

Till
Utbildningsdepartementet
SOU 2020:33
(Dnr U2020/03826/GV)

201130

Idéburna skolors remissvar på betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)

Idéburna skolors riksförbund (ISR) organiserar icke vinstutdelande fristående skolor och arbetar för att stärka möjligheterna för olika idéburna pedagogiska alternativ att bedriva förskola/skola inom det svenska utbildningsväsendet. ISR verkar för att försvara friskolereformens mångfaldssyfte och för en deltagande målstyrning där skolorna själva kan styra över hur verksamheten ska organiseras för att nå de nationella målen. På så vis främjas en reell pedagogisk mångfald, vilket är en förutsättning för en verklig valfrihet för elever och föräldrar.

Med idéburna skolor avses den definition som tagits fram av utredningen Idéburna aktörer i välfärden, SOU 2019:56

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att se över den regionala och nationella kompetensförsörjningen inom gymnasieskolan, att effektivisera resursutnyttjandet, stärka likvärdigheten och motverka segregationen, samt att förslå en finansieringsmodell som tar hänsyn till skolors varierande förutsättningar att bedriva en likvärdig utbildning.

Idéburna skolors riksförbund (ISR) står bakom utredningens konstaterande att det är problematiskt att så många elever inte slutför sina studier, och problematiskt att antalet elever på yrkesprogrammen minskat sedan GY11 genomfördes.

ISR anser att utredningens förslag om regionala ramar för dimensionering av huvudmännens utbud enbart bör vara vägledande. Arbetsmarknaden är i ständig rörelse, och kan förändras på mycket kort tid.

Stor vikt bör läggas på en fungerande karriärvägledning, utifrån förslaget SOU 19:4 Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.

Även elever från socioekonomiskt utsatta områden gynnas särskilt av relevant vägledning.

ISR vill även betona bildningsperspektivet som en grund till personlig utveckling, kreativitet samt förmåga till starkt livslångt lärande. Exempelvis vet vi idag att estetiska inslag i

undervisningen bidrar på flera olika sätt till långsiktiga bildningserfarenheter som på olika indirekta sätt berikar människors fortsatta livslopp.

ISR tillstyrker följande:

- Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud. (6.2.1)
- Varje huvudman ska rapportera sina planerade studievägar och planerat antal platser till Skolverket. (6.3.3)
- Huvudmännens information till elever och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras. (6.3.4)
- Det nationella uppföljningssystemets insamlade uppgifter måste kunna offentliggöras på skol- och huvudmannanivå. (6.3.6)
- Alla skolhuvudmän ska ingå i en gemensam antagningsorganisation. ISR ser dock inte att det behövs någon ytterligare reglering kring detta, utrymmet finns redan (6.4.1)
- Det ska regleras att kommuner inom gymnasieskolans samverkansområden ska betala interkommunal ersättning till varandra. (7.2.1)
- Huvudmannen ska arbeta aktivt för en allsidig och social elevsammansättning vid sina skolenheter. (7.2.4)
- Studiebidrag till eget boende. (7.3)

ISR avstyrker följande:

- Nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan, och att en överordnad statlig organisation bör besluta om detta. (6.1.1)
- Enskilda huvudmän prövas av Skolinspektionen utifrån det planeringsunderlag som Skolverket tar fram. (6.2.2)
- Skolverket ska få i uppdrag att ta fram beslutande regionala planeringsunderlag för utbudet av utbildning. (6.3.1)
- Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens första steg. (6.5)
- Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå. (6.6.2)
- Kommunen ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan. (6.6.5)
- Enskilda huvudmän för gymnasieskolan ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven. (6.6.6)
- Befintliga huvudmän för gymnasieskola ska tvingas söka nya godkännanden genom en förenklad prövning, deras befintliga godkännanden blir ogiltiga. (6.6.7)
- Skolverket ges det nationella ansvaret för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan. Skolverket ges i uppdrag att förbereda formerna för ett ökat statligt inflytande över utbildningsvolymerna. (6.7)
- Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan, ej tilläggsbelopp. (7.2.3)

ISR:s övergripande synpunkter:

Utredningen konstaterar att allt färre elever söker sig till ett yrkesinriktat program (ca 30% elever väljer idag ett yrkesinriktat program,) samt att genomströmningen, dvs antal elever som lämnar gymnasiet med fullständiga betyg minskar. Allt fler elever söker till ett högskoleförberedande program, även om man inte har för avsikt att studera vidare på högskola. Arbetsmarknaden för dessa elever kommer i framtiden att minska, då man anser att kvoten för dessa okvalificerade jobb kommer att minska, och att arbetsmarknadens behov, både i specifikt yrkeskunnande och akademiska examina, istället kommer att öka.

