

Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)

Friskolornas riksförbund (förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående förslag och vill lämna följande yttrande.

Sammanfattning

Det finns betydande problem i svensk gymnasieskola, men Förbundet anser inte att utredningen visat att det systemskifte mot ökad statlig detaljstyrning av planering och dimensionering av utbildningarna skulle lösa de problemen. Det går inte att genom statlig detaljstyrning av utbudet öka elevernas intresse för vissa utbildningar.

Förbundet avstyrker därför de flesta förslagen i utredningen.

De förslag som **tillstyrks**, helt eller delvis, är följande.

- Enskilda huvudmän är en del av det regionala utbudet, avsnitt 6.2.2.
- Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt ta fram regionala planeringsunderlag för utbudet av utbildning – förbundet anser att underlagen i första hand kan användas av karriärvägledare för att underlätta elevers beslut om utbildning, avsnitt 6.3.1
- Skolhuvudmän ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket, vilket ligger i linje med att elever enklare ska kunna välja utbildning, avsnitt 6.3.3
- En utredning ska tillsättas för att lösa problemen med sekretess rörande vissa uppgifter rörande fristående skolor, avsnitt 6.3.6. Frågan är dock i skrivande stund nästan löst genom förslag om förordning om skolenhetsregister
- Alla skolhuvudmän ska ingå i gemensamma regionala antagningsorganisationer, avsnitt 6.4.1
- De regionala ramarna för utbudet bör inte omfatta utbildning inom gymnasiesärskolan (heller), avsnitt 6.6.3
- Gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas för att minimera eventuella målkonflikter mellan elevernas intresse på kort sikt vid valet av utbildning och vad de faktiskt har nytta

av efter genomförd utbildning – förbundet anser dock att övriga konservativa förslag i utredningen går emot nämnda målsättning, avsnitt 6.9.2

- Studiebidrag till eget boende, avsnitt 7.3

Inledning

Vi delar utredningens uppfattning att det finns problem för gymnasieskolan och möjligheten att matcha elever med arbetsmarknadens behov. Utredningen har gjort ett gediget arbete med att belysa problemställningar och ta fram underlag för utredningens bedömningar och förslag. De direktiv som utredningen haft att utgå ifrån är:

- Förbättra elevernas tillgång till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet.
- Trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen.
- Främja en likvärdig utbildning och minska segregationen.
- Effektivisera resursutnyttjandet.

Förbundet instämmer i utredningens problembild med att för få elever söker yrkesprogrammen och att det också finns sämre förutsättningar för elever som inte når behörighet till de nationella programmen. Det är djupt oroande att drygt en fjärdedel av gymnasieeleverna inte tar examen och att yrkesutbildningarna inte är tillräckligt attraktiva samt att många av dem inte har en tillräcklig arbetslivsanknytning.

Vi ser också att det är viktigt med tillgång till introduktionsprogram som sedan kan slussa eleverna vidare till de nationella programmen och anser att det är angeläget att utbildningarna, både kommunala och fristående, erbjuder sådana program. Utredningen pekar vidare på att den med ny empiri kan visa att valet av utbildning har betydelse för både genomströmning och för etablering på arbetsmarknaden och inkomstutveckling. Utredningens analyser visar också att möjligheten att gå en utbildning man är intresserad av också har betydelse för sannolikheten att ta examen. Den uppfattningen delar Förbundet också.

Vi vill här framföra att de fristående gymnasieskolorna alla vill bidra till bra utbildning av god kvalitet för eleverna och att motsvara arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft. Det framkommer bland annat av de samarbeten som många av de fristående gymnasieskolorna bedriver tillsammans med näringslivet, se exempel nedan i texten.

Dessvärre har Förbundet inte samma uppfattning som utredningen om vad som löser problemen med arbetsmarknadens rekryteringsbehov, behov som egentligen är grunden till denna utredning. Vi anser att utredningen, som förvisso gjort omfattande analyser av problembilden inför sina förslag, inte i tillräcklig omfattning undersökt *varför* eleverna inte väljer utbildningar som bättre matchar arbetsgivarnas behov. Det borde rimligen utgöra den allra viktigaste frågan att ställa för att komma tillrätta med problemet.

I stället väljer utredningen att minska och värdera ned elevernas möjligheter att välja utbildning samt att föreslå stora principiella och systematiska förändringar i den

styrmodell och ansvarsfördelning som gäller inom skolväsendet idag. Den statliga styrningen ökar på bekostnad av kommuners och enskilda huvudmäns möjlighet att självständigt bedriva sina verksamheter. Enligt vår mening leder det inte till den avsedda effekt som eftersträvas. Förslagen leder i stället till en kostnadsdrivande och omfattande byråkratisk organisation genom regionalisering av Skolverket och systemet med ramtilldelning. Det är beklagligt att utredningen lagt så stor vikt vid statlig detaljstyrning av organisation och utbud och så lite vikt vid incitament för att stimulera elevens efterfrågan och intresse, liksom att inkludera företagens perspektiv. Förbundet anser att det finns betydligt bättre sätt att använda våra gemensamma resurser. Utredningen påtalar på flera ställen att lika villkor ska gälla mellan huvudmännen och att fristående skolors roll i skolväsendet är av vikt. Förbundet uppfattar dock att flertalet förslag i stället är begränsande för fristående huvudmän och i vissa fall riskerar leda till etableringsstop för nya verksamheter. Befintliga friskolehuvudmän riskerar i stället avveckling av verksamheten på grund av de korta tidsperspektiv som platsdimensioneringen innebär och den påverkan det får för fristående huvudmäns möjlighet att bedriva långsiktigt stabil verksamhet.

Förbundet vill också peka på att utredningen helt bortsett från vad som borde vara en mycket viktig aspekt när det gäller elevers lärande, nämligen kvaliteten på utbildningen. Vid gymnasiereformen och framtagandet av skollagen 2010, var en av de bärande tankarna att fristående skolhuvudmän skulle ingå i skolväsendet och att lagregleringen så långt möjligt skulle vara lika för alla huvudmän. Ett argument för förändringarna var att skapa ett utbildningssystem där aktörerna inte konkurrerade med olika regelverk, utan i stället genom visad kvalitet. En skola, fristående som kommunal, måste förtjäna sina elever. I utredningen har över huvud taget inte förts någon diskussion om utbildningarnas olika kvalitet som en betydelse för dimensionering av platser. Tvärtom anser Förbundet att risken finns att kvalitetsambitionen i stället sänks genom att tilldelning av ram endast sker utifrån ett byråkratiskt fastställt underlag, där en skolhuvudman kan luta sig tillbaka utifrån sin tilldelade ram. Här finns en tydlig risk för att elevernas kunskapsresultat sänks och att det uppstår ett "översök" till uppskattade utbildningar med hög kvalitet, men som inte kommer att kunna ta emot eleverna på grund av den ramtilldelning som utbildningen fått. Utredningens förslag är i denna del helt enkelt inte kvalitetsdrivande.

Förbundet anser, som vi också redan påtalat, att elevernas möjligheter att välja sin utbildning nedvärderas och förminskas i utredningens förslag. Förbundet menar att det – alltså elevernas möjligheter att genom egna val påverka sin framtid – i stället borde vara utgångspunkten för utredningen. Men då måste också incitamenten för elevernas val förbättras. Det enda rimliga är att hitta sätt att stimulera efterfrågan. Hur får vi eleverna intresserade av de utbildningar som bättre motsvarar arbetsmarknadens behov? Hur kan utbildningarna förbättras? Hur kan skolan arbeta närmare och tillsammans med näringslivet? Där ser Förbundet att flera lösningar måste till. Framförallt bör betydligt mer vikt läggas vid en väl fungerande karriärvägledning, utifrån förslagen i betänkandet Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle, SOU 2019:4. Genom att förbättra karriärvägledningen och tydligt göra kopplingen mellan utbildningsval och arbetstillfällen samt inte minst inkomstutveckling, kan elevernas val på frivillig väg styras

mot att bättre matcha arbetsmarknadens behov. Här vilar också ett stort ansvar på näringslivet att bättre samarbeta med skolorna för att visa på möjliga yrkesutgångar. Ett sådant samarbete är av största vikt, men förbundet bedömer att ett sådant samarbete inte gagnas av de tilltvingade och byråkratiska samarbetsformer som utredningen föreslår.

Förbundet anser också att möjligheterna till att uppnå högskolebehörighet genom yrkesprogram bör förbättras. Vi bedömer att utbildningar som inte ger högskolebehörighet ofta väljs bort av elever och vårdnadshavare till förmån för högskoleförberedande program. Det är förvisso möjligt att studera till högskolebehörighet genom tillval, men det innebär att eleverna på yrkesprogrammen sammanlagt läser fler poäng än de som från start väljer ett högskoleförberedande program.

Här följer Förbundets kommentarer till specifika förslag i utredningen.

6. Förslag om planering och dimensionering

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

Utredningens förslag: När huvudmän bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa ska betydande hänsyn tas till både ungdomarnas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov.

Utredningens bedömning: Regeringen bör uppdra åt Statens skolinspektion att redovisa en analys av hur myndigheten avser att utöva tillsyn över huvudmännens efterlevnad av de nya reglerna för planering och dimensionering.

Förbundet avstyrker förslaget, inklusive uppdraget i utredningens bedömning.

Skälet för detta är att Förbundet anser att elevens önskemål och val av utbildning måste vara överordnat en statlig och byråkratisk styrning av utbildningsutbudet. Denna åsikt kommer att löpa genom alla våra kommentarer till betänkandets förslag. Genom de nya principerna minskar hänsynen till elevens efterfrågan på utbildningen och värderas därigenom betydligt lägre än tidigare. Utredningens grundsyn är att för många elever inte tycks förstå sitt eget bästa och därmed väljer "fel". Istället ska staten styra eleven till den utbildning som staten anser är bäst lämpad för eleven. Det för bort perspektivet helt från elevens och vårdnadshavarnas möjligheter att själva avgöra vad som är bäst för eleven. Det sagda hindrar dock inte att det finns goda skäl att ta fram prognoser för utvecklingen av arbetsmarknaden eller ett frivilligt samråd kring utbildningsutbud och dimensionering av platser.

Fristående skolor har genom sitt tillstånd alltid prövats mot befintligt utbildningsutbud i en region. En fristående skola som inte får elever till sin utbildning kan heller inte fortsätta att bedriva utbildningen. Antingen krävs ett förändrat programutbud eller så måste skolan läggas ned. Fristående skolor bedriver också i hög utsträckning yrkesprogram, ofta med ett tätt samarbete med arbetsmarknaden. Flera av Förbundets medlemmar utgörs av stora industriföretag som också valt att driva fristående utbildning för att direkt kunna anställa elever efter avslutad skolgång.

Elevers eget önskemål/efterfrågan som styrande för utbud och dimensionering

Grunden för fristående gymnasieskolors utbud har alltid varit elevers önskemål eller, som utredningen hellre vill kalla det, efterfrågan av viss utbildning. Om eleven inte väljer skolan, går det heller inte att bedriva utbildning. Därmed finns också ett krav på att hålla god kvalitet på skolorna/utbildningen för att få eleverna att välja dem. Genom elevers möjlighet att välja utbildning, oavsett huvudman, ökas elevers motivation för utbildningen och därmed finns också bästa förutsättningarna för god genomströmning på gymnasieskolan.

Elever som inte får plats utifrån sitt förstahandsval riskerar att helt tappa motivation och lust till skolan. Utredningen pekar också på samma sak. Utredningen konstaterar också att det framförallt är elever med lägre meritvärden som är i störst behov av styrning till introduktionsprogram och därefter yrkesprogram – alldeles oavsett vad eleven själv vill. Oavsett meritvärdet är det av stor vikt att eleven verkligen får gå den utbildning den vill. En motiverad elev med ett jämförelsevis högre meritvärde riskerar att tappa motivationen om eleven inte får gå önskad utbildning. En mer svår motiverad elev med möjligen sämre meritvärde är i stället i behov av en utbildning OCH skola som motiverar eleven. Därför bedömer vi att förslagen i betänkandet som bygger på en byråkratisk styrning av utbildningsutbud och platser, och därmed nonchalerar elevers önskemål, är direkt kontraproduktiva för bättre elevgenomströmning, bättre matchning på arbetsmarknaden och intresset att gå vidare till högre studier.

Som tidigare diskuterats bedömer vi att föräldrar har en stor påverkan på sitt barns val av gymnasieutbildning. Föräldrar vill inte se sina barn begränsade i deras utveckling eller få stängda dörrar till vidare studier. Så ser förstås också eleverna på sitt utbildningsval, om det inte är så att det finns ett specifikt intresse av en viss utbildning. Vi kan inte se att de förslag som utredningen lägger löser det här problemet. Det gör i stället en bättre karriärvägledning och bättre möjligheter till behörighet till högskolestudier på yrkesprogrammen.

Det är också något som utredningen pekar på i avsnittet om proaktivt eller reaktivt utbud. Det finns idag redan yrkesprogram med tillval av högskolebehörighet – men det är uppenbart att elever och föräldrar inte i tillräcklig utsträckning känner till det eller anser att det är en god utbildningsväg, vilket både utredningens och Skolverkets analyser visar på. På sådana program måste eleverna läsa ytterligare poäng jämfört med ett högskoleförberedande program och tillvalet kan därför upplevas som extra tung jämfört med både ett "vanligt" högskoleförberedande och yrkesprogram. Återigen är det av vikt

att karriärvägledningen förbättras, liksom en översyn av hur det går att underlätta för högskolebehörighet även på yrkesprogrammen.

Förbundet delar däremot utredningens tankar om vikten av ett bättre underlag om arbetsmarknadens utveckling och prognoser för olika yrkesutgångar. Inte för att i första hand styra utbildningsutbud och platser, utan för att genom karriärvägledningen kunna ge elever betydligt bättre information inför sitt utbildningsval till gymnasieskolan. Men sådana prognoser kan självklart också vara till nytta för skolhuvudmännen vid planeringen av sitt eget utbildningsutbud.

Elevers behov som styrande för utbud och dimensionering

När utredningen talar om principerna för utbud och dimensionering nämns elevens önskemål och *behov*. Det kan dock konstateras vid en genomgång av kapitlet att elevens behov särskiljs från elevens önskemål. Resonemangen landar i att behovet ska avgöras av någon annan, nämligen den som ska bestämma utbildningsutbudet. Elever och föräldrar tycks alltså inte kapabla att bedöma elevens behov. Detta speglar återigen en mycket byråkratisk syn på elevers skolgång, se t ex avsnittet *Konkurrensen om jobb som inte kräver yrkesspecifik kvalifikation – en onödig påfrestning för många ungdomar och vuxna*, där elevers psykiska mående kopplas till utbildningsutbudet hos skolhuvudmännen.

Arbetsmarknadens behov som styrande för utbud och dimensionering

Arbetsmarknaden, det gäller såväl näringslivet som offentliga sektorn, har tydligt visat på behov av utbildad arbetskraft men anser att gymnasieutbildningarna inte matchar behoven. Här anser vi att inte minst företagen själva har ett stort ansvar för att samarbeta med skolor, karriärvägledare m fl för att visa vilka möjligheter som finns på deras arbetsplats. Idag sker redan sådana samarbeten med förbundets medlemmar, t.ex. samverkan mellan Lärande i Sverige och Petter Stordalens Strawberry Group, Göranssonska Industriegymnasiet och Sandvik, Växjö Fria Gymnasium och Kronobergs region och många fler exempel.

Arbetsgivarna brister enligt utredningens analyser också i att bidra med APL-platser, vilket också skulle kunna öka matchningen mot arbetsmarknaden. Här finns även ett gemensamt ansvar för karriärvägledningen och arbetsgivarna redan på grundskolan, eftersom det är där intresset för olika utbildningsvägar inleds och också där eleverna ska fatta beslut om gymnasievalet.

Proaktivt eller reaktivt utbud av utbildning

Här påtalar också utredningen att det vanligen är elevers sökandesiffror från föregående år som ligger bakom dimensioneringen av platser hos huvudmannen. Utredningen efterfrågar en mer proaktiv hållning där skolorna i högre utsträckning styr mot arbetsmarknaden genom utbudet och platsdimensioneringen och därmed ska ligga ”steget före” i bedömningen av arbetsmarknadens behov. Förbundet kan konstatera att

nya utbildningar och inriktningar kräver omfattande investeringar, särskilt på ett yrkesprogram. Där krävs specialistkompetens bland lärarna, liksom nya verktyg och maskiner. Det är en aspekt som inte nämns i utredningen, men där sådana investeringar kräver en noggrann bedömning av underlaget för den innan resurser satsas. Det är därför svårt för en skolhuvudman att agera proaktivt i det avseendet. Inte heller är det rimligt att staten ska kunna bidra med sådana prognoser att det tvingar skolhuvudmännen till osäkra investeringar. För kommuners del handlar det om kommunallagens krav att använda skattepengarna på ett ansvarsfullt sätt gentemot kommuninvånarna, för en fristående skola handlar det om skolans överlevnad – ett kraftigt underskott kan leda till konkurs eller att Skolinspektionen redan dessförinnan stänger skolan.

