



Beslut vid regeringssammanträde den 8 mars 2018.

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särsvux) bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov, bl.a. för att åstadkomma ett bättre resursutnyttjande. Utredaren ska föreslå hur en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan utformas och hur den kan finansieras. Syftet med utredningen är bl.a. att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Syftet är även att främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå vid behov hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna kan planeras och dimensioneras inom ramen för en regional planeringsmodell, utifrån en analys av dagens situation,
- se över och vid behov föreslå en ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och andra aktörer för en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning,
- föreslå vid behov en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning, utifrån en analys av dagens finansiering, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2020.

Brister har uppmärksammats av flera utredningar

Att tillhandahålla en väl fungerande gymnasial utbildning som tillgodoser såväl individers, arbetslivets som samhällets behov är en mycket viktig uppgift för samhället. För ungdomar är en fullföljd gymnasieutbildning ofta avgörande för att få ett arbete eller gå vidare mot högre studier, flytta hemifrån och kunna ta steget in i vuxenlivet. För vuxna kvinnor och män är tillgången till gymnasial utbildning inom komvux ofta avgörande för att t.ex. kunna skola om sig och få ett arbete vid arbetslöshet, men vuxenutbildningen kan även vara viktig för att vidareutbilda sig inom sitt yrkesområde. För nyanlända ungdomar och vuxna är en fullföljd gymnasial utbildning inte sällan en förutsättning för att etablera sig på arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Studieavbrott och studiemisslyckanden inom gymnasial utbildning kan få allvarliga konsekvenser för individen och inte minst allvarligt försvåra möjligheterna till en etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt står den gymnasiala utbildningen för både ungdomar och vuxna för en viktig del av den nationella kompetensförsörjningen. En gymnasial utbildning som inte tillgodoser de kompetensbehov som finns på arbetsmarknaden kan bl.a. påverka företagets konkurrenskraft och möjlighet till tillväxt negativt.

Gymnasieskolan och vuxenutbildningen har varit föremål för flera utredningar de senaste åren. Det har uppmärksammats att delar av problemen, vad gäller bl.a. utbud och attraktivitet, har sin grund i bristande samordning och avsaknaden av gemensam planering mellan kommuner och mellan kommuner och enskilda huvudmän. En bristande samordning och avsaknaden av en gemensam planering, inklusive dimensionering av utbildningar

och utbildningsutbud, kan bl.a. leda till ett ineffektivt resursutnyttjande, att elever i praktiken inte erbjuds ett allsidigt utbud av utbildningar och att den gymnasiala utbildningen inte motsvarar arbetsmarknadens behov av kompetens.

Yrkesprogramsutredningen

En särskild utredare fick i december 2013 i uppdrag att föreslå hur teknikprogrammet skulle kunna kompletteras med en eller flera industritekniska inriktningar (dir. 2013:122). Efter två tilläggsdirektiv (dir. 2014:50 och dir. 2014:95) gavs utredaren i uppdrag att lämna förslag som syftar till att stärka den gymnasiala yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft, underlätta ungdomars övergång från skola till arbetsliv och förstärka den nationella kompetensförsörjningen (dir. 2015:15). Utredningen, som tog sig namnet Yrkesprogramsutredningen, anger i sitt betänkande Välja yrke (SOU 2015:97) att en bättre matchning mellan ungdomars val av utbildning och arbetsmarknadens efterfrågan i stort kan åstadkommas på två sätt: dels genom att dimensionera antalet platser inom gymnasieskolans nationella program efter arbetsmarknadens efterfrågan, dels genom att öka yrkesutbildningarnas attraktivitet. Utredningen förespråkar inte en centralstyrd dimensionering efter arbetsmarknadens efterfrågan. Detta skulle enligt utredningen förutsätta att det träffsäkert går att förutsäga arbetsmarknadens behov samtidigt som elevens valfrihet skulle begränsas. Utredningen föreslår i stället olika typer av insatser för att öka yrkesutbildningarnas attraktivitet genom att ge eleven ett bättre beslutsunderlag inför gymnasievalet, öka tillgången till yrkesutbildning och förbättra utbildningarnas kvalitet genom en stärkt samverkan med arbetslivet.

Samtidigt konstaterar utredningen att det inte går att komma tillrätta med matchningsproblematiken eller ungdomsarbetslösheten utan att även inkludera yrkesutbildning för vuxna. Yrkesprogramsutredningen pekar dock på att det finns brister i dimensioneringen av yrkesutbildning för vuxna. Utredningen framför bl.a. att kommuner, Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter inte samråder i den omfattning som krävs för att de ska kunna ta del av statsbidrag enligt förordningen (2016:937)

om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Detta kan i sin tur innebära att utbudet av utbildningar och utbildningarnas innehåll inte motsvarar de behov som finns, varken individernas eller arbetsmarknadens. I Yrkesprogramsutredningens betänkande påpekas även att vissa utbildningar ges omotiverat stor plats i det samlade utbildningsutbudet. Utbudet av utbildningar som bedrivs med stöd av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, domineras av utbildningar inom vård och omsorg samt handel och administration. Denna dominans av vissa utbildningar kan göra att bredden i utbildningsutbudet minskar och att utbildningar i mindre vanligt förekommande yrken trängs undan.

För att komma till rätta med de problem som bl.a. Yrkesprogramsutredningen pekar på har regeringen beslutat om nya regler för fördelning av statsbidrag för yrkesvux. Det nya regelverket började tillämpas från den 1 januari 2017.

I enlighet med utredningens förslag inleds även höstterminen 2018 en försöksverksamhet med branschskolor (se lagen [2017:571] om försöksverksamhet med branschskolor och förordningen [2017:623] om försöksverksamhet med branschskolor och statsbidrag till vissa huvudmän). Försöksverksamheten innebär att en huvudman för utbildningen på ett yrkesprogram inom gymnasieskolan eller för komvux får, med bibehållet huvudmannaskap, sluta avtal med en branschskola om att skolan utför vissa uppgifter inom utbildningen. Branschskolorna ska kunna ta emot elever från hela landet. Syftet med försöksverksamheten är att öka attraktiviteten och förbättra tillgången till yrkesutbildning inom små yrkesområden.

Gymnasieutredningen

En särskild utredare fick den 19 mars 2015 i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (dir. 2015:31). Utredningen, som tog sig namnet Gymnasieutredningen, konstaterar i sitt betänkande En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77) att en kommun ibland är en alltför liten organisatorisk

enhet för att hantera frågor om utbildningsutbud. På många håll i landet är det inte möjligt att erbjuda merparten av de 18 nationella programmen och de 60 olika inriktningarna. Den främsta orsaken är enligt utredningen helt enkelt att elevunderlaget, tillgången till rätt lärarkompetens och kapaciteten för APL-platser på vissa håll i landet är otillräckliga för att motsvara ett så stort och varierat utbud. Det finns en rad exempel på att små utbildningar har lagts ned. Utbildningsutbud och elevers intresse påverkar varandra, vilket innebär att en utbildning som är stor och spridd har lätt att attrahera fler elever medan en liten och mindre tillgänglig utbildning riskerar att mötas av ett minskande elevintresse över tid. Om underlaget av elever eller lärare eller andra resurser är för litet för att en viss utbildning ska vara möjlig att erbjuda lokalt kan det enligt utredningen vara positivt om den åtminstone kan erbjudas regionalt. Gymnasieutredningen föreslår i betänkandet att staten bör ge stöd till regional samverkan om gymnasieskolans utbildningsutbud, bl.a. genom att synliggöra modeller för sådan samverkan. Att genom regional samverkan säkerställa att en viss utbildning kan erbjudas på åtminstone ett eller ett par ställen i regionen löser inte alla problem. För många elever kan en sådan situation innebära att de måste resa långt för en viss utbildning, även om den finns inom regionen. Å andra sidan är det enligt utredningen inte ett realistiskt alternativ att erbjuda alla eller de flesta utbildningar överallt, utifrån dagens system med många program och inriktningar inom gymnasieskolan.

2015 års skolkommision

Regeringen tillsatte i april 2015 en skolkommision med uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). Skolkommisionen har arbetat i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp, och kommissionen lämnade i april 2017 sitt slutbetänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35). Grundskolan och motsvarande skolformer stod främst i fokus för kommissionens

arbete men även gymnasieskolan behandlades. Skolkommissionen slog fast, bl.a. utifrån Gymnasieutredningens bedömningar, att frågan om planering och dimensionering av program och skolor är central för resursutnyttjandet i gymnasieskolan. Många kommuner klarar inte av att erbjuda sina elever ett fullständigt programutbud. Kommissionen konstaterade att ett sätt att lösa detta är att inom ramen för kommunalförbund och andra samarbetsformer samarbeta för att så långt som möjligt kunna erbjuda eleverna ett allsidigt programutbud inom ett rimligt avstånd. Samordningen fungerar dock inte optimalt enligt kommissionen. Ett särskilt problem finns vad gäller många yrkesutbildningar, där minskat intresse för utbildningarna i kombination med höga kostnader har lett till svårigheter att upprätthålla ett brett utbud och därmed bristande förmåga att möta arbetsmarknadens behov av vissa yrkeskategorier.

