

## Yttrande över Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning SOU 2020:33

Läraryrket har fått möjlighet att yttra sig till utbildningsdepartementet angående Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning SOU 2020:33.

### **Sammanfattning av Läraryrket:s synpunkter**

Läraryrket ställer sig bakom ambitionen att bättre dimensionera gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens utbud av program, inriktningar och utbildningsplatser. Förslaget om regionala dimensioneringsramar baserade på prognoser över arbetsmarknadens behov, som omfattar både kommunala och fristående aktörer, är rimligt. Berörda skolformer bör i högre grad anpassa sitt utbildningsutbud i förhållande till en föränderlig arbetsmarknad.

Förbundet är samtidigt skeptiskt till hur nämnda ramar ska implementeras genom kommunala samverkansavtal mellan minst tre kommuner under loppet av minst tre år. Det system som föreslås riskerar att bli svåröverblickbart, generera konflikter mellan huvudmän och försvåra det fackliga demokratiska inflytandet. Ansvarsfördelningen och styrkedjan riskerar att bli ännu mer otydliga. Ambitionen att skapa mer av samarbete på bekostnad av konkurrens är givetvis lovvärd, men det system bestående av fria men delvis framtvungade samarbeten som utredaren föreslår ger inte rätt förutsättningar för dimensioneringsramarnas implementering. De samarbeten som föreslås kräver en mer robust organisation på regional nivå och längre tidshorisonter.

OECD har pekat på att ansvaret för skolsystemet i Sverige är mycket splittrat. Sveriges 290 kommuner och hundratals friskoleföretag har väldigt olika förutsättningar och olika ambitioner. Skolkommissionen konstaterade i sitt slutbetänkande att skolans huvudmän ofta saknar den kapacitet som krävs för att kunna genomföra uppdraget i skolans nationella styrdokument. Likvärdigheten i det svenska skolsystemet har stora brister.

19 november 2020

Läraryrket vill därför se en återcentralisering av svensk skola. Våra synpunkter på utredningens slutbetänkande ska ses mot bakgrund av denna grundhållning. Förbundet vill se ett statligt huvudansvar för skolan bland annat genom statlig finansiering, statligt ansvar för lärarförsörjningen, statligt ansvar för kompetensutveckling samt ett genomgripande statligt ansvar för skolans likvärdighet. I betänkandet finner förbundet att vissa förslag förvisso ligger i rätt riktning. Den statliga styrningen stärks, vilket är välkommet, men på flera punkter önskar Läraryrket att man ökar statens inflytande ytterligare och tydliggör ansvarsfördelningen genom en regional myndighetsstruktur.

## Utredningen i korthet

Utredningen föreslår att:

- Utbudet av utbildning och utbildningsplatser ska dimensioneras med hänsyn till både elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov.
- Staten ska stödja och styra huvudmännen när det gäller planering och dimensionering av vilka gymnasieutbildningar som ska erbjudas samt hur många platser som ska finnas på dessa. Staten ska besluta om regionala ramar både för utbudet inom gymnasieskolan och för yrkesvux.
- Genom fördjupat kommunalt samarbete via samverkansavtal ska man skapa ett bredare utbud av utbildning inom ett större område än den egna kommunen.
- De fristående skolornas roll i utbildningssystemet ska stärkas och lika villkor ska så långt som möjligt gälla för huvudmän för fristående och kommunala skolor. Den ökade statliga styrningen av utbudet ska gälla både kommunala och enskilda huvudmän.
- Ett kompensatoriskt schablonbelopp som utgår ifrån elevernas meritvärden i grundskolan ska läggas till eller dras bort från den interkommunala ersättningen respektive grundbeloppet till enskilda huvudmän i syfte att stärka förutsättningarna för kompensatoriska åtgärder i gymnasieskolan.

19 november 2020

## Läraryörbundetts synpunkter

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

Utredningen föreslår att när huvudmännen bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas samt antalet utbildningsplatser, så ska man i fortsättningen ta hänsyn till ungdomarnas efterfrågan, behov och arbetsmarknadens behov. Utredningen gör bedömningen att Skolverket ska göra en analys av hur man bäst utövar tillsyn av huvudmännens efterlevnad av de föreslagna reglerna för planering och dimensionering.

Läraryörbundet anser det rimligt att gymnasial utbildning fortsättningsvis i högre utsträckning dimensioneras och planeras med hänsyn till arbetsmarknadens behov. Det är viktigt att både gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen kan erbjuda ett brett och adekvat utbud av utbildningar med hög kvalitet som bättre speglar arbetsmarknadens behov.

Redan idag har de kommunala huvudmännen i uppdrag att erbjuda ett allsidigt utbud av utbildning. Utredningens analysdel visar dock mycket tydligt att många kommuner har svårt att skapa rätt volymer i många utbildningar. Gymnasieskolan omfattar idag 18 program och cirka 60 inriktningar. Det är inte realistiskt att små huvudmän med ett högst begränsat elevunderlag kan erbjuda samtliga inriktningar. Det är därför viktigt att man ser till att erbjuda de utbildningar som på längre sikt ger en stark ställning på arbetsmarknaden. Huvudmännen behöver ha rätt förutsättningar och resurser för detta. Ibland nödvändiggörs kommunövergripande samarbeten som förutom att skapa ett större elevunderlag också kan främja kvalitet och förankra utbildningen i det regionala näringslivet etc. Att i högre utsträckning utgå från arbetsmarknadens behov kan ge huvudmännen en bra vägledning i vilka utbildningar som bör prioriteras.

Idag är det huvudsakligen elevernas efterfrågan och skolhuvudmännens konkurrens om eleverna som formar utbildningsutbudet. Läraryörbundet anser att det även i fortsättningen är en självklarhet att elevernas önskemål är en betydande faktor som styr utbildningsutbudet. Elevernas egna önskemål är en viktig utgångspunkt för att eleverna ska vara motiverade att läsa och fullfölja en gymnasieutbildning. Motivation har en stark koppling till studief framgång och får därmed inte bortses från. Med det sagt behöver systemet samtidigt vara utformat på ett sätt som gynnar den enskildes möjligheter att forma sitt liv och på rätt sätt rusta sig för högre utbildning och/eller arbetsmarknaden, så att man på längre sikt kan tillgodose sina intressen och förverkliga sina livsplaner. Att väga elevens

19 november 2020

önskemål på kort sikt mot vad som gynnar eleven på längre sikt är vad det i grunden handlar om.

Dagens system som på många orter präglas av en allt tuffare konkurrens mellan fristående och kommunala huvudmän skapar ett överutbud av vissa gymnasieutbildningar, något utredningens analysdel tydligt vittnar om. Att enkom utgå från elevens önskemål riskerar att enbart spegla elevernas kortsiktiga önskemål. Gymnasieskolan har ett mycket brett uppdrag som inte nödvändigtvis tas tillvara på bästa sätt genom att huvudmännen konkurrerar om att möta elevernas snäva kortsiktiga efterfrågan. Skolan är en samhällsinstitution vars verksamhet måste utgå från att rusta eleverna ur ett längre tidsperspektiv. Förbundets hållning i frågan har sitt ursprung i att vi tror på bildningens kraft att forma självständiga upplysta medborgare.

Läraryrket tillstyrker mot denna bakgrund förslaget om att huvudmännen ska ta hänsyn till både ungdomarnas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov vid dimensionering och planering av gymnasial utbildning. Läraryrket tillstyrker även förslaget om att huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras (6.3.4). Betydelsen av att kunna göra ett välgrundat val av gymnasieutbildning kan knappast överskattas. Bättre stöd och vägledning är en fråga om likvärdighet. Det är också välkommet att eleverna föreslås få en mer fördjupad förståelse av vilka förutsättningar man har att etablera sig på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning.

Läraryrket är sedan länge positiva till att samtliga nationella gymnasieprogram ska innehålla högskolebehörighet i sitt grundupplägg. Ett sådant förslag kommer att bidra till att öka yrkesprogrammets attraktionskraft och förbereda Sveriges gymnasieelever för en kunskapsintensiv arbetsmarknad. Förbundet anser att en återinförd högskolebehörighet på samtliga program kan vara en av de mest effektiva åtgärderna för att möta den kompetensbrist som finns inom många yrken. Regeringen bör därför skyndsamt formulera ett sådant förslag.

#### 6.1.2 Kommuner ska samverka för ett ändamålsenligt utbud

Utredningen föreslår att kommunen ska ingå ett samverkansavtal med minst två andra kommuner (inom ett så kallat primärt samverkansavtal inom en region) under loppet av minst tre år. Samverkansavtalet ska syfta till planering och dimensionering av gymnasieutbildning. Samarbetet handlar om att dimensionera både på inriktnings- och programnivå. I arbetet ska man utgå från elevernas behov och efterfrågan samt arbetsmarknadens behov. Avtalet ska effektivisera resursutnyttjandet och göra så att kommunerna får bättre möjligheter att leva upp till skyldigheten om att erbjuda ett allsidigt urval av utbildningar. Kommunerna är fria att välja kommuner att samarbeta med, men

19 november 2020

de måste samarbeta med minst två andra kommuner. Man tillämpar således en princip med viss frivillighet under ”tvång”.