Utredningen föreslår i ett första steg att Skolverket utarbetar regionala underlag som stöd för huvudmännens planering av utbudet av gymnasieprogram. I ett andra steg att statens inflytande ökar genom att Skolverket beslutar om de regionala ramarna för utbudet. Dessa ska beslutas efter en sammanlagd bedömning av elevernas efterfrågan och behov, samt arbetsmarknadens behov.

Utredningen föreslår också att ett kompensatoriskt schablonbelopp, baserat på elevernas meritvärde, ska läggas till eller dras ifrån den interkommunala ersättningen respektive grundbeloppet till enskilda huvudmän., för att stärka förutsättningarna för kompensatoriska åtgärder i gymnasiet.

Idéburna skolors riksförbund (ISR) står bakom utredningens konstaterande att det är problematiskt att så många elever inte slutför sina studier, vidare att antalet elever på yrkesprogrammen minskat sedan GY11 genomfördes. Många elever skulle gynnas av en studie- och yrkesvägledning i grundskolan, som fokuserade på elevens framtida möjlighet att komma in på arbetsmarknaden. Detta gäller framför allt elever med låga meritvärden, som särskilt gynnas av att ett för dem relevant gymnasieval görs.

Även elever från socioekonomiskt utsatta områden, gynnas särskilt av relevant vägledning. Dessvärre är tillgången på utbildade SYV:ar ojämn i landet, och många elever har därför inte tillgång till relevant information. Oavsett bakgrund ska elever ges möjlighet att välja en utbildning som de är intresserade av och som de kan utvecklas på. En gymnasieutbildning lägger grunden till ett livslångt lärande.

Stor vikt bör därför läggas på en fungerande karriärvägledning utifrån förslaget SOU 19:4 Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.

Möjlighet att erhålla grundläggande högskolebehörighet för elev som läser/ har läst ett yrkesinriktat program behöver också ses över.

Hittills har diskussionen om yrkesprogrammen mest kretsat kring ett antingen-eller.

Antingen ska alla få högskolebehörighet som tidigare eller så ska det se ut som nu.

Problemet med det nuvarande systemet är att incitamentsstrukturen stör programvalet genom att sortera de elever som kompletterar sin behörighet på komvux i en sämre kvot när de söker till högskolan. Detta är ett starkt avgörande incitament för många att inte söka yrkesprogram överhuvudtaget trots att de egentligen hade velat.

Samtidigt är det inte önskvärt att återgå till att alla program ger högskolebehörighet eftersom en del elever faktiskt inte önskar läsa dessa ämnen just i åldern 16-19 år.

ISR anser att även detta behöver ses över och tas i beaktande eftersom det nuvarande

systemet deformerar elevernas programval och motverkar mångfald. Det är viktigt att största möjliga flexibilitet och variationsrikedom tillåts i programmen. Därför vore det också önskvärt med större flexibilitet i programfördjupningsdelen så att skolor har möjlighet skapa programformer som bättre matchar lokala behov, förutsättningar och önskemål.

ISR anser att utredningens förslag om regionala ramar för dimensionering av huvudmännens utbud enbart bör vara vägledande. Arbetsmarknaden är i ständig rörelse, och kan förändras på mycket kort tid, vilket vi kan konstatera efter Covid 19, och ett planerat utbud kan snabbt bli inaktuellt. Framtidens arbetsmarknadsbehov kommer också behöva ses över i ett längre perspektiv, såsom anpassningar till klimatförändringar, artificiell intelligens etc. Att en gymnasieutbildning idag ska ge verktyg för framtida utmaningar är av lika stor vikt som den aktuella arbetsmarknadens behov.