Skolkommissionen ser det som nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering i ett regionalt perspektiv. Kommissionen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt i ett starkare nationellt ansvar. Med anledning av Skolkommissionens förslag anger regeringen i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) att man avser att se över behovet av en ändrad styrning av gymnasieskolan.

Uppdraget att föreslå en regional planeringsmodell för gymnasial utbildning

Gemensam planering och dimensionering är viktig för individen

Många kommuner är alltför små och elevunderlaget för litet för att de ska kunna erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar inom den egna kommunen, vilket har konstaterats av bl.a. Skolkommissionen. För att kunna erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar av hög kvalitet som motsvarar arbetsmarknadens behov, behövs ett tillräckligt elevunderlag, och för att få ett tillräckligt elevunderlag måste kommunerna i en region

gemensamt planera sitt utbildningsutbud. Genom att inrätta en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan förutsättningar att erbjuda ett bredare utbildningsutbud av hög kvalitet som motsvarar arbetsmarknadens behov förbättras, samtidigt som utbudet så långt som möjligt ska anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål både inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen. Vid en väl fungerande gemensam planering mellan kommuner finns det även potential att underlätta för individen vid både planering och genomförande av utbildningen. Detta genom att erbjuda ett gemensamt och samordnat utbud av utbildningar som omfattar hela det samlade utbildningsutbudet i regionen. Detta kan inte minst vara viktigt för vuxna, som ofta har behov av att kombinera utbildningar inom flera skolformer och nivåer eller behov av att kombinera utbildning med arbete.

Gemensam planering och dimensionering ger bättre resursutnyttjande

Frågan om planering och dimensionering av program och skolor är central för resursutnyttjande i gymnasieskolan, vilket bl.a. Skolkommissionen anger. Antalet gymnasieskolor har ökat kraftigt vilket har bidragit till att antalet elever per skola minskat – en utveckling som har pågått i ca 20 år. Detta kan påverka resursutnyttjandet och utbildningens kvalitet negativt, bl.a. på så sätt att det är svårare för varje skola att ha tillgång till en bred kompetens hos lärare och annan personal. Även andelen elever som går i en kommunal gymnasieskola i den egna kommunen har minskat kraftigt, till att nu vara ca 50 procent. Då elever väljer både utbildning (program) och utbildningsanordnare, och ofta också önskad skola, är gymnasieskolan i dag i praktiken en regional marknad. För att uppnå en effektiv resursanvändning i en regional skolmarknad behöver det undersökas hur väl samordningen mellan kommunerna inom regionen fungerar och om den kan förbättras. En gemensam planering inom och mellan skolformer i regionen kan även bidra till att fler elever får tillgång till behöriga lärare och bättre tillgång till annan personal inom t.ex. elevhälsan eller studie- och yrkesvägledare.

Gemensam planering och dimensionering ger förutsättningar att bättre tillgodose regionala och nationella kompetensbehov

Skollagen slår fast att gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och för rekrytering till högskolesektorn. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt som möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. (15 kap. 2, 3 och 30 §§ skollagen [2010:800]). Skolkommissionen anser, som tidigare har nämnts, att samordningen av programutbud mellan kommuner inte fungerar optimalt, och kommissionen pekar bl.a. på att många kommuner har svårt att erbjuda ett brett utbud av framför allt yrkesutbildningar vilket även gör att gymnasieskolans utbildningsutbud inte alltid kan tillgodose arbetsmarknadens behov av vissa yrkeskategorier.

En fungerande planering och dimensionering utifrån regionala och nationella kompetensbehov kan vara relevant vid dimensionering av kostsammare utbildningar inom gymnasieskolan. Kostnaden varierar i dag kraftigt mellan olika gymnasieprogram och inriktningar, bl.a. då vissa yrkesutbildningar kräver tillgång till dyrbar utrustning och mycket individuell undervisning. I praktiken räcker det att en utbildning inom gymnasieskolan lockar tillräckligt med elever för att den ska få etableras, förutsatt att de krav som ställs i skolförfattningarna är uppfyllda i övrigt. Att en relativt sett kostsam utbildning är populär och i övrigt bedöms vara av god kvalitet bör dock inte nödvändigtvis vara tillräckligt för att motivera dess existens. Det finns ofta även, inte minst utifrån ett effektivt resursutnyttjande, skäl att väga in i vilken grad en gymnasial utbildning motsvarar kompetensbehov på arbetsmarknaden och leder till arbete. Att en effektiv planering och dimensionering utifrån kompetensbehov är svårt att åstadkomma inom dagens system leder dock bl.a. till att vissa relativt kostsamma utbildningar kan ta en omotiverat stor plats i det samlade utbildningsutbudet inom gymnasieskolan. Det finns även exempel på det motsatta när det gäller kostsamma utbildningar, dvs. att huvudmän inte startar en utbildning trots att

den motsvarar ett kompetensbehov och i hög grad leder till arbete. Detta för att utbildningen inte förväntas locka tillräckligt med elever.

Det är i sammanhanget även viktigt att ungdomar och vuxna i högre grad söker sig till yrkesutbildningar som ger arbete och för att de ska göra det är studie- och yrkesvägledningen viktig. För att stärka studie- och yrkesvägledningen har regeringen tillsatt utredningen En utvecklad studie- och yrkesvägledning (dir 2017:116). Utredningen ska bl.a. föreslå åtgärder för att ge alla elever inom skolväsendet möjlighet att göra väl övervägda utbildnings- och yrkesval fattade utifrån goda kunskaper om arbetsliv och utbildningsvägar.

Könsskillnader avseende studieresultat samt studie- och yrkesval finns genomgående i hela utbildningsväsendet. Könsuppdelningen blir särskilt tydligt i gymnasiet och inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Därför är ett aktivt jämställdhetsarbete i skolan och arbetslivet strategiskt viktigt för att kunna trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen. De jämställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet och jämställd utbildning bör därför beaktas i utredningens analyser och förslag.

Delar av den gymnasiala utbildningen som erbjuds för vuxna planeras och dimensioneras i dag i hög grad utifrån arbetsmarknadens behov. I och med att satsningen på regionalt yrkesvux, som infördes under 2017 med förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, förstärktes kraven på att involvera det regionala arbetslivets behov vid planeringen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Satsningen på regional yrkesvux innebär att dimensioneringen av olika yrkesutbildningar ska utgå från den regionala arbetsmarknadens behov och att minst tre kommuner ska samverka, bl.a. i syfte att öka bredden och förbättra kvaliteten på utbildningen. Det finns dock indikationer på att gemensam planering och dimensionering av vuxenutbildning, när den förekommer, ofta enbart omfattar yrkesutbildning för vuxna.

För att såväl den gymnasiala utbildningen för ungdomar som den för vuxna bättre ska motsvara regionala och nationella kompetensbehov behöver planering och dimensionering samordnas

inom regioner. På så sätt kan det samlade utbildningsutbudet i högre grad bidra till kompetensförsörjningen och leda till arbete för individen.

Samlad planering behövs när det gäller gymnasieskolans och gymnasiesärskolans utbud av utbildningar

Högskoleförberedande program är främst utformade för att förbereda elever för studier inom de olika kunskapsområden som programmen riktar in sig mot. Många elever som har valt ett högskoleförberedande program väljer dock bort högre studier efter gymnasieskolan och försöker i stället etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa ungdomar är, vad gäller yrkeskunskaper och färdigheter, ofta sämre rustade för det valda yrkesområdet än om de hade genomgått ett yrkesprogram för yrket i fråga. Trots att elever som går yrkesprogram har rätt att läsa de kurser som ger grundläggande behörighet, genom att bl.a. använda sig av individuellt val eller utökat program, och information om detta ges, är det inte sällan elever väljer bort ett yrkesprogram för att det uppfattas som en smalare utbildning. Utbildningsdepartementet har i lagrådsremissen Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program lämnat förslag som bl.a. syftar till att öka attraktiviteten för och locka fler elever till yrkesprogram i gymnasieskolan. I lagrådsremissen föreslås bl.a. att kurser som ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå ska ingå i alla yrkesprogram i gymnasieskolan, men att eleverna ska ha möjlighet att välja bort sådana kurser. Statens skolverk arbetar också sedan ett antal år på regeringens uppdrag med olika insatser för att öka yrkesutbildningars attraktivitet och kvalitet.

I planering och dimensionering av utbildning behöver bl.a. olika utbildningars och skolors attraktivitet, lärartillgång och resurser i övrigt vägas in. Det är därför av stor vikt att planeringen omfattar gymnasiesärskolan och alla programtyper inom gymnasieskolan, såväl introduktionsprogram, yrkesprogram som högskoleförberedande program.

Även planeringen av vuxenutbildningen bör göras samlad

Som Yrkesprogramsutredningen har konstaterat kan inte matchningen på arbetsmarknaden eller ungdomsarbetslösheten lösas utan att även inkludera yrkesutbildning för vuxna. Vuxenutbildningen är kursutformad på så sätt att elever ofta söker till enstaka kurser som sedan kan kombineras till en utbildning utifrån just den individens behov. En individs utbildning består ofta av både allmänteoretiska kurser, t.ex. matematik och engelska, och yrkeskurser och det är därför svårt att organisatoriskt separera yrkesutbildningen från den teoretiska utbildningen. En vuxenutbildning som utgår från individers behov och förutsättningar bör således planeras så att individer vid behov kan studera inom olika delar av vuxenutbildningen samtidigt och t.ex. kombinera allmänteoretiska kurser med yrkeskurser. Vidare underlättas – i vuxenutbildningen liksom i gymnasieskolan – en effektiv användning av bl.a. lärare och studie- och yrkesvägledare om det är möjligt att göra en samlad planering för hela skolformen.

Övriga utbildningar inom gymnasieskolan behöver beaktas

När det gäller gymnasieskolan finns det utbildningar som avviker från de nationella programmen. Det gäller bl.a. särskilda varianter av de nationella programmen, riksrekryterande yrkesutbildningar, försöksverksamhet med gymnasial spetsutbildning, riksrekryterande estetisk spetsutbildning, riksiddrottsgymnasier och nationellt godkända idrottsutbildningar. Dessa utbildningar inom gymnasieskolan är i vissa fall riksrekryterande, i andra fall inte. Utredaren behöver ta särskild hänsyn till dessa utbildningar i de förslag som läggs.

Bör planeringen av utbildningar innefatta beslut om lokalisering?

För att kunna erbjuda ett brett utbildningsutbud som är tillgängligt för alla behöriga sökande i regionen kan det vara nödvändigt att planeringen innefattar beslut om var olika utbildningar ska lokaliseras. Det kan även finnas fördelar för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan med en planering som t.ex.

kan tillåta synergieffekter mellan olika program och som kan syfta till att program som i dag lockar olika elevkategorier kan lokaliseras för att bidra till en minskad segregation.

Utredaren ska därför

- analysera hur regional samverkan om och planering av gymnasial utbildning fungerar i dag och vilka brister som finns, samt om det finns andra hinder än brister i samverkan och planering som motverkar en ändamålsenlig planering och dimensionering,
- föreslå vid behov hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna kan planeras och dimensioneras inom ramen för en regional planeringsmodell utifrån analysen av dagens situation,
- lägga andra förslag vid behov för att åstadkomma en ändamålsenlig planering och dimensionering av gymnasial utbildning, utifrån analysen av dagens situation,
- föreslå hur de regionala och nationella kompetensbehoven kan tillgodoses genom planering och dimensionering av utbildning som i högre grad tar hänsyn till arbetsmarknadens behov,
- överväga om en regional planeringsmodell bör innefatta beslut om lokalisering av utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Styrningen av regionala planeringsmodeller för gymnasial utbildning

Kommunerna är tillsammans med enskilda huvudmän för fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor, huvudmän för gymnasial utbildning. Även landsting kan vara huvudmän för viss gymnasial utbildning. En utgångspunkt för utredningen bör vara att kommuner och enskilda huvudmän även fortsättningsvis ska vara ansvariga huvudmän för gymnasial utbildning inom skolväsendet. Utredningen bör därmed vara begränsad till att omfatta styrningen av gymnasial utbildning på övergripande nivå, dvs. sådant som i huvudsak i dag görs mellan huvudmän och mellan stat och huvudmän.

I dag kan beslut om bl.a. planering av utbildning föras över till en kommunövergripande nivå genom att kommunalförbund tar över ansvaret för vissa frågor. Det görs också på vissa håll i landet. På andra håll sker gemensam planering av utbildning i flera kommuner utan att det formella ansvaret förs över till ett kommunalförbund. Inom ramen för satsningen på regionalt yrkesvux sker även gemensam planering och dimensionering av vuxenutbildning mellan kommuner.

Aktörer med regionalt utvecklingsansvar ansvarar för det samlade regionala tillväxtarbetet i alla län och bedriver sedan 2010 på regeringens uppdrag ett regionalt kompetensförsörjningsarbete med fokus på utbildningsplanering på kort och lång sikt. Arbetsmarknadens behov står i centrum för arbetet där man samlar bl.a. kommuner, branschorganisationer, fackliga företrädare, utbildningsanordnare samt berörda myndigheter för att planera och genomföra insatser med fokus på en bättre matchning mellan det regionala utbildningsutbudet och den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden.

Dessa modeller för samverkan skulle kunna utgöra förebild för en framtida planering och dimensionering av utbildning utifrån regionala och nationella behov. Ett av flera alternativ som utredningen bör överväga är en modell där staten och eventuella andra aktörers inflytande kan öka utan att dessa får beslutanderätt över kommunerna.

För att regionala och nationella kompetensbehov på ett tydligare sätt ska stå i centrum kan det dock finnas skäl att se över om den statliga styrningen av den gymnasiala utbildningen inom skolväsendet på övergripande nivå bör stärkas.

För att säkerställa att planeringen av utbildningen görs med hänsyn till bl.a. arbetsmarknadens behov och utbildningsanordnares förutsättningar, bör även andra aktörer delta i utbildningsplaneringen. Förutom kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och statliga myndigheter, kan även representanter för arbetsliv, enskilda utbildningsanordnare, liksom andra för uppdraget relevanta aktörer delta.

Utredaren ska därför

- se över och vid behov föreslå en ansvarsfördelning mellan stat, kommun och andra aktörer för en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning,
- överväga, som ett av flera möjliga alternativ, en modell för regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning där staten och eventuella andra aktörers inflytande kan öka utan att dessa får beslutanderätt över kommunerna,
- överväga särskilt de regionalt utvecklingsansvarigas roll i en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Alla kommuner bör ingå i en struktur för planering och dimensionering av utbildning

En fråga som bör övervägas är om det bör göras en uppdelning av landet i regioner för planering och dimensionering av gymnasial utbildning samt hur en sådan uppdelning i så fall bör se ut geografiskt. Det är inte givet att en sådan eventuell uppdelning bör följa länsgränser. Det finns i dag etablerade regionala samarbeten mellan kommuner som inte alltid följer länsgränserna utan som snarare bygger på vad som är funktionellt. En utbildning med stark koppling till regionalt arbetsliv bör inte minst ta hänsyn till hur arbetsmarknaden fungerar, t.ex. vad avser vilka möjligheter människor har att pendla inom en region. I enstaka fall, framför allt vad gäller Gotland, bör det vara möjligt att den regionala planeringen endast omfattar en kommun då det är svårt för elever att dagspendla till en annan kommun. Utredningen bör i denna del av uppdraget särskilt beakta Indelningskommitténs (Fi 2015:09) förslag.

Utredaren ska därför

- överväga om alla kommuner bör inordnas i en regional planeringsmodell för gymnasial utbildning och i så fall hur,
- föreslå vid behov en geografisk uppdelning mellan regioner för planering och dimensionering av utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Planering och dimensionering av gymnasial utbildning behöver även omfatta fristående skolor och enskilda utbildningsanordnare

För att en planering och dimensionering av gymnasial utbildning utifrån regionala och nationella behov ska fungera effektivt måste även fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor som drivs av enskilda huvudmän inordnas i den nya strukturen. En utgångspunkt för utredaren är att dagens möjlighet för ungdomar att välja utbildning, utbildningsanordnare och oftast även skola inom gymnasie- och gymnasiesärskolan även fortsättningsvis ska finnas kvar. Detsamma gäller möjligheten för kommuner att överlämna uppgifter på entreprenad till enskilda anordnare inom komvux och sårvox.

Det är Statens skolinspektion som prövar ansökningar från enskilda att godkännas som huvudmän för utbildningar inom bl.a. gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I denna prövning ingår att bedöma om utbildningen innebär påtagliga negativa konsekvenser på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Denna prövning bör ses över och vid behov förändras om en regional planeringsmodell införs. Det kan vidare övervägas om Skolinspektionens prövning av påtagliga negativa konsekvenser vad avser etablering av gymnasieskolan och gymnasiesärskolan blir överflödig om en regional planeringsmodell för utbildning införs.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå hur enskilda huvudmäns utbildning vid fristående skolor kan inordnas i en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning,
- föreslå vid behov förändringar i Skolinspektionens prövning av enskilda som ska godkännas som huvudmän för utbildningar inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Samordning med annan utbildning

En fråga för utredaren att ta ställning till är hur samordningen inom vuxenutbildningen bör gå till mellan den gymnasiala nivån

och övriga delar av komvux. Som tidigare har nämnts har vuxna elever ofta behov av att kunna kombinera utbildningar på olika nivåer och i olika skolformer, t.ex. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och gymnasial yrkesutbildning. För effektiviteten i utbildningssystemet är det avgörande att sådan samordning kan fungera smidigt.

Utredaren ska därför

- överväga och vid behov föreslå hur en planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan samordnas med annan utbildning, t.ex. sfi, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda frågor om finansiering och resursfördelning

Ny regional planeringsmodell kan få konsekvenser för finansieringen av utbildningar

En regional planeringsmodell för gymnasial utbildning kan eventuellt, beroende på vilken lösning som väljs, få konsekvenser för finansieringen av sådan utbildning som ingår i den regionala planeringsmodellen. Det ingår därför i utredarens uppdrag att se över och vid behov föreslå hur finansieringen bör gå till för sådan utbildning som ingår i en regional planeringsmodell.

Resurser bör i högre utsträckning fördelas efter de behov som finns

Det kan dock finnas även andra skäl att se över finansieringen av gymnasieskolan. Finansieringen av och resursfördelningen inom gymnasieskolan tar i dag endast i begränsad omfattning hänsyn till elevers olika behov och därmed skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning. Socioekonomisk bakgrund har stor betydelse för elevers studieresultat och genomströmning. Av den totala andelen elever som efter årskurs 9 i grundskolan blev behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram hade 52 procent (53 procent för flickor, 50 procent för pojkar) föräldrar med högst

förgymnasial utbildning. Det kan jämföras med att elever vars föräldrar hade eftergymnasial utbildning motsvarade 93 procent av eleverna (94 procent för flickor, 93 procent för pojkar). I gymnasieskolan får elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning i högre grad gymnasieexamen jämfört med andra elever. De har också högre genomsnittlig betygspoäng jämfört med övriga elever. Elever med svensk bakgrund har generellt sett bättre resultat än elever med utländsk bakgrund. Ännu sämre studieresultat når elever som är utrikesfödda. Undersökningen TIMSS Advanced som riktas till elever i gymnasieskolan visar att elevernas bakgrund har en stor betydelse för deras studieresultat.

I gymnasieskolan finns en differentiering av elever med olika bakgrund och förutsättningar, vilket beror på att om det finns fler sökande än det finns platser på ett önskat program och skola ska urvalet göras utifrån betygen från grundskolan. Till vissa attraktiva skolor i framför allt större städer och storstäder, antas enbart elever med höga meritvärden. Differentieringen påverkas också av behörighetskraven för att påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan. De ungdomar som inte är behöriga till ett nationellt program erbjuds i stället utbildning på gymnasieskolans introduktionsprogram. Både höga meritvärden från grundskolan och behörighet till nationella program är som nämnts starkt kopplat till bakgrundsfaktorer av socioekonomisk karaktär. Elever med hög studiekapacitet samlas på detta sätt på samma program och på samma skolor medan elever som har svårare studieförutsättningar och som ofta är i behov av stöd för att kunna fullfölja sina studier samlas på andra program och skolor. Inom regeringens satsning på Samverkan för bästa skola genomför Skolverket, i dialog med huvudmän, insatser i syfte att höja kunskapsresultaten och öka utbildningarnas likvärdighet inom och mellan skolor. Insatserna riktar sig till skolor med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier, och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand.

När det gäller finansieringen av gymnasial utbildning tar den i dag ofta endast i begränsad omfattning hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning.

Vid en översyn av finansieringen av gymnasial utbildning bör det därför samtidigt övervägas om finansieringen i högre grad bör differentieras för att uppväga skillnader i elevers varierande förutsättningar och behov och därmed skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Utredaren ska därför

- föreslå vid behov nödvändiga förändringar i systemet för finansiering av gymnasial utbildning och annan utbildning som omfattas av utredarens förslag, med utgångspunkt i eventuella förslag om en regional planeringsmodell,
- analysera hur dagens finansiering av gymnasieskolan tar hänsyn till elevers behov och skolors förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning,
- föreslå vid behov en finansieringsmodell för gymnasieskolan som i högre grad tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning, utifrån analysen av dagens finansiering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det behov av ett samlat ansvar för inackorderingsstödet till elever i gymnasieskolan?

Elever i gymnasieskolan kan under vissa förutsättningar få stöd för inackordering. Ansvaret för inackorderingsstöd är i dag uppdelat mellan kommunerna och staten. Elevernas hemkommuner ansvarar för stödet till elever i skolor med en offentlig huvudman enligt 15 kap. 32 § skollagen, medan Centrala studiestödsnämnden (CSN) ansvarar för stödet till elever i skolor med enskilda huvudmän enligt 2 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395) och 2 kap. 2 § studiestödsförordningen (2000:655). CSN ansvarar dock även för inackorderingstillägg till elever vid utbildningar med en offentlig huvudman inom skolväsendet om den studerande är utlandssvensk eller deltar i förberedande dansarutbildning i grundskolan.

Elevers hemkommun ska lämna ekonomiskt stöd till elever i gymnasieskolan med en offentlig huvudman som behöver inackordering på grund av skolgången. Denna skyldighet gäller dock inte elever som har tagits emot i andra hand till ett nationellt

program, programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion anordnad för en grupp elever, elever på Rh-anpassad utbildning eller utlandssvenska elever som får studiehjälp i form av inackorderingstillägg enligt studiestödslagen. Reglerna om mottagande i första och andra hand finns i skollagen (16 kap. 43, 44 och 47 §§ skollagen). Rätten till det statliga stödet grundas inte, såsom rätten till det kommunala stödet, på mottagande i första hand till gymnasieskolan. Grundkraven för det statliga inackorderings-tillägget är i stället dels att restiden mellan föräldrahemmet och den valda skolan är minst två timmar per dag under minst fyra dagar per tvåveckorsperiod, dels att den studerande inte kan bo kvar i föräldrahemmet och gå en motsvarande utbildning utan att få så lång restid som den nämnda. De närmare bestämmelserna och villkoren för stödet regleras i CSN:s föreskrifter (1 kap. 3–5 §§ i CSN:s föreskrifter och allmänna råd CSNFS 2001:6 om studiehjälp).

Det uppdelade ansvaret mellan kommunerna och staten genom de olika regelverken innebär bl.a. att förutsättningarna för rätten till inackorderingsstöd och storleken på stödet skiljer sig åt beroende på om en elev går i en kommunal eller fristående skola. Förutsättningarna och beloppen för stödet kan även variera mellan olika kommuner. Studiehjälpsutredningen (U 2012:02) hade bl.a. i uppdrag att analysera och ta ställning till om det ska vara CSN eller kommunerna som ska ha ansvaret för stöd till inackordering. Utredningens förslag presenterades i betänkandet Moderniserad studiehjälp (SOU 2013:52), där utredningen bl.a. föreslog att staten genom CSN ska ha det samlade ansvaret för inackorderingsstöd inom ramen för studiehjälpen. Förslaget behöver dock kompletteras med viss ytterligare utredning innan regeringen fullt ut kan ta ställning till frågan, bl.a. gäller det att närmare analysera vilka konsekvenserna blir för kommunerna och eleverna av ett samlat statligt ansvar. I arbetet med detta deluppdrag ska utredaren även beakta övriga uppdrag i direktiven om att föreslå hur utbildning inom bl.a. gymnasieskolan bör samordnas, planeras och dimensioneras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till förslaget i betänkandet Moderniserad studiehjälp och föreslå om staten genom CSN bör ha ett samlat

ansvar för inackorderingsstödet och särskilt redovisa vilka konsekvenser förslaget får för kommuner och elever, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter och erfarenheter från länsstyrelser, kommuner, landsting, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och enskilda skolvårdsmän. Utredningen ska även inhämta synpunkter och erfarenheter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Arbetsgivarverket, Arbetsförmedlingen och andra relevanta myndigheter. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Riksidrottsförbundet och elevorganisationer. Berörda centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer ska hållas informerade om arbetet och ges tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska i relevanta delar hålla sig informerad om arbetet i Delegationen för unga till arbete (A 2014:06), Utredningen organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet (U 2017:04), Komvuxutredningen (U 2017:01), Indelningskommittén (Fi 2015:09), Kommunutredningen (Fi 2017:02), Utredningen om styrning för starka och anvarsfulla lärosäten (U 2017:05), Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (U 2017:116), Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) och andra utredningar med relevans för uppdraget.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2020.

(Utbildningsdepartementet)