Bättre med flexibla utbildningslösningar från huvudmannens sida än byråkratisk statlig styrning

Före gymnasiereformen fanns ett flertal fristående skolor som skräddarsydde utbildningar efter arbetsmarknadens behov. Sådana utbildningar blev granskade av Skolinspektionen och Skolverket av både innehåll i kursplaner och poängnivåer innan de blev godkända. Utbildningarna utgjorde ofta så kallade hybridprogram, dvs innehöll både yrkeskurser och högskoleförberedande sådana. T ex fanns program som riktade sig direkt till vårdsektorn där eleven fick undersköterskekompetens, men också tillräckligt med högskoleförberedande kurser så att det var möjligt att läsa vidare till sjuksköterska, logoped m fl yrkesutgångar. Sådana hybridprogram omöjliggjordes i praktiken av gymnasiereformen, förutom det fåtal som i stället fick bedrivas som särskild variant eller riksrekryterande utbildning.

Ett skäl till gymnasiereformen var att öka den statliga styrningen av utbildningsutbudet (betänkandet s. 469), eftersom utbildningsanordnare konkurrerade om eleverna med mer eller mindre väl sammansatta program. Som ovan redogjorts för gällde detta inte de fristående huvudmannens utbildningar, då dessa redan granskats av skolmyndigheterna. Men den ökade statliga styrningen av programmen har i stället lett till bristande matchning mot arbetsmarknadens behov, vilket bland annat påtalas i utredningen på s. 482, där till exempel industriföretag har en betydligt bredare rekrytering än de elever som utbildas på just industritekniska programmet. Arbetsgivarna löser det i stället med egna internutbildningar eller till och med start av egna fristående utbildningar.

Det är olyckligt att det inte finns möjligheter att bättre anpassa utbildningar på detta sätt. Utbildningar skulle i viss mån kunna anpassas direkt efter större företags eller branschers behov. För att kunna matcha kraven på arbetsmarknaden behövs större flexibilitet för huvudmännen, inte mer byråkratisk och statlig styrning av det befintliga utbildningsutbudet.

Stärkt tillsyn av planering och dimensionering krävs – enligt utredningen

I utredningens förslag ingår att alla skolhuvudmän, både kommunala och fristående, ska bli skyldiga att ta hänsyn till de tre ovannämnda principerna inför planering av sitt utbildningsutbud och platsdimensionering. För en fristående gymnasieskola blir frågan märklig. Den fristående huvudmannen har blivit godkänd av staten att bedriva viss utbildning. Skolan måste vidare generera så mycket intäkter (skolpeng) att den går runt,

annars hotas skolan av att Skolinspektionen drar in godkännandet. Skolan har heller inte rätt att ändra sitt utbildningsutbud, utan att en långdragen, ny tillståndsprocess inleds. Hur en fristående skolhuvudman i detta läge ska kunna ta hänsyn till ovannämnda principer är inte lätt att förstå. Kommunerna i sin tur ska tvingas in i ett samverkansavtal för att samarbeta kring utbud och platser.

Då dessa förslag knappast lockar skolhuvudmännen krävs möjligheter till statliga "bannor" för de huvudmän som inte vill rätta in sig i ledet. Därför föreslås att Skolinspektionen ska ta fram ett underlag för att granska hur alla huvudmän klarar att planera och dimensionera sin utbildning, liksom för hur kommunerna klarar av att samarbeta kring styrningen av utbildningsutbudet. Utredningen framför följande: "Utredningen gör dock bedömningen att Skolinspektionen särskilt kommer att behöva granska regelefterlevnaden när det gäller planering och dimensionering. Denna granskning är särskilt viktig under de närmaste åren, innan statens inflytande ökar genom de nationellt beslutade ramarna för utbildningsutbudet."

Förbundet avstyrker förslaget.

Förbundet anser att en sådan tillsyn inte kan bli annat än godtycklig och i värsta fall direkt kontraproduktiv för skolväsendet. Det kan inte vara Skolinspektionens uppgift att granska och bedöma hur skolhuvudmän samarbetar. Skolinspektionen uppdrag måste i grunden vara att granska att skolenheter och skolhuvudmän håller god kvalitet på utbildningarna. Det här är i stället en byråkratisk revisorsuppgift som läggs på Skolinspektionen. Vi kan inte se att det är möjligt att ta fram ett underlag för granskning med koppling till lagstiftning, som skulle kunna bli något annat än rättsosäkert och godtyckligt, då det rent faktiskt är kommunernas ambitioner till samverkan som ska bedömas.

6.1.2 Kommuner ska samverka för ett ändamålsenligt utbud

Utredningens förslag: När det gäller gymnasieskolan ska kommunen ingå ett samverkansavtal som omfattar ett geografiskt område med minst ett visst antal invånare som ingår i gymnasieskolans målgrupp och med minst två andra kommuner (primärt samverkansavtal). Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av nationella program samt programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever, inom gymnasieskolan. ...

Förbundet avstyrker utredningens förslag.

I dag finns förvisso samverkansavtal mellan olika kommuner/regioner. Dessa samverkansavtal har tillkommit för att möjliggöra för eleverna att bli förstahandssökande i alla i samverkansavtalet ingående kommuner. Enligt skollagen får elever från en annan kommun plats på kommunens utbildningar endast i den mån det finns platser över. Ett samverkansavtal ger möjlighet för alla elever att söka på samma villkor till de olika utbildningarna i kommunerna. En kommun kan också genom samverkansavtalet utöka

utbildningsutbudet för eleverna i kommunen och på så sätt uppfylla skollagens krav på ett allsidigt urval av gymnasieutbildning. Idag reglerar vanligen också samverkansavtalen den interkommunala ersättningen mellan kommunerna, liksom bidraget till de fristående huvudmännen. Säkert har också diskussioner om planering och dimensionering förts mellan samverkansparterna och där så varit möjligt påverkat utbudet av utbildningar. Det hör emellertid till ovanligheterna. Det som dock är tydligt, och som utredningen också påpekar, är att det finns stora olikheter i hur samverkan mellan olika kommuner och regioner fungerar. För flera kommuner fungerar det väl, medan andra inte alls kunnat komma överens och där ingen samverkan sker.

Förbundets bestämda åsikt är att samarbete måste vara av frivillig karaktär för att leda till nytta. Att tvinga in huvudmän i ett lagreglerat och konstlat samarbete, som därtill ska vara föremål för tillsyn av Skolinspektionen, är inte en optimal lösning för bästa matchning mellan utbildning och arbetsmarknad. Vad innebär det om parterna inte kommer överens? Kommer Skolinspektionen att rikta kritik mot de i samverkan ingående parterna? Det är en oerhört svår utgångspunkt för samarbete.

Utredningens förslag i denna del omfattar inte de fristående huvudmännen. De skulle alltså stå utanför kommunernas samverkan. Utredningen pekar på att det är möjligt att på frivillig grund ha en dialog mellan kommuner och de enskilda huvudmän som vill delta i en sådan. Återigen; frivilligheten är den bästa grunden för samarbete. Vi vill dock peka på att samarbetet mellan fristående och kommunala huvudmän ofta faller på en brist på förtroende mellan parterna. Det är svårt att samverka när den ena parten är den som har det avgörande bestämmandet över finansieringen av den andra partens verksamhet. Tvister som rör beräkning av skolpengen är vanliga och minskar förutsättningarna för samarbete.

6.2 Enskilda huvudmäns roll stärks i den regionala infrastrukturen för utbildning

6.2.1 Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud

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

Förbundet avstyrker utredningens förslag.

Utredningen framför att eftersom enskilda huvudmän utgör en så stor del av utbudet av utbildningar i gymnasieskolan anser utredningen att även de utbildningar som enskilda huvudmän erbjuder ska svara mot elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Utredningen framhåller att det ska råda lika villkor mellan

huvudmännen. Därför föreslår utredningen att Skolinspektionen ska ta hänsyn till dessa aspekter vid prövningen av ansökningar om nya tillstånd för enskilda huvudmän. Utredningen anser att då kommunerna ska ta hänsyn till resurseffektiviteten i hela samverkansområdet, så ska även Skolinspektionen vid tillståndsprövningen beakta att ett godkännande inte negativt påverkar ett effektivt resursutnyttjande i området.

Utredningen framhåller också att antalet skolor med yrkesutbildning ökade kraftigt under perioden 2008 till 2017. Utredningen förklarar det med att det ett stort antal små skolor som drivs av enskilda huvudmän beviljades tillstånd under perioden. Samtidigt har detta inte ökat det totala antalet elever som väljer yrkesprogram. Den slutsatsen utredaren drar är följande: "Enligt utredningens bedömning innebär dock den tilltagande småskaligheten ökade kostnader".

En annan slutsats man kan dra av ovanstående är att det är de fristående skolhuvudmännen som framförallt tar emot elever på yrkesprogram och därmed är eftersökta. Det tyder också på att dessa skolhuvudmän bedriver utbildningarna med god kvalitet, då eleverna vill välja skolorna.

Utredningen framhåller mycket tydligt att lika villkor ska gälla mellan huvudmännen. Förslagen går dock i en fullständigt annorlunda riktning. Kommunerna kan i samverkan välja att öka eller minska utbildningsutbudet och platserna utifrån överenskommelser. En fristående huvudman som söker godkännande hos Skolinspektionen ska dock bli godkänd endast utifrån en statlig syn på behoven av utbildningen, genom de planeringsunderlag som Skolverket ska ta fram. Här bildas en mycket tydlig barriär för en fristående skolhuvudman att bli godkänd för någon form av utbildning som redan ges i kommunsamverkan.

Därtill menar utredningen uttryckligen att hänsyn ska tas till effektiv användning av resurser i regionen. I det ligger att utredningen föreslår att Skolinspektionen vid tillståndsprövning ska ta hänsyn till om ett effektivt resursutnyttjande riskerar att påverkas negativt om fler huvudmän beviljas tillstånd att bedriva utbildning. Här handlar det alltså inte enbart om svårigheten för en fristående huvudman att bli godkänd på det sätt som beskrivs ovan. Här handlar det också om att Skolinspektionen ska ta hänsyn till att mindre huvudmän med småskalig utbildning enligt utredningen bidrar till försämrade resurseffektivitet. Skolinspektionens tillståndsprövning är vanligen rimlig och grundad på skolförfattningarnas innehåll. Skolinspektionen skulle med detta förslag ges ett avgörande inflytande över friskoleetableringar utifrån en bedömning av samverkansområdets resurseffektivitet, vilket torde leda till godtyckliga och rättsosäkra bedömningar. Det riskerar stänga dörren för möjligheten att erbjuda eleverna små, specialiserade gymnasieprogram med hög kvalitet. Det är redan idag svårt att få tillstånd för att starta upp högprofilerade program för ett fåtal elever och utredningens förslag riskerar att helt stänga möjligheten. Vi kan i det sammanhanget också konstatera att förbundets medlemmar består till över 90 procent av huvudmän med endast en eller högst två enheter vilka alla bedriver småskalig verksamhet.

Kraven för godkännande av Skolinspektionen riskerar alltså få betydande konsekvenser. En fristående huvudman som vill erbjuda ett högre antal platser på utbildningen kommer att påverka det befintliga skolväsendet inom regionen och riskerar därför nekas godkännande. En huvudman som i stället önskar erbjuda ett mindre specialiserat program riskerar också att bli nekad godkännande då det kan innebära bristande resurseffektivitet i regionen. Med sådana krav **faller de fristående huvudmännens möjlighet att bedriva utbildning bort**. Enligt Förbundets mening innebär förslaget en omfattande konkurrensnackdel för de fristående huvudmännen, som inte kan accepteras. Det innebär också ett etableringshinder som torde strida mot EU-rättsliga principer, när marknaden faktiskt öppnats för fristående skolor.

Ytterligare en stor invändning från Förbundets sida ligger i att utredningens förslag inte i någon del tar hänsyn till utbildningarnas kvalitet. Den småskaliga utbildning som fristående huvudmän bedriver är uppenbarligen efterfrågad och leder därmed troligen till en bra elevgenomströmning. För många elever är småskaligheten en förutsättning för att lyckas med sin utbildning. Utbildningarna visar både på elevers efterfrågan OCH behov i denna del. Som vi ovan påpekat finns också ett flertal samarbeten med arbetsmarknaden på skolorna, vilket ytterligare borgar för god kvalitet.

Utredningen utgår här ifrån att alla skolor bedrivs på samma sätt och har samma höga kvalitet. Så är inte fallet, vilket all forskning visar. Vi ser inte att kvaliteten på utbildningarna enbart beror på elevbakgrund och därmed kan förändras genom resursfördelning, såsom systemet ser ut idag. Förbundet menar att en skolas kvalitet utgörs av de i forskning identifierade framgångsfaktorer som handlar om sådant som styrning och ledning, pedagogiskt ledarskap, utveckling av undervisningen och höga förväntningar på eleverna.

Utredningens förslag visar att efterfrågade utbildningar och efterfrågade utbildningsanordnare med ett pennstreck kan uteslutas från att bedriva utbildning enbart utifrån tankar om ett effektivt resursutnyttjande. Samtidigt är det möjligt för andra utbildningsanordnare med sämre genomströmning och elevresultat att fortsätta bedriva utbildning enbart på den grunden att man tilldelats ett visst antal platser. Det är inte en rimlig ordning.

6.2.2 Enskilda huvudmän är en del av det regionala utbudet

Utredningens förslag: Vid bedömningen av om ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar erbjuds i kommunen får kommunen även ta hänsyn till de utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter som ligger inom det primära samverkansområdet.

Förbundet tillstyrker förslaget.

6.3 Bedömning av behov av gymnasial utbildning

6.3.1 Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning

Utredningens förslag: Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt ta fram regionala planeringsunderlag för utbudet av utbildning. Underlagen ska fungera som stöd till huvudmännen för gymnasieskolan och komvux i deras arbete med planering och dimensionering av nationella program samt programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever och av sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå. Vidare ska Skolverket stödja huvudmännen genom analyser av elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov och av hur planeringen av utbudet kan främja effektiv användning av samhällets resurser. Flera myndigheter med befintliga uppdrag om analys och prognoser om arbetsmarknaden ska få i uppdrag att förse Skolverket med analyser av arbetsmarknadsbehoven på regional nivå som ska användas i planeringsunderlagen. Uppdraget ska även inkludera att Skolverket ska föra regionala dialoger med de huvudmän som ingår i området för planeringsunderlaget, både gällande gymnasieskolans utbud och utbudet av sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå. Detta ska delvis regleras i förordning.

Förbundet tillstyrker delvis förslaget.

Då förbundet i allt väsentligt avstyrker utredningens förslag i betänkandet, delar vi inte heller syftet med Skolverkets uppdrag att sammanställa och ta in analyser av elevers efterfrågan, behov och arbetsmarknadens behov. Av det skälet anser vi heller inte att Skolverket ska föra dialoger kring analysunderlaget annat än i frivillig form.

Som tidigare framförts i texten ovan, anser Förbundet att sådana analyser och underlag däremot utgör en mycket viktig del i karriärvägledningen till elever som ska välja gymnasieutbildning.

I andra hand utgör analyserna också ett gott planeringsunderlag för skolhuvudmännen, utifrån en frivillig planering och dimensionering av utbildningsutbudet.

6.3.2 Stöd till huvudmän som anordnar utbildning inom gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning

Utredningens förslag: Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt ta fram regionala planeringsunderlag för utbudet av utbildning i gymnasiesärskolan. Underlagen ska fungera som stöd för huvudmännen i deras arbete med planering och dimensionering av nationella program. Vidare ska Skolverket stödja huvudmännen genom analyser av elevers efterfrågan och behov, etableringen på arbetsmarknaden samt hur planeringen av utbudet kan främja en effektiv användning av samhällets resurser. Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt följa upp elevernas sysselsättning efter gymnasiesärskolan och efter yrkesinriktad utbildning i komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Uppdraget ska även inkludera att Skolverket ska föra regionala dialoger med de

huvudmän som ingår i området för planeringsunderlaget avseende gymnasiesärskolans utbud.

Förbundet avstyrker förslaget, av skäl som angetts ovan.

6.3.3 Skolhuvudmännen ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket

Utredningens förslag: Varje huvudman för gymnasieskola ska rapportera planerade studievägar och planerat antal platser på respektive studieväg. ... Denna utvidgade uppgiftsskyldighet ska regleras genom en ändring av förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Utredningens bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att även fortsättningsvis upprätthålla en publik databas med uppgifter om samtliga aktuella utbildningserbudanden hos huvudmän med gymnasieskola eller sammanhållna yrkesutbildningar i komvux på gymnasial nivå. Insatser bör göras för att Skolverkets publika databas tydligt ska signalera att den är statens informationskanal och tydligt särskiljas gentemot de flertaliga annonsdrivna informationsajter som finns i dag.

Förbundet tillstyrker förslaget.

Förbundet vill dock peka på att staten genom sina skolmyndigheter varit senfärdiga med att ta fram en databas med information inför elevers och vårdnadshavares val av skola, både på grund- och gymnasieskolan. En sådan kom till först efter att ett samarbete mellan bland andra Förbundet och dåvarande SKL inletts för att få till stånd bättre information inför skolvalet.

6.3.4 Huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras

Utredningens förslag: När en huvudman informerar ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildning ska huvudmannen tydligt ange vilket nationellt program och eventuell nationell inriktning utbildningen utgörs av. Om introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion anordnas för en grupp elever ska huvudmannen tydligt ange vilket nationellt program eller vilket yrkesområde som utbildningsplanen är inriktad mot. Informationen ska också innehålla uppgifter om utbildningens arbetsmarknadsutfall om utbildningen är ett yrkesprogram. Om det är ett högskoleförberedande program ska det även framgå hur stor andel av tidigare elever som studerat vidare och inom vilka sektorer av högre utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om informationen.

Förbundet tillstyrker att huvudmännen informerar ungdomar och vårdnadshavare om program och inriktningar på utbildningen. Förbundet avstyrker dock att informationen ska omfatta uppgifter om arbetsmarknadsutfall samt hur stor andel av tidigare elever som studerat vidare och vad.

Förbundet anser det vara av vikt att god information lämnas till elever och vårdnadshavare om utbildningen och eventuella inriktningar. Förbundet anser dock att

det är en statlig uppgift att informera om arbetsmarknadsutfall och högre studier, särskilt som uppgifterna tas fram på statlig nivå och inte av huvudmännen. Att föreskriva vilken typ av information en huvudman väljer att ha i sina informationsprodukter eller på sin hemsida är dock en detaljreglering som inte bör finnas i författningarna om en målstyrd skola.

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

Utredningens förslag: Det ska finnas regionala branschråd för gymnasieskolans 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, programinriktat val som är inriktade mot ett yrkesprogram, yrkesintroduktion och nationella program inom gymnasiesärskolan, som erbjuds i samverkansområdet. Samtliga samverkande kommuner, enskilda huvudmän som bedriver utbildning på yrkesprogram och programinriktat val inriktat mot yrkesprogram och yrkesintroduktion och på gymnasiesärskola inom samverkansområdet, regional utvecklingsansvarig aktör, Arbetsförmedlingen och representanter för branschområdet ska erbjudas att delta. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om branschråden.

Förbundet avstyrker förslaget om regionala branschråd, så som det utformas i betänkandet.

Branschråd finns idag både på nationell och regional nivå, med varierande förtroende från arbetsmarknaden och skolhuvudmännen. En representant för en diversifierad bransch kan ha svårt att företräda sin bransch i alla delar, vilket har avspeglats i dagens råd. Det har varit uppenbart svårt att nå enighet kring utbildningars utformning i ett antal branschråd och det finns kanske inte anledning att tro att en utbyggnad av de regionala branschråden enligt förslaget skulle leda till bättre samverkan och underlag för planering av utbildningsutbudet.

Förbundet anser självklart att det är av stor vikt att på olika sätt arbeta tillsammans med arbetsmarknaden och lyssna till deras yrkesspecifika behov som behöver täckas genom gymnasieutbildningarna. Det framgår också tydligt av Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät 2018 att det är svårt för företagen att hitta rätt kompetens vid anställning, vilket fått följderna som minskad expansion, försäljning m m. Offentliga arbetsgivare ger uttryck för liknande bekymmer. Vi ser dock inte att regionala branschråd med det syfte som utredningen angett, leder till att förbättra situationen. I stället handlar det om, såsom vi beskrivit ovan, möjligheten att skapa flexibla, småskaliga och nischade utbildningar som kan svara mot företagets behov, som vi bedömer ofta varierar inom en och samma bransch. Utredningens förslag i olika delar av betänkandet leder åt

motsatt riktning, där det i stället förordas storskalighet och tydligt fastställda ramar utan den flexibilitet som ett dynamiskt utbildnings- och företagsperspektiv kräver.

De regionala branschråden riskerar, som vi ser det, att leda till omfattande byråkrati på regional nivå, utan att egentligen leda till den nytta som utredningen tänker sig vid planering av utbildningsunderlaget. Däremot är arbetsmarknadens synpunkter på utbildningens utformning av största vikt för att kunna matcha rekryteringsbehovet.

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

Utredningens bedömning: Regeringen bör skyndsamt tillsätta en utredning för att föreslå en förändrad lagstiftning för sekretessbestämmelser som rör uppgifter i skolor med enskild huvudman.

Förbundet tillstyrker detta, men kan konstatera att utredningar och förslag till lösningar redan lämnats i frågan.

6.4 En gemensam antagningsorganisation ska införas

6.4.1 Alla skolhuvudmän i gymnasieskolan ska ingå i en gemensam antagningsorganisation

Utredningens förslag: Antagningsorganisationen ska vara gemensam för gymnasieskolan anordnad av kommuner, regioner och enskilda huvudmän. Den ska omfatta alla skolenheter inom minst ett primärt samverkansområde. Om undantag från kravet på samverkansavtal har föreskrivits får antagningsorganisationen i stället vara gemensam i den aktuella kommunen.

Förbundet tillstyrker förslaget delvis.

De antagningsenheter som redan i dag finns fungerar väl. Vi kan inte se att det här krävs någon förändring i den delen. Eftersom förbundet avstyrker de framtvingade samverkansområdena och tänkta ramtilldelningen, anser vi heller inte att det finns behov av någon ny antagningsorganisation.

6.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens första steg

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2022. Ändringarna som gäller gymnasieskolan ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2024. Äldre bestämmelser ska tillämpas för utbildning som påbörjas dessförinnan när det gäller gymnasieskolan. Om en kommun vid ikraftträdandet redan är bunden av ett samverkansavtal med en annan kommun inträder skyldigheten att träffa primära samverkansavtal först när detta avtal upphört, dock senast den 1 augusti 2024. Äldre bestämmelser om samverkansavtal ska då fortsätta att gälla. Ändringarna i gymnasieförordningen, förordningen med instruktion för Statens skolverk

och förordningen om 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.

Förbundet avstyrker ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

Förbundet avstyrker förslaget i första hand på den grunden att vi inte kan ställa sig bakom huvuddragen i det första reformsteget, men i andra hand också för att de principer som ska komma att gälla för godkännande av fristående huvudmän är så omfattande och begränsande att de, om de alls ska genomföras, måste senareläggas i tid. Vi bedömer att utredningen inte på ett tillräckligt sätt bedömt konsekvenserna för fristående skolhuvudmän där förslagen kan komma att innebära att nya fristående gymnasieskolor inte fortsättningsvis kan etablera sig.

6.6 Ökat statligt inflytande – reformens andra steg

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

Utredningens förslag: Skolverket ska regelbundet besluta om regionala ramar för gymnasieskolan och komvux för en viss tid. Ramarna ska omfatta ett primärt samverkansområde eller en kommun om undantag har föreskrivits. Ramarna ska innefatta utbildningar som tillsammans ger ett brett utbud. Besluten ska omfatta delar av gymnasieskolan och komvux hos samtliga huvudmän. För gymnasieskolan ska ramarna ange antalet platser som ska erbjudas inom samverkansområdet på de nationella programmen, och på introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion, som är utformade för en grupp elever, och avse en eller flera antagningsomgångar. Vid behov ska även ramar för de nationella inriktningarna anges. För programinriktat val och yrkesintroduktion ska det anges vilket nationellt program respektive yrkesområde utbildningen är inriktad mot. ... Vid behov ska ramarna även ange omfattningen av yrkesområden och vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas. Det ska också vara möjligt för Skolverket att i samband med ramarna besluta om riksrekrytering för specifika sammanhållna yrkesutbildningar av nationellt intresse och för regeringen att meddela föreskrifter om villkor för att en viss sammanhållen yrkesutbildning ska kunna bli riksrekryterande. Ramarna ska göras utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Betydande hänsyn ska tas till både elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Undantagsvis får en regional ram gälla för en enskild kommun. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur ramen ska utformas och uppföljning av ramarna.

Förbundet avstyrker förslaget i sin helhet.

Som vi redan anfört, anser vi att förslaget helt går i en riktning som motverkar en flexibel

utbildning som utgår från elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Förslaget riskerar i stället att leda till en omfattande byråkrati som i sig är kostnadsdrivande både på regional och nationell nivå. De kostnader som förslagen i betänkandet för Skolverkets regionalisering och övrigt, är oöverblickbara. Kostnader som belastar skattebetalarna men som i så fall skulle göra betydligt större nytta hos skolhuvudmännen och direkt i utbildningen. Här syftar resurserna i stället till att skapa en massiv statlig överbyggnad som förbundet inte anser kommer leda till önskat resultat utifrån syftena med utredningen.

Utredningen har pekat på framförallt de kommunala utbildningsanordnarnas oförmåga att organisera sin egen undervisning på ett kostnadseffektivt sätt. Förbundet kan inte avgöra om så är fallet, men kan konstatera att sådan kritik inte kan omfatta de fristående utbildningarna då de redan idag har fått sitt godkännande utifrån att de inte påverkar skolväsendet i regionen negativt. De beskrivningar som anges i exempel i utredningen avser kommuner som organiserar utbildning som varken har elefterfrågan eller arbetsmarknadsutfall och kräver höga ersättningar från varandra. För detta blir fristående skolor lidande och tvingas in i ett system som i grunden inte berör de fristående huvudmännen.

Som påpekas också på annat håll i vårt yttrande, innebär förslaget om att Skolverket ska ta fram dimensioneringsramar en byråkratisk koloss som ska bygga på omfattande dokumentation och storskalighet. Vi bedömer att all flexibilitet går förlorad i ett sådant system, där i stället snabbfotade lösningar bör finnas på huvudmannanivå för bättre matchning mot arbetsmarknadens behov.

Ramarna riskerar också att låsa fast utbildningarnas kvalitetsambition på en lägre nivå. I och med att platser fördelas i ram, är det inte nödvändigt för huvudmännen att utveckla undervisningen och utbildningen på ett sätt som är en framgångsfaktor för både elevers och huvudmäns resultat. När Skolverket ska fastställa ramarna är det inte utbildningarnas kvalitet som avgör, utan endast byråkratiska bedömningar utifrån det insamlade underlaget.

Vi kan inte se att förslaget på något sätt gynnar vare sig elever eller arbetsmarknad.

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

Utredningens bedömning: De regionala ramarna för utbudet bör inte omfatta utbildning inom gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Förbundet tillstyrker förslaget.

6.6.4 Kommuner och huvudmän för utbildning ska få lämna synpunkter innan Skolverket beslutar om ramar

Utredningens förslag: Innan en ram beslutas ska offentliga och enskilda huvudmän få yttra sig över de omständigheter som ska ligga till grund för beslutet.

Förbundet avstyrker förslaget.

Såsom tidigare påpekats avstyrker förbundet förslaget om ramar, av samma skäl avstyrker vi även i denna del.

6.6.5 Kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan

Utredningens förslag: Kommunen ska bestämma vilka utbildningar som ska erbjudas i gymnasieskolan och antalet platser på dessa enligt den ram som beslutas för det primära samverkansområde som kommunen ingår i. Utöver detta ska kommunen, när den bestämmer vilka utbildningar som ska erbjudas i kommunen och antalet platser på dessa, ta hänsyn till ungdomarnas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov. Betydande hänsyn ska tas till samtliga dessa omständigheter.

Förbundet avstyrker förslaget, av skäl som angetts ovan.

6.6.6 Enskilda huvudmän för gymnasieskola ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven

Utredningens förslag: Vid godkännande av enskilda huvudmän som avser gymnasieskola ska ett högsta antal utbildningsplatser framgå. Antalet platser ska rymmas inom den beslutade ramen och bestämmas med hänsyn till befintligt utbud och med ledning av de omständigheter som ska beaktas vid prövningen av ett nytt godkännande av en enskild huvudman för en gymnasieskola. Det högsta antal utbildningsplatser som ett godkännande avser får ändras. En sådan ändring får göras om antalet platser för den aktuella utbildningen i det område där den aktuella skolenheten ligger har ändrats i ett beslut om ram eller om det finns särskilda skäl. Ändringen ska göras proportionerligt i förhållande till befintligt antal utbildningsplatser för respektive huvudman och ramen, om inte särskilda skäl föranleder en annan bedömning. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till 1. brister som framkommit vid tillsyn, 2. ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser, och 3. elevers efterfrågan.

Förbundet avstyrker förslaget.

Förslaget innebär att en viktig princip för fristående utbildningar frångås, efter att ha förtydligats i skollagen från 2011, nämligen att ett godkännande för en fristående utbildning hittills inte kunnat begränsas i antal elever. Det har gett ett incitament för investeringar i skolan, liksom skäl för att hålla hög kvalitet på utbildningen. En fristående skola har hela tiden varit tvungen att förtjäna sina elever. Att bedriva en fristående skola innebär ett risktagande där fortlevnaden hänger på elevers val av utbildningen. Genom förslaget riskerar fristående skolor att frångås dessa incitament för en god utbildning.

Fokus förflyttas från elevers efterfrågan på utbildningen, till en byråkratisk och statlig syn på dimensioneringen. En fristående huvudman riskerar därmed att med mycket kort framförhållning inte bli tilldelad de platser som krävs för att bedriva utbildning på ett långsiktigt sätt, något som skollagen annars kräver för ett fortsatt godkännande. Därmed riskerar skolan att Skolinspektionen drar in godkännandet och utbildningen tvingas lägga ned helt.

Ett fastställande av en ram minskar en fristående huvudmans möjligheter att bygga vidare och utveckla en välfungerande verksamhet, som i stället riskerar att stagnera. Dessutom riskerar de bristande möjligheterna att kunna påverka verksamhetens utbyggnad att minska investeringsviljan i fristående skolor.

Därtill innebär ramarna en tydlig konkurrensnackdel för fristående huvudmän då tidsperspektivet för tilldelning av ram blir alldeles för kort. Det riskerar leda till stora svårigheter att anställa kompetenta och behöriga lärare för utbildningarna, då huvudmannen riskerar att få ändra hela sitt utbud inom en kort tidsperiod, varpå personal riskerar att friställas. En skicklig lärare väljer i det läget mycket hellre en kommunal huvudman som har helt andra resurser att organisera sin utbildning på fler enheter och enbart av det skälet är en tryggare arbetsgivare.

När det gäller ansökan om godkännande för att som huvudman etablera sig i ett samverkansområde har utredningen angett de faktorer som ska bedömas av Skolinspektionen. Redan i dag tar Skolinspektionen hänsyn till om huvudmannen har omfattande brister i annan skolverksamhet. I förslaget har utredningen rangordnat tidigare brister som den första faktorn att ta hänsyn till. Förbundet anser att det är otydligt vilken påverkan en brist i annan verksamhet ska ha på ett nytt godkännande. Det är orimligt att en mindre brist ska stoppa möjligheten för huvudmannen att etablera sig. Det är av största vikt att det finns en proportionalitet i bedömningarna från Skolinspektionens sida.

6.6.7 Befintliga enskilda huvudmän för gymnasieskola ska få nya godkännanden genom en förenklad prövning

Utredningens förslag: Ett godkännande av en enskild huvudman för gymnasieskola ska upphöra att gälla för utbildning som påbörjas höstterminen 2026. Efter ansökan av en redan godkänd enskild huvudman får Skolinspektionen genom en förenklad prövning besluta om godkännande enligt de nya bestämmelserna. Det ska meddelas föreskrifter om den förenklade prövningen i förordning. Befintliga huvudmän ska anmäla till Skolinspektionen om de vill ha ett förnyat godkännande och hur många platser huvudmannen kan anordna. Ett förnyat godkännande ska bara få avse samma utbildning och samma skolenhet som det tidigare godkännandet avsåg. Befintliga huvudman ska beviljas ett nytt godkännande om det inte finns särskilda skäl för att förnyat tillstånd inte ska ges. Med särskilda skäl avses att det finns skäl som för återkallelse. Någon annan prövning enligt bestämmelserna om godkännande ska inte göras. Vid fördelningen av

platser som ska göras ska platserna fördelas proportionerligt utifrån det antal utbildningsplatser som den enskilda huvudmannen hade vid den närmast föregående antagningsomgången i förhållande till den ram som har beslutats. Beslutet om nytt godkännande ska få överklagas enligt bestämmelser i skollagen.

Förbundet avstyrker förslaget.

Förbundet anser att inga nya godkännande behövs, i stället ska redan givna godkännanden fortsätta att gälla som tidigare. Vi anser inte att tillstånd ska kombineras med en begränsning av antalet elever och, som framgått tidigare, inte heller att Skolverket ska tilldela ramar för antalet elevplatser.

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

Utredningens förslag: Skolverket ska ha det nationella ansvaret för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan och för sammanhållna yrkesutbildningar och yrkesinriktade kurser i komvux på gymnasial nivå. Huvudmännen ska till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamheten och verksamhetsredovisning som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra detta uppdrag. Regeringen får meddela föreskrifter om att även någon annan i vissa fall ska vara skyldig att lämna uppgifter om verksamheten när det behövs för att Skolverket ska kunna fullgöra uppdraget. Skolverket ska ges i uppdrag att i samarbete med huvudmän och berörda myndigheter utarbeta förslag för ramarnas detaljeringsgrad och periodicitet. I uppdraget ska ingå att föreslå hur avvikelser från de nationella programmen så som riksrekryterande utbildningar och särskilda varianter bör hanteras vid beslut om ramar. Skolverket ska även ges i uppdrag att i dialog med huvudmän förbereda genomförandet.

Förbundet avstyrker bestämt förslaget, av skäl som framgått ovan.

6.9 Behov av fortsatt utredning

6.9.1 Nya verktyg för tillsyn och kvalitetsgranskning avgörande för en mer likvärdig gymnasial utbildning

Utredningens bedömning: Skolinspektionen bör ges i uppdrag att utvidga sin granskning av undervisningens kvalitet i yrkesämnena. Regeringen bör även låta utreda hur Skolinspektionens kunskap om skolors kvalitetsbrister snabbare och mer effektivt kan nyttiggöras för att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i utbildningen på gymnasial nivå.

Förbundet avstyrker förslaget.

Det är naturligtvis av vikt att undervisningen även i yrkesämnen håller hög kvalitet. Vi ifrågasätter dock Skolinspektionens möjligheter att göra en bedömning av innehållet i undervisningen, då denna ofta är så högt specialiserad inom ämnen som inspektörerna inte kan förväntas ha kunskap om. Förbundet anser inte att Skolinspektionen ska granska innehållet i undervisningen på ett annat sätt än övrig utbildning och avstyrker därför förslaget.

6.9.2 Gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas

Utredningens bedömning: Gymnasieskolans utbildningar bör utvecklas för att minimera eventuella målkonflikter mellan elevers intresse på kort sikt vid valet av utbildning och vad de faktiskt har nytta av efter genomförd utbildning.

Förbundet tillstyrker förslaget, med kommentarer nedan.

Förbundet har redan konstaterat att den statliga styrningen går i riktning mot storskalig verksamhet med fastställda ramar. Elevens efterfrågan på utbildningen har värderats ned och kraven på "resurseffektivitet" slår undan benen för sådan utbildning som direkt nischer mot arbetsmarknadens behov. Förbundet ställer sig därför något undrande till hur detta förslag ska hanteras i förhållande till utredningens i övriga konserverande förslag kring utbildning.

6.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens andra steg

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Bestämmelserna som gäller gymnasieskolan ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2026 och bestämmelserna om komvux ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter utgången av 2025. Äldre bestämmelser ska tillämpas för utbildning som påbörjas dessförinnan. Ett godkännande av en enskild huvudman för gymnasieskola upphör att gälla för utbildning som påbörjas höstterminen 2026. Efter anmälan av en redan godkänd enskild huvudman får Skolinspektionen genom en förenklad prövning besluta om godkännande enligt de nya bestämmelserna. Regeringen ska få meddela föreskrifter om den förenklade prövningen. ...

Förbundet avstyrker förslaget.

Förbundet anser att förslagen i betänkandet innebär så omfattande negativa konsekvenser för fristående skolhuvudmän, att tidsramen är alldeles för snäv. Förbundet anser att konsekvenserna behöver utredas ytterligare, särskilt utifrån perspektivet om etableringshinder.

7. Förslag om finansiering och resursfördelning i gymnasieskolan

7.2 Förslag kring finansiering

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

Utredningens förslag: Skollagens bestämmelse om interkommunal ersättning ska förtydligas på det sättet att det regleras att även kommuner inom ett samverkansområde ska betala interkommunal ersättning till varandra.

Förbundet har inga synpunkter på förslaget.

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

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

Förbundet har inga synpunkter på förslaget men vill påpeka följande

Förslaget ligger i linje med vad som redan i dag gäller avseende fördelning av bidrag till fristående skolor. På det sättet är det enkelt att tillstyrka resursfördelningen.

Förbundet vill dock, som utredningen också gör, peka på problemen som uppstår vid ersättning utifrån budgeterade kostnader. Det utgör ett av de vanligaste skälen till tvister kring ersättningen till fristående skolor. Många kommuner underbudgeterar sina utbildningar. I skollagen och gymnasieförordningen finns bestämmelser om att en kommun ska kompensera en fristående skola för resurstillskott under budgetåret och ett underskott i verksamheten räknas som ett resurstillskott i lagens mening. Det finns kommuner som per automatik ersätter de fristående skolorna utifrån eventuella underskott/resurstillskott. Andra gör det inte och då uppstår tvister. Kommuners bokslut är sällan detaljerade på sådan nivå att det går att utläsa att ett visst program utgjort grunden för underskottet, ibland inte ens vilken skolform underskottet gäller. Därför är det mycket svårt för en fristående huvudman att få vetskap om huruvida bidragen är fördelade på lika villkor och om den fristående huvudmannen har rätt till kompensation. En budgeterad kostnad är trots allt endast en prognos som av ett flertal skäl kan komma att ändras och skilja sig rejält mot de faktiska kostnader som utbildningen krävt. Av utredningen framgår att förslaget ska kombineras med en avstämningsmodell, vilket inte tydliggörs i lagförslagen. För så kallad interkommunal ersättning förordar utredningen att

kommunerna ska komma överens om avstämning efter utfall. Förbundet förutser att samma problem kan uppstå gällande avstämningen för andra kommuner på samma sätt som för fristående huvudmän.

Förbundet anser därför att det är av vikt att det tydliggörs att ersättning till både fristående och andra kommunala huvudmän baseras på budget med krav på en avstämning avseende utfallet och kompensation för resurstillskottet till den egna verksamheten.

7.2.3 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan

Utredningens förslag: Efter det att den interkommunala ersättningen och grundbeloppet till enskilda huvudmän bestämts ska ett påslag eller avdrag göras med ett kompensatoriskt schablonbelopp per elev innan ersättningen eller grundbeloppet slutligt beslutas av kommunen. Påslaget eller avdraget ska utgå ifrån elevens studieförutsättningar. Detta ska gälla elever på nationella program och programinriktat val. Schablonbeloppet ska bestämmas till 5 000 kronor per år. Påslaget eller avdraget ska göras utifrån fördelningen av elevernas meritvärden från grundskolan för respektive program på nationell nivå. Detta ska delvis regleras i förordning.

Förbundet avstyrker förslaget.

Förbundet anser att skolor måste arbeta med de elever som går där, oavsett vilken nivå de befinner sig på. Även elever med höga meritvärden behöver stimulans i sin utbildning och kan ha behov av särskilt stöd på grund av andra anledningar. Sektorsschablonen säger heller inget om hur skolan arbetar med eleven i nuläget eller vilka bekymmer och eventuella stödbehov som kan uppstå under gymnasietiden. Det är uppenbart att många stödbehov identifieras just under gymnasietiden, särskilt utifrån elevens psykiska hälsa, och utredningens förslag tar bara historisk hänsyn till elevens resultat. Vi anser att det borde finnas bättre sätt att finansiera elevens faktiska, dokumenterade stödbehov, i stället för trubbiga schabloner. Sådana schabloner, vare sig de utgår från socioekonomiska bakgrundsfaktorer eller meritvärden, säger inget om elevens behov i dagsläget. Det ligger i skolans ansvar att ge eleven möjligheter att nå så långt möjligt utifrån elevens förutsättningar och det innebär att eleven kan behöva särskilt stöd. Det är idag mycket ovanligt att kommuner beviljar tilläggsbelopp för elever i fristående skola och troligen gäller samma brist på resurstilldelning till eleverna i kommunal skola. Förbundet anser att en annan resursfördelning måste komma till stånd, som inte bygger på schabloner utan elevens faktiska behov av särskilt stöd i utbildningen. Det ligger i linje med skollagens portalprinciper i 1 kap 4 § och 3 kap 2 §.

Enligt förslaget ska beloppet i nuläget slås fast till 5000 kr och Skolverket ska avgöra vilka meritvärden som ska ligga till grund för fördelningen till de olika programmen. Utredningen skriver vidare att "det kompensatoriska schablonbeloppet ska vara ett fast belopp som kan ses över och ändras när kostnadsnivå eller andra för hållanden motiverar en ändring." Sektorsschablonen innebär en oförutsägbarhet inför budgetarbete och kan ge en mycket stor påverkan på en skolas möjlighet att bedriva utbildningen långsiktigt. I

och med att frågan ska regleras i förordning är det lätt att ändra beloppet utan att presentera ändringar i riksdagen. Det kan innebära sådan osäkerhet i ekonomin att det blir omöjligt att bedriva en stabil och långsiktig utbildning för en fristående huvudman. Här gäller inte heller lika villkor, utan endast de fristående huvudmännen riskerar sådan osäkerhet i sin budgetering.

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

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

Förbundet avstyrker förslaget.

Som ovan nämnts är det viktigt att alla skolor arbetar med de elever som sökt sig till skolan, oavsett bakgrundsfaktorer. En allsidig elevsammansättning nås bäst genom ett aktivt och informerat val av utbildning. Något som utredningen strävar bort ifrån, genom att föreslå att elevers efterfrågan av utbildning ska tillmätas lägre värde jämfört med idag.

7.3 Studiebidrag till eget boende

Förbundet tillstyrker förslagen i avsnittet.

7.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.4.1 Ändringarna i skolförfattningarna

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2022. Ändringarna som gäller gymnasieskolan ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas höstterminen 2024. De bestämmelser som hänger samman med ändringarna i studiestödsförfattningarna ska dock tillämpas vid ikraftträdandet. Äldre bestämmelser ska tillämpas för utbildning som påbörjas dessförinnan när det gäller gymnasieskolan. Ändringarna i gymnasieförordningen ska träda i kraft 1 juli 2022.

Förbundet avstyrker förslaget, förutom avseende ändringarna i studiestödsförfattningarna.

Förbundet anser att ändringarna i skollagen är så omfattande och får sådana konsekvenser för fristående huvudmän, att ikraftträdandet måste senareläggas, samt att konsekvenserna bland annat rörande etableringshinder måste utredas bättre.

8. Konsekvenser

8.2 Konsekvenser avseende utredningens syften

Utredningen menar att förslagen kommer att leda till en mer likvärdig tillgång till utbildning i gymnasieskolan genom den statliga detaljstyrning som förslagen innebär. Förbundet har svårt att se hur detta skulle fungera, då förslagen i praktiken syftar till att styra eleverna mot ett utbud som staten valt ut, snarare än elevens eget val. Därtill riskerar förslagen leda till "översök" på vissa populära utbildningar, där elever med lägre meritvärden får minskad möjlighet att välja sådan utbildning, vilket också påpekas i konsekvensutredningen. Utredningen menar dock att det är rimligt att staten ändå styr i den riktningen, då dessa elever uppenbarligen inte inser sitt eget bästa och i stället bör gå utbildningar som utformas med hänsyn till deras långsiktiga behov. Om det innebär en ökad likvärdighet för eleverna kan förbundet inte avgöra, men som tidigare angetts anser vi att elevernas eget val inte ska värderas lägre än andra hänsyn.

Utredningen anser också att den statliga styrningen kommer att innebära ett bredare och mer tillgängligt utbud av introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion. Förbundet kan inte se den konsekvensen av förslagen. Det är redan i dag en kommunal skyldighet att anordna sådana program och många fristående huvudmän vill göra detsamma. Det som i detta fall bör ändras, är bidragsgivningen till fristående skolor, då kommuner kan välja att inte komma överens om ersättning, varpå den fristående huvudmannen tvingas att neka eleven plats. Det begränsar elevers val.

Förbundet anser heller inte att övriga förslags konsekvenser leder till att uppfylla utredningens syften.

8.5 Konsekvenser för enskilda huvudmän i gymnasieskolan

Förbundet är allvarligt oroat över konsekvenserna för enskilda huvudmän, både utifrån konsekvensbeskrivningen och de konsekvenser vi själva påtalar under respektive avsnitt. I stort sett alla förslag medför risk för att de etablerade fristående gymnasieskolorna inte kommer att kunna bedriva utbildning på det långsiktiga och stabila sätt som skollagen kräver. Om en fristående skolhuvudman inte kan bedriva utbildningen med stabil ekonomi, ska Skolinspektionen dra tillbaka godkännandet utifrån dagens lagstiftning. Det finns inga förslag i utredningen att ändra den bestämmelsen. Med platsdimensionering och korta tidsperspektiv för beviljade utbildningar och platser kommer få att våga ta risken att starta eller investera i fristående gymnasieskolor - särskilt avseende yrkesprogrammen där investeringskostnaderna är så höga för t.ex. verktyg och maskiner. För de som ansöker om godkännande som ny huvudman riskerar de nya kraven på att Skolinspektionen ska bedöma resurseffektiviteten i regionen att leda till ett etableringsstopp, särskilt för mindre fristående huvudmän. På samma sätt innebär Skolinspektionens bedömning i förhållandet till redan dimensionerade platser och regionala ramar ett liknande etableringsstopp.

Skolinspektionen ska besluta om antalet platser för enskilda huvudmän. Platserna ska fördelas proportionellt. Enligt utredningen blir konsekvensen en ökad tydlighet och trygghet för de enskilda huvudmännen. Inget kunde vara mer felaktigt. Konsekvenserna innebär i stället en risk för att inte överleva ekonomiskt liksom bristande möjligheter att utvecklas och ta emot de elever som väljer utbildningen. Den ökade "tydligheten" och

”tryggheten” sträcker sig dock enbart över korta tidsperioder, vilken knappast kan anses utgöra en tydliga och stabila villkor.

Ytterligare brist på tydlighet gäller avseende förslaget om ett schablonbelopp, som är föränderligt utifrån Skolverkets bedömningar. Det så kallade kompensatoriska schablonbeloppet innebär ytterligare svårigheter att beräkna en budget för verksamheten. Schablonbeloppet ersätter inte elevers faktiska behov av stöd. Elever vars stödbehov framkommer först på gymnasiet lämnas utan compensation. Stödåtgärder som är förhållandevis kostsamma bortses från genom schablonbeloppet och motsvarar inte heller det som kan krävas av en skola för att en elev ska utvecklas och nå så långt som möjligt.

Förbundet anser att utredningens förslag sammantaget utgör ett av de största hoten mot fristående skolor sedan friskolereformen infördes. Det är viktigt att uppmärksamma dessa konsekvenser för att också se bakom förslagen och den eventuella agenda som finns bakom skenbart välmenande förslag och konsekvensbeskrivningar för arbetsmarknad, elever och huvudmän. Den ökade statliga detaljstyrningen och begränsningarna riskerar att omöjliggöra eller kraftigt försvåra de fristående gymnasieskolornas verksamhet.

För Friskolornas riksförbund

Ulla Hamilton
VD

Gudrun Rendling
förbundsjurist