller behöver vara. Det finns därmed en risk att modellen med statligt beslutade regionala ramar leder till minskad snarare än ökad resurseffektivitet. Åtgärdsförslagen kan också bidra till att fler elever avbryter sina studier eller får förlängd studietid som konsekvens av att man inte kommit in på sitt förstahandsval. Detta kan i sin tur bidra till minskad resurseffektivitet. Flera av utredningens förslag är dessutom underfinansierade, vilket kommer att bidra till negativa ekonomiska effekter för kommunerna (se avsnitt 8.12).

8.4 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommuner

Här nedan följer ett mer utvecklat resonemang vad gäller förslag 6.1.2 om krav på kommunal samverkan och hur detta inverkar på den kommunala självstyrelsen. I övrigt kommenteras åtgärdsförslagets konsekvenser för kommunerna i kapitel 6 och 7 samt i finansieringsförslaget i 8.12.

Utredningen har föreslagit att kommunerna ska ingå samverkansavtal med minst två andra kommuner och, för gymnasieskolans del, omfattande ett område med minst ett lägsta antal invånare. Samverkan ska bl.a. omfatta planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. SKR uppfattar att förslaget innebär att kommunerna även måste vara överens om finansieringen och de enskilda kommunernas investeringar utifrån ett större perspektiv än den egna kommunens (nämligen det primära samverkansområdet). Vad detta förslag innebär för den enskilda kommunens kompetens i förhållande till kommunallagen för utredningen ingen diskussion om.

Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen (KL) sköter kommuner och regioner på demokratis och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i kommunallagen. Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och regioner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar (lokaliseringsprincipen). Vidare får kommuner och regioner inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om enligt 2 kap. 2 § KL. Undantag från denna princip medges om det finns stöd i lag. SKR saknar resonemang kring hur förslaget förhåller sig till nämnda principer i kommunallagen. Ett påtvingat samverkansavtal skulle kunna gynna en annan kommun på den egna kommunens bekostnad, vilket inte är förenligt med principerna i den kommunala kompetensen och reglerna om att en kommun ska se till den egna kommunens intressen. Det saknas dessutom resonemang kring hur kommunerna ska lösa olika samverkansfrågor när förutsättningarna ser olika ut och vad konsekvenserna blir när ett samverkansavtal inte kan slutas alternativt blir upphävt.

Idag samverkar kommuner i kommunalförbund och gemensam nämnd samt genom den nya möjligheten till samverkan, kommunal avtalssamverkan, 9 kap. 37 § kommunallagen, – allt i frivillig form. I föreliggande förslag *ska* – alltså har en skyldighet – kommuner ingå samverkansavtal, det sker inte på eget initiativ.

Förslaget är mycket mer långtgående när det gäller reglering av hur samverkansavtal ska tecknas, jämfört med samverkanregler i annan lagstiftning. I exempelvis lagen (2003:778) om skydd mot olyckor talas om att stat och kommun ska *samarbeta och samordna* utan att exakt tala om hur det ska ske. Samverkan ska t.ex. även ske mellan socialnämnd och hälso- och sjukvården i vissa enskilda ärenden (se lag 2017:612 om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård), men sådan samverkan sker enbart inom ramen för varje verksamhets kompetensområde enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. En laglig skyldighet eller möjlighet till samverkan bör således varken innebära en minskning eller utvidgning av kompetens, utan bör förutsätta att varje myndighet samverkar inom ramen för sin kompetens.

När det gäller den kommunala självstyrelsen framgår även av regeringsformen (RF) att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna själva sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den

kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Finns det olika möjligheter att nå samma mål ska den inskränkning som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt väljas. SKR uppfattar att det inte finns övertygande argumentation kring att ändamålet uppnås med det förslag som lagts och därför är det heller inte givet att förslaget bör genomföras med hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen.

8.12 Finansiering

Av utredningens konsekvensanalys framgår inte de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Förutom att det inte enkelt går att uttyda vad utredningens beräkningar innebär för kommunerna har SKR invändningar mot vissa antagande och anser att det saknas beräkningar för vissa åtgärdsförslag.

Av betänkandets tabell 8.3 *Finansieringsförslag* framgår att anslaget för yrkesutbildning föreslås minska med 2 272 miljoner kronor, ospecificerade övriga statsbidrag minskas med 275 miljoner kronor och kommunernas generella anslag minskas med 249 miljoner (eftersom kostnaderna för kommunalt stöd till inackorderingsbidrag försvinner). Totalt uppgår finansieringen till 2 796 miljoner kronor, vilket också innebär att kommunernas intäkter minskar med motsvarande. Förslaget medför att samtliga kostnadsökningar, oavsett om det är kostnader hos de statliga myndigheterna eller kostnader hos huvudmännen, ska finansieras genom minskade statsbidrag till kommunerna.

I tabell 1 och 2 sammanfattas utredningens beräkningar vad gäller konsekvenser för kommunerna.

Tabell 1: Finansiering och ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Finansiering	Staten	Kommunerna
Hela anslaget för yrkesutbildning minskas	2 272	-2 272
Övriga statsbidrag minskas	275	-275
Generella statsbidraget minskas	249	-249
Summa finansiering	2 796	-2 796

Tabell 2: Förändrade kostnader och intäkter för kommunerna

	Förändrade intäkter	Förändrade kostnader	Netto
Konsekvenser för kommunerna			
Minskade bidrag p.g.a. finansiering	-2 796		-2 796
Medel för regionalt yrkesvux blir generellt	1 240		1 240
APL och språkstöd fortsatt sökbara	207		207
Efterfrågeökning	676	-676	0
Utveckling av samverkan	200	-200	0
Minskade kostnader inackordering		162	162
Summa konsekvenser för kommuner	-473	-714	-1 187

Kommentar: Uppgifterna i tabell 1 och 2 är hämtade från betänkandets tabeller 8.2 och 8.3 men med justering av kostnadsminskningen för inackordering enligt nedan.

Statsbidraget för regionalt yrkesvux består av fem bidragsdelar. Bidraget ska fördelas proportionerligt mellan dessa utifrån söktrycket för den aktuella ansökningsomgången. Den största delen utgörs av yrkesutbildning för vuxna och utredningen föreslår att denna del överförs till det generella statsbidraget i samband med att en viss rättighet att få läsa yrkesvux införs (förslag 6.8.1). De övriga delarna i statsbidraget (t.ex. kombinationsutbildningar yrkesvux ihop med sfi) ska enligt utredningen finnas kvar som riktade statsbidrag, samma gäller för statsbidragen för APL och språkstöd och innebär inte förändrade kostnader för kommunerna.

Utredningen beräknar att 1 240 miljoner kronor ska föras över till kommunerna för yrkesutbildning för vuxna. Om man förutsätter att 1 240 miljoner kronor är rätt nivå, har kommunerna redan de kostnaderna, statsbidraget tas bort från de riktade men kommer tillbaka som ett generellt. För 2020 kunde Skolverket fördela 1 385 miljoner kronor för yrkesutbildning för vuxna. Under 2020 har regeringen tillfört mer medel till statsbidraget för att möta effekterna av covid-19, men utredningens förslag utgår från de ursprungliga beloppen för 2020. För bidragsåret 2021 fick Skolverket 2 272 miljoner kronor att fördela totalt till regionalt yrkesvux. Kommunerna har inför 2021 sökt statsbidrag för 3 923 miljoner kronor, varav 1 965 miljoner (58 procent) avsåg delen yrkesutbildning för vuxna. I budgetpropositionen för 2021 har regeringen därför föreslagit att statsbidraget tillförs en miljard kronor extra.

SKR befarar därmed att det som uttrycks som en kompensation för ökad ambition är kraftigt underdimensionerat. Det är dessutom endast statens del av finansieringen som ingår i de föreslagna 1 240 miljonerna. Under åren 2017-2019 har det varit krav på 50 procent kommunal medfinansiering. Från 2021 ställs nya krav där kommunerna ska finansiera 3 av 10 utbildningsplatser.

Den föreslagna skyldigheten att bekosta yrkesutbildning i annan kommun i samverkansområdet kommer, enligt utredningens bedömning, att leda till ökad efterfrågan och fler alternativplatser, till en beräknad total kostnad om 676 miljoner kronor. Kommunerna kompenseras enligt finansieringsprincipen och de generella statsbidragen höjs. SKR bedömer att den uppskattade kostnadsökningen är alldeles för lågt beräknad. Utredningens antagande om t.ex. alternativplats bygger på 2 000 fler elever nationellt. Förslaget skulle för Göteborgsregionen enbart vid augustistarten 2020 inneburi omkring 4 000 alternativplatser.