Man får inte heller glömma bort bildningsperspektivet som en grund till personlig utveckling, kreativitet samt förmåga till stärkt livslångt lärande. Exempelvis vet vi idag att estetiska inslag i undervisningen bidrar på flera olika sätt till långsiktiga bildningserfarenheter som på olika indirekta sätt berikar människors fortsatta livslopp (se tex. Epstein 2019, Rist & Schneider 1979, Rittelmeyer 2005, 2012). Risken med en stark inriktning mot samhällsnytta och mer kortsiktig behovsstyrning är att den här sortens bildningsperspektiv marginaliseras där man utöver direkta även räknar med indirekta värden av ett pedagogiskt innehåll.

De incitament som styr en elevs gymnasieval ser olika ut beroende på vilken grupp elever man talar om. Föräldrar, kamrater, nätverk, mm är stora påverkansfaktorer vid sidan om arbetsmarknad, huvudmännens marknadsföring, yrkesvägledning mm. Efterfrågan på vissa utbildningar och t.o.m. vissa skolor, har styrts av huvudmannens kvalitet samt möjlighet till nätverk, en faktor nog så viktig för ett framtida inträde på arbetsmarknaden.

Den ökade segregationen i skolsverige, slår igenom även på gymnasieskolan. Utredningen föreslår att större ansvar ska läggas på huvudmannen för att motverka detta. Då urvalet till gymnasieantagning sker på meritpoäng, är det väldigt svårt att styra antagningsprocessen. En huvudman kan då välja att ha flera olika programutbud på samma skolenhet, för att motverka detta, samt att styra sin information och marknadsföring till områden med olika socioekonomisk sammansättning.

Kommentarer till olika förslag

Nedan följer ISR:s kommentar till olika förslag i utredningen.

6.1.1 Det behövs nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan, och att en överordnad statlig organisation bör besluta om detta.

ISR avstyrker.

Utredningen tar fasta på elevens efterfrågan och behov, samt arbetsmarknadens behov. Detta är faktorer som redan idag styr utbudet; en utbildning som inte är efterfrågad, kan aldrig fortsätta att utvecklas. En dimensionering ska också ta hänsyn till en huvudmans möjlighet att bedriva en kvalitativ utbildning. Vi avstyrker att en överordnad statlig organisation bör besluta om detta, däremot kan den ge rådgivning utifrån de prognoser som

både näringsliv och huvudmännen själva gör. Elevens efterfrågan och val, ska dock alltid stå i fokus, då förutsättningen att slutföra en gymnasial utbildning står i direkt proportion till elevens motivation.

6.2.1 Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud.

ISR tillstyrker

6.2.2 Enskilda huvudmän är en del av det regionala utbudet, och enskild huvudman prövas av Skolinspektionen utifrån det planeringsunderlag som Skolverket tar fram.

ISR avstyrker.

Likvärdighet gäller inte mellan kommunala huvudmän och enskilda. Där de kommunala huvudmännen i samverkan, kan öka respektive minska sitt utbud, måste en enskild huvudman prövas av Skolinspektionen utifrån det planeringsunderlag som Skolverket tar fram, vilket ISR avstyrker.

6.3.1 Skolverket ska få i uppdrag att ta fram regionala planeringsunderlag för utbudet av utbildning.

ISR avstyrker att sådana underlag ska vara beslutande.

Underlaget bör fungera som stöd, ej beslutande, för huvudmannens planering av utbudet, samt användas av SYV för att underlätta elevernas val.

6.3.3 Varje huvudman ska rapportera sina planerade studievägar och planerat antal platser till Skolverket.

ISR tillstyrker.

6.3.4. Huvudmännens information till elever och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras.

ISR tillstyrker

Huvudmannen ska i sin information/marknadsföring ge en saklig information om utbildningens inriktning och framtida möjligheter. Här ligger också en utökad studie- och yrkesvägledning, både på grundskole- och gymnasienivå.

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

ISR tillstyrker.

6.4.1 Alla skolhuvