

**Handläggare**  
Lars Benon  
Telefon: 08-508 33 488**Till**  
Utbildningsnämnden  
2020-09-24

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

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2020/958

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl  
UtbildningsdirektörJoachim Håkansson  
Gymnasiedirektör

### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning” till utbildningsnämnden för yttrande.

Enligt utredningen är det angeläget att den utbyggnad som behövs av gymnasieutbildningen framöver görs med hänsyn till både elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Vid lokalisering behöver hänsyn även tas till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. Utredningen föreslår därför att en ny modell för planering och dimensionering genomförs i två steg.

Steg 1, som ska börja tillämpas från hösten 2024, innebär bland annat att Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet och att kommunerna ska samverka om planering och dimensionering på regional nivå. Steg 2 ska enligt förslaget börja tillämpas från hösten 2026 och innebär att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet av antalet platser inom varje samverkansområde. Ramarna ska gälla för både offentliga och enskilda huvudmän.

Förvaltningen instämmer i att en samlad regional planering behöver göras av gymnasieskolans omfattning och utbud. Kommunerna i Stockholms län samt Håbo har sedan flera år ett samarbete inom en gemensam gymnasiregion. Samarbetet, som i stor utsträckning fungerat väl, motsvarar i huvudsak det som utredningens steg 1 innebär.

I Stockholmsregionen finns samtidigt kvarstående utmaningar som handlar om dels intresset för att finansiera utbyggnaden generellt sett, dels den ekonomiska hållbarheten i att tillhandhålla yrkesprogramsplatser där elevernas efterfrågan är låg samtidigt som arbetsmarknaden ser ett behov av dem. Förvaltningen ser inte att utredningen genom steg 2 ger ett svar på hur dessa utmaningar ska hanteras. Det finns inga förslag som ger ökade incitament för regionens aktörer att bygga ut. Det framgår heller inte hur elevers efterfrågan och behov ska vägas mot arbetsmarknadens behov när dessa inte är samstämmiga och vem som ska ansvara för kostnaden när platser står tomma till följd av att en aktör erbjuder platser som ingår i en av staten fastlagd ram.

Förvaltningen påtalar också vikten av att det finns utrymme för kommunerna att utforma det kompensatoriska schablonbeloppet som utredningen föreslår. Föreslaget belopp är betydligt lägre än den resursfördelning som görs inom Stockholms stad. Kommunerna behöver i enlighet med skollagen kunna fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner tjänsteutlåtandet och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

### **Bakgrund/ Ärendet**

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning” (SOU 2020:33) till utbildningsnämnden för yttrande.

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasie-särskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov. Utredaren fick också i uppgift att vid behov föreslå en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. I uppdraget ingick även att se över

ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och andra aktörer när det gäller planering och dimensionering.

Under de kommande åren står gymnasieskolan inför en stor expansion. Den demografiska utvecklingen innebär att det krävs en omfattande utbyggnad av antalet gymnasieplatser. Enligt utredningen är det angeläget att denna utbyggnad görs med hänsyn såväl till elevers efterfrågan och behov som arbetsmarknadens behov. Vid lokalisering behöver hänsyn även tas till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. Utredningen föreslår att en ny modell för planering och dimensionering genomförs i två steg.

Det *första steget* föreslås för gymnasieskolan börja tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2024. I detta första steg föreslås bland annat följande.

- Utbudet av utbildning i gymnasieskolan ska beslutas med hänsyn till elevernas efterfrågan och behov samt behoven på arbetsmarknaden.
- Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet.
- Kommuner ska samverka om planering och dimensionering på regional nivå.
- Huvudmän i gymnasieskolan ska ingå i gemensamma antagningsorganisationer, men även fortsättningsvis ska varje huvudman själv besluta om antagningen.
- Regionala branschråd införs i syfte att stärka arbetsmarknadsanknytningen.
- Huvudmän ska ge saklig information till blivande elever om arbetsmarknadsutfall och övergång till högre utbildning efter de program som erbjuds i gymnasieskolan.
- Ett kompensatoriskt schablonbelopp som utgår ifrån elevernas meritvärde 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.
- För att minska segregationen i gymnasieskolan ska huvudmän arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter.
- När det gäller enskilda huvudmän ska Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ta hänsyn till elevers efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Skolinspektionen ska även beakta resursutnyttjandet i området som godkännandet avser.

- För att lika villkor, så långt möjligt, ska gälla mellan enskilda och kommunala huvudmän behöver interkommunal ersättning och bidrag till enskilda huvudmän för gymnasieskolan i högre grad bestämmas på samma grunder. Därför föreslås att även interkommunal ersättning ska baseras på budget. Kommunerna ska inom samverkansområden fortfarande kunna komma överens om gemensamma prislistor.
- Centrala Studiestödsnämnden (CSN) ska ha det samlade ansvaret för ekonomiskt stöd till inackordering för elever. Stödet bör benämnas ”Studiebidrag till eget boende”.
- Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet följa upp elevernas sysselsättning efter gymnasieskolan. Skolverket ska stödja huvudmän för gymnasieskolan genom att utarbeta underlag för planering och dimensionering av utbudet av utbildning.

Det *andra steget* föreslås för gymnasieskolan börja tillämpas på utbildning som påbörjas hösten 2026. I detta andra steg föreslås bland annat följande.

- Statens inflytande över utbudet ska öka genom att Skolverket föreslås få i uppdrag att, efter dialog med huvudmännen, besluta om regionala ramar för utbudet. Ramarna ska beslutas utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Skolverket ska ges i uppdrag att utforma ramarnas detaljer och hur de ska följas upp.
- I gymnasieskolan ska ramarna ange antalet platser som ska erbjudas inom varje samverkansområde av de nationella programmen och av introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion, som är utformade för en grupp elever.
- De regionala ramar för utbudet som Skolverket beslutar ska i gymnasieskolan gälla för både offentliga och enskilda huvudmän.
- Om ramarna förändras, till exempel på grund av demografiska förändringar eller att på grund av att behoven på arbetsmarknaden förändras, ska sådana förändringar gälla för samtliga huvudmän. Förändringar i ramarna ska fördelas proportionellt mellan huvudmän i förhållande till det befintliga antalet utbildningsplatser om det inte finns särskilda skäl.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom gymnasieavdelningen i samverkan med avdelningen för ekonomi och styrning samt med avdelningen för utveckling och samordning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 15 september 2020. Ärendet kommer också att behandlas vid funktionshinderrådets sammanträde den 16 september 2020.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Förvaltningen instämmer i att en samlad regional planering behöver göras av gymnasieskolans omfattning och utbud. Förvaltningen anser dock inte att utredningen löser de utmaningar som finns för att nå detta i den komplexa Stockholmsregionen.

Kommunerna i Stockholms län samt Håbo har sedan flera år ett samarbete genom en gemensam gymnasierregion. Samarbetet hålls ihop genom ett samverkansavtal. Inom ramen för samarbetet finns en gemensam prislista och strukturtillägg som kommunerna kommit överens om. Det finns ett brett utbud av utbildningar som eleverna har möjlighet att söka oberoende var i regionen de bor. Betygen från grundskolan är urvalsgrunden när fler har sökt samma utbildning än det finns platser. Antagningen, såväl till kommunala som till fristående huvudmän, sköts genom ett gemensamt kansli som är lokaliserat på Storsthlm.

I stor utsträckning har Stockholmsregionens samarbete fungerat väl och i huvudsak kommit till det första steget som utredningen ”Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning” föreslår. Samtidigt kvarstår det i regionen flera utmaningar kring utbyggnaden av gymnasieskolan, som förvaltningen inte anser lösas genom det andra steget i modellen. Förvaltningen beskriver detta nedan.

### **Finansiering och beslutsmodell**

Stockholmsregionen står nu inför en kraftig befolkningsökning i gymnasieåldrarna. Det gör att en omfattande utbyggnad behöver ske inom hela regionen under de kommande åren. Bara fram till 2027 behöver 14 000 nya platser tillskapas, vilket motsvarar 14 skolor vid ett antagande att det är 1 000 elever i varje.

Elevökningen fram till 2027 ställer höga krav på såväl kommunernas som de enskilda huvudmännens framtida kapacitet och beredskap. När det totala elevantalet i gymnasierregionen förväntas öka med 16 %, ökar kraven på att nyttja befintliga

resurser och att utveckla nya sätt att samordna och effektivisera för att säkra tillräcklig verksamhetskapacitet. Behovet av utbyggnaden är väl känt i Stockholmsregionen; det är inte underlagen på detta som brister. Däremot finns utmaningen i intresset för att bära den utökade kostnaden för utbyggnaden.

Utbildningsförvaltningen planerar i nuläget för cirka 2 400 nya kommunala gymnasieplatser i stadens egna skolor fram till 2028. Dock finns det inte mycket tillgänglig markyta kvar i Stockholms stad att exploatera och den mark som finns är dyr, vilket innebär att det både är svårt och kostsamt att utöka antalet skolor.

I Stockholms stads skolor är drygt hälften av alla elever från andra kommuner. Om Stockholms stad investerar i en ny skola, utifrån ett behov fastställt av ramarna från staten, borde kostnaderna för detta till viss del också fördelas i det primära samverkansområdet. Investeringskostnaden täcks inte av den interkommunala ersättningen för själva utbildningen. Utredningen ger inget svar på hur denna utmaning kring finansieringen ska lösas och vem som ska bära den utökade kostnaden för utbyggnaden, för att skapa tillräckliga incitament för att flera aktörer ska vilja bygga ut.

I utredningen föreslås en modell för beslutsprocessen som bygger på ett nära samarbete mellan Skolverket, Skolinspektionen och de kommunala och enskilda huvudmännen i samverkansområdet. Förvaltningen har inget att invända mot själva modellen och anser att det är positivt att de regionala ramarna för utbudet även ska gälla för enskilda huvudmän. I Stockholmsregionen är den stora utmaningen samtidigt hur samverkan ska organiseras när det utöver flera kommunala huvudmännen finns cirka 120 olika fristående gymnasieskolor av olika karaktärer och storlek. Det kräver en tydlig samverkansstruktur samt en tydlighet kring vem som har mandat att besluta i de frågor som inte kan lösas ut i dialogform. Förvaltningen ser inte att utredningen tydliggör hur detta ska kunna ske i en så pass komplex miljö som Stockholmsregionen. Det framgår inte heller vilka resurser staten avser att avsätta för att det ska vara möjligt att bygga upp och förvalta denna typ av struktur.

**Yrkesprogram och högskoleförberedande program**  
Förutsättningarna för yrkesprogrammen skiljer sig åt från de högskoleförberedande programmen. I Stockholmsregionen är främst utbudet av högskoleförberedande program styrt av elevernas efterfrågan och behov. När det gäller yrkesprogram är elevernas efterfrågan på dessa betydligt lägre än det behov som arbetsmarknaden har av dessa platser. Förvaltningen ser svårigheter

med hur principen om att utbudet ska beslutas med hänsyn till elevernas efterfrågan och behov samt behoven på arbetsmarknaden i praktiken ska kunna fungera. Vem ska avgöra vilket som ska väga tyngst – elevernas efterfrågan och behov eller arbetsmarknadens behov? Förvaltningen anser också att det borde ha förts ett särskilt resonemang om ansvaret för utbyggnaden och finansieringen av yrkesprogrammen där utredningen tydliggjort kommunens, statens eller branschens ansvar för denna. I Stockholms regionen är en samplanering mellan gymnasiet och Komvux yrkesprogramspatser avgörande för att få ekonomisk hållbarhet i tillhandahållandet av yrkesprogramspatser.

Förvaltningens uppfattning är att det inte kommer att antas fler elever på yrkesprogrammen genom att Skolverket utökar antalet platser på yrkesprogrammen. Under perioden 2011–2019 har antagna på högskoleförberedande program i regionen ökat med 20% och antagna på yrkesprogrammen har minskat med 4 %. Denna minskning beror inte på brist på platser utan främst på elevernas ointresse för de platser på yrkesprogrammen som erbjudits. Vid skolstarten höstterminen 2019 fanns många tomma platser på yrkesprogrammen i regionen.

#### Ramar för introduktionsprogrammen programriktat val och yrkesintroduktion

Utredningen föreslår även att ramarna för platser inom samverkansområdet ska ange antalet platser som ska erbjudas för introduktionsprogrammen programriktat val och yrkesintroduktion, som är utformade för en grupp elever. Förvaltningens erfarenhet är att det har varit mycket svårt att dimensionera detta utbud.

#### Uppföljning sysselsättning efter gymnasiesärskolan

Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet följa upp elevernas sysselsättning efter gymnasiesärskolan. Förvaltningen är positiv till detta.

#### Allsidig social sammansättning

Förvaltningen är positiv till att sträva efter en allsidig social sammansättning. Eftersom vi vet att bostadssegregationen är en bidragande orsak till skolegregation har Stockholmsregionen sedan flera år tillbaka valt att i princip enbart använda betyg som urvalsgrund till gymnasieskolorna. Detta möjliggör att en elev kan gå i en skola i ett annat område eller kommun än där man bor.

program i Stockholms län är rörliga och reser över kommungränserna för att komma till sin gymnasieskola. Till stor del sammanfaller elevernas val av skola med kollektivtrafikens utsträckning, det vill säga möjligheten att kunna ta sig smidigt mellan hem och skola. Under senare år har vi också sett en tendens att många elever söker sig till skolor där den sociala kontexten är som den man själv tillhör.

Det blir allt mer tydligt när konkurrens ökar att det ske en uppdelning där vi har vissa skolor där alla hade högsta betyg från början och vissa skolor där merparten av eleverna precis uppnådde gränsen till behörighet. Utredningen har inte fångat upp denna utveckling eller har några konkreta förslag på hur en allsidig social sammansättning ska uppnås.

Eftersom denna utveckling pågått under en tid blir det än mer viktigt att differentiera ersättningssystemet utifrån elevernas grundskolebetyg.

#### Kompensatoriskt schablonbelopp

Utredningen föreslår att ett så kallat kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan. Utredningens förslag är att schablonbeloppet föreslås vara 5 000 kr per elev och år. Det motsvarar 4–6 % av genomsnittskostnaden för en gymnasieelev. Programpengen per nationellt program får ett påslag med 5 000 kr per år för elever med 25 % lägst meritvärden från årskurs 9. På motsvarande sätt görs ett avdrag från programpengen med 5 000 kr för elever med 25 % högst meritvärden.

Förvaltningen har inget att invända mot förslaget att resursfördelningen till gymnasieskolorna innehåller en del som utgår ifrån elevernas meritvärde i grundskolan.

Förvaltningen har sedan 2010 en mer omfattande resursfördelning baserat på socioekonomiska förutsättningar. Förvaltningen menar att det bör finnas utrymme för kommunerna att utforma det kompensatoriska schablonbeloppet baserat på förhållanden i kommunen och samverkansområden. Förvaltningen konstaterar, liksom utredningen, att segregationen i gymnasieskolan ökar. Det finns därför skäl att kommunerna ansvarar för utformningen.

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag om kompensatoriskt schablonbelopp är svåra att beräkna. Förvaltningen uppskattar dock att det skulle ge lägre kostnader beroende på att



nivån på det kompensatoriska schablonbeloppet är betydligt lägre än nuvarande socioekonomiska tillägg.

Förvaltningen ställer sig också frågande till hur regleringen om ett kompensatoriskt belopp står i förhållande till 2 kap. 8 b § skollagen om kommuners resursfördelning. Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Kommunen kan behöva få större frihet att kompensera skolor än de föreslagna 5000 kronor.

#### Reglering av interkommunal ersättning

Utredningen föreslår att kommuner inom gymnasieskolans samverkansområden ska betala interkommunal ersättning. Vidare föreslås att den interkommunala ersättningen ska baseras på budgeterade kostnader. Förvaltningen har inget att invända mot förslagen.

#### Ansvar för studiebidrag till eget boende (nuvarande inackorderingstillägg) flyttas till CSN

Utredningen föreslår att CSN får ett samlat ansvar för inackorderingstillägg. Kommunerna har med nuvarande reglering ansvar för elever inskrivna i kommunala gymnasieskolor.

Under 2020 får ungefär 150 elever inackorderingstillägg.

Förvaltningens kostnad 2020 är 2,1 miljoner kronor. Arbetsinsatsen är begränsad, 4–5 procent av en heltidstjänst.

Förvaltningen har inget att invända mot utredningens förslag utan ser att det ger större rättssäkerhet för eleverna.

#### Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys

I betänkandet ingår en barnkonsekvens- och jämställdhetsanalys. Förvaltningen gör därför inte egen analys.

#### Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Eftersom remisstiden är kort föreslår förvaltningen att utbildningsnämnden justerar beslutet omedelbart.

**Bilagor**

1. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning, del 1 (SOU 2020:33)
2. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning, del 2 (SOU 2020:33)