Läraryrket anser att förslaget givetvis har flera mycket goda intentioner. Att bygga system som bidrar till ett allsidigt urval av utbildningar är naturligtvis positivt. De samarbeten vi ser inom ramen för teknik- och vård- och omsorgscollege är ofta framgångsrika. Nämnda samarbeten bygger ofta på ett genuint engagemang och ett starkt intresse från olika branscher inom en viss region etc. Samarbetena har dock uppstått som en konsekvens av att de kan bidra till att skapa ömsesidiga fördelar för kommunerna inom en region. Samarbetena kan sägas skapa ett slags ”win-win”.

Läraryrket ställer sig emellertid frågande till om framtvingade samarbeten – förvisso med viss frivillighet - leder till samma ömsesidiga fördelar på det sätt som beskrivits ovan. Många kommuner riskerar att i viss mån bli ”förlorare” genom framtvingade samarbeten. Arbetstillfällena kommer sannolikt att försvinna och elevernas skola i glesbygd flyttas till den stora orten i regionen. Ambitionen för gymnasieskolan riskerar i värsta fall att sänkas hos vissa kommuner. Pendlingen för både lärare och elever kommer att öka. Risken för osämja och konkurrens om arbetstillfällena, utbildningsplatser etc. är överhängande med den modell som utredningen föreslår.

Läraryrket ser naturligtvis behovet av det regionala perspektivet och vill gärna se samarbeten som skapar fördelar för samtliga parter. Dessa samarbeten uppstår som en konsekvens av att man kan hitta ömsesidiga fördelar som gynnar gymnasieskolan och dess elever. Vi slår samtidigt vakt om att kommunerna alltid ska ha höga ambitioner för sina gymnasieskolor. De ska tillsäkras de förutsättningar och resurser som krävs för att implementera skolans styrdokument. Formerna för samverkan ska därför vara välordnade och likvärdiga över landet.

Läraryrket är organiserade för att utöva ett demokratiskt fackligt inflytande på den kommunala nivån där de verksamhetsnära besluten i hög grad fattas. Med det förslag som läggs fram är det svårt att se var det fackliga inflytandet ska finnas med. Det system som växer fram blir sannolikt ganska svårt att överblicka på många håll. Styrningen av gymnasieskolan blir otydlig och beslutsfattandet svårtillgängligt. Samarbeten kräver ordnade, transparenta former som är likvärdiga över landet. En regional myndighetsstruktur skulle kunna bidra till att skapa rätt former för konstruktiva samarbeten och även erbjuda ett forum för inflytande från arbetsmarknadens parter.

Utredningens förslag på samverkansmodell skapar en otydlighet i ansvarsfördelningen och i styrkedjan. Dagens redan mycket fragmentiserade system riskerar att bli än mer splittrat. Gymnasieskolans likvärdighet förutsätter en ny ordning med ett starkt statligt huvudansvar. Staten behöver ta ett brett

19 november 2020

helhetsgrepp om gymnasieutbildningen i Sverige och via en regional myndighetsstruktur lägga grunden för hur man möter både elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Regionala perspektiv måste tillämpas via en myndighet som har det övergripande ansvaret för dimensioneringen av utbildningsutbudet. Vi anser det rimligt att en regional skolmyndighet identifierar vilket ungefärligt utbud som bör finnas inom en specifik kommun eller pendlingsområde. Det skulle kunna handla om att man som kommun ska eftersträva att skapa utbildningsplatser som volymmässigt ligger inom ett visst spann eller liknande vad gäller vissa program och inriktningar. Läraryrket avstyrker utredningens förslag mot denna bakgrund.

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

Utredningen föreslår att Skolverket regelbundet ska besluta om regionala ramar för gymnasieskolan och komvux. Ramarna ska tillsammans ge ett brett utbildningsutbud. Skolverkets beslut ska omfatta delar av gymnasieskolan och komvux hos samtliga huvudmän. För gymnasieskolan ska ramarna ange antalet platser som ska erbjudas inom samverkansområdet. Vid behov ska även ramar för de nationella inriktningarna anges. För komvux på gymnasial nivå ska ramarna ange inom vilka yrkesområden som sammanhållen yrkesutbildning ska erbjudas. Vid behov ska ramarna även ange omfattningen av yrkesområden och vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas. Ramarna ska göras utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Endast undantagsvis får en regional ram gälla för en enskild kommun.

Läraryrket ställer sig bakom delar av förslaget. Det är nödvändigt att ge Skolverket en väsentlig roll för att kunna fastslå ramar för utbildningsutbudet. Att ramarna utgår både från elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov kan inte nog understrykas. Att endast beakta arbetsmarknadens behov skulle leda till minskad motivation hos eleverna och resultera i en betydligt svagare genomströmning.

Läraryrket invänder samtidigt mot att ramarna endast undantagsvis ska gälla på kommunnivå. En regional skolmyndighet bör, som beskrevs tidigare, ha i sitt uppdrag att ge en fingervisning om vilket utbildningsutbud som förväntas skapas inom en kommun inom bestämd tidsperiod. Läraryrket tillstyrker således endast förslaget i dess övergripande delar.

#### 6.2.1. Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud

Utredningen föreslår att Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ska ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. För att ett godkännande ska lämnas ska man även ta

19 november 2020

hänsyn till konsekvenserna för gymnasieskolor med både offentliga och enskilda huvudmän som ligger inom området från vilket den fristående skolans elever förväntas rekryteras. Skolinspektionen ska också vid sin prövning beakta om ett godkännande har en negativ påverkan på ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser i det specifika upptagningsområdet.

Läraryrket tillstyrker förslaget 6.2.1 samt förslaget 6.6.6 om att enskilda huvudmän ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven. Det är viktigt att våra gemensamma resurser används effektivt för att främja kvalitet och ett allsidigt väldimensionerat utbud av gymnasial utbildning. Förbundet tillstyrker även förslaget om att enskilda huvudmän ska vara en del av det regionala utbudet (6.2.2). Förslagen ska dock ses som välkomna mot bakgrund av vad som tidigare framförts angående att vi avfärdar förslaget om ett system baserat på samverkansavtal. Läraryrket vill att en regional skolmyndighet ska sätta upp mål för utbildningsutbudet på kommunnivå/pendlingsområde med hänsyn till en regional övergripande ram.

#### 6.3.5 Regionala branschråd för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska bidra med information om arbetsmarknadens kompetensbehov

Utredningen föreslår att det ska införas regionala branschråd för gymnasieskolan och gymnasiesärskolans yrkesutbildning som kommunen ska ansvara för. De ska bidra med att bedöma arbetsmarknadens behov i varje primärt samverkansområde. Samverkansavtalen för primära samverkansområden ska innehålla reglering av hur branschråden ska organiseras. De regionala branschråden får omfatta ett eller flera primära samverkansområden. Branschråden ska regelbundet behandla frågor om nationella yrkesprogram etc. Alla samverkande kommuner, enskilda huvudmän som bedriver utbildning på yrkesprogram etc. inom samverkansområdet, Arbetsförmedlingen och representanter för branschområdet ska erbjudas att delta.

Läraryrket tillstyrker enbart intentionerna bakom förslaget, men inte förslaget som det är formulerat i betänkandet. En dimensionering av gymnasial utbildning i förhållande till arbetsmarknadens behov förutsätter naturligen en god förankring i de nationella och regionala behoven av arbetskraft etc. Redan idag finns branschrådskonstellationer på olika nivåer. Det är en grannliga uppgift att hitta en konstruktion som på ett adekvat sätt speglar branschernas olika intressen. Inom Skolverket finns redan idag nationella programråd. Det finns även huvudmännens lokala programråd.

19 november 2020

Utredningen vill införa ytterligare en nivå. Man vill vidare skapa samverkan mellan alla tre nivåerna. Intentionerna är som sagt goda, men risken är stor att införandet av nya nivåer gör att systemet blir rörigt, svårt att hantera och överblicka. Läraryrskombundet önskar istället att man skapar former för de olika nivåerna under ett och samma tak. En regional myndighetsstruktur skulle på ett annat sätt kunna tillhandahålla en bas för de olika perspektiven och erbjuda representation för branscherna. Läraryrskombundet avstyrker förslaget så som det är formulerat i betänkandet.

### 7.2.3 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan

Utredningen föreslår att ett påslag eller avdrag ska göras med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev. Påslaget eller avdraget ska utgå ifrån elevens studieförutsättningar. Schablonbeloppet ska bestämmas till 5 000 kronor per år. Påslaget eller avdraget föreslås göras på basis av fördelningen av elevernas meritvärden i grundskolan för respektive program på nationell nivå. Schablonbeloppet ska delvis regleras i en förordning.

Förslaget ligger helt i linje med Läraryrskombundets politik och förslaget bedöms ha potential att främja gymnasieskolans likvärdighet. Resurserna till gymnasieskolan fördelas idag till stor del baserat på den utrustning som varje program behöver, vilket är högst rimligt. Det behövs därutöver mer resurser för att kompensera för elevernas studieförutsättningar inom de olika programmen. De gymnasiegemensamma ämnena på olika program utgör ofta en särskild utmaning i det hänseendet. Dagens betygsurval gör att elever med höga betyg samlas på vissa skolor och elever med låga betyg på andra. Ett kompensatoriskt schablonbelopp på programnivå kan skapa mer likvärdiga förutsättningar. Läraryrskombundet tillstyrker förslaget.

Läraryrskombundet

Johanna Jaara Åstrand  
Ordförande

Patrik Ribe  
Utredare