Utredningen bedömer att samverkan på sikt kan leda till en mer effektiv organisation och därmed lägre kostnader för kommunerna. Initialt uppstår dock vissa kostnader för vilka utredningen föreslår ett tidsbegränsat statsbidrag. Det framkommer inte tydligt om detta statsbidrag ska vara riktat eller generellt, ej heller hur beloppet 200 miljoner kronor årligen är framräknat. I tabellen ovan har vi utgått från utredningens förslag, men det inte möjligt att bedöma om kompensationen är tillräcklig.

Eftersom kommunernas ansvar för inackorderingsbidrag/studiebidrag till eget boende flyttas till CSN minskas de generella statsbidragen med 249 miljoner kronor, vilket motsvarar den nivå som kommunerna fick ersättning för när de tog över ansvaret

1991. Det generella statsbidraget ska istället minska med 162 miljoner kronor vilket är de faktiska kostnaderna enligt SCBs räkenskapssammandrag 2019.

Utifrån de kostnadsberäkningar som utredningen redovisat, kommer SKR fram till att sammanlagd ekonomisk konsekvens för kommunerna uppgår till -1 187 miljoner kronor. Kommunerna måste själv finansiera efterfrågeökningen på 676 miljoner kronor eftersom statsbidragen minskar. Tidigare sökbara statsbidrag minskar dessutom sammanlagt med 424 miljoner kronor, för att finansiera ökade statliga kostnader. De riktade statsbidragen för yrkesutbildning i komvux och sårvox på gymnasial nivå har funnits sedan 2009. Riktade statsbidrag ger osäkra planeringsförutsättningar och när vissa delar av bidragen nu föreslås att helt tas bort, måste kommunerna göra omprioriteringar motsvarande de minskade intäkterna.

Därtill kommer andra kostnadsökningar som SKR ser som en konsekvens av utredningens förslag men som inte finns med i konsekvensanalysen och att SKR gör andra bedömningar av vissa förslag enligt nedan.

Övriga kommentarer till utredningens finansieringsförslag

Eftersom en målsättning med de statligt fastställda ramarna är att andelen elever som läser en yrkesutbildning ska öka, är SKRs bedömning att kommunernas kostnader ökar. Yrkesutbildning kostar oftast mer än andra studieinriktningar. SKR beräknar dessa kostnadsökningar till 115 miljoner kronor per procentenhetsförändring i fördelningen mellan yrkes- och högskoleförberedande program i gymnasieskolan. Beräkningarna har gjorts utifrån riksprislistans kostnader per program. Om andelen som läser yrkesprogram ökar med en procentenhet per år, bedömer SKR att de ackumulerade kostnadsökningarna i gymnasieskolan efter fem år uppgår till 575 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att finansiering av åtgärder delvis ska göras med hjälp av minskningar av statsbidrag till bl.a. lärlingsutbildning, branschskolor, ett fjärde tekniskt år, branschens arbete för fler yrkeslärare, science center och regionala stödfunktioner. SKR väljer att inte kommentera den föreslagna prioriteringen, men noterar att flera av dessa bidrag är riktade till satsningar som ligger i linje med utredningens uppdrag. Förbundet vill dock understryka att förslaget att hämta finansiering från statsbidraget till ett fjärde tekniskt år återkommer i Betygsutredningens betänkande *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper* (SOU 2020:43).

SKR noterar att utredningen inte föreslår att kommuner ska ersättas för följande kostnadsökningar:

- Administrativa merkostnader för kommuner i fastställandet av såväl interkommunal ersättning som bidrag till enskilda huvudmän som orsakas av införande av kompensatoriskt schablonbelopp.

- Administrativa merkostnader för samverkansområden som har etablerade prismodeller som fastställs på annat sätt vid implementering av förslaget om att interkommunal ersättning ska utgå från budgeterade kostnader.
- Ökade förvaltningskostnader för att tillgängliggöra data externt i samband med rapportering av planerade studievägar, som är en utvidgad uppgift för kommunerna.

SKR förutsätter att den fortsatta beredningen av utredningens finansieringsförslag väger in de kostnadsökningar som saknas och de delar som är underfinansierade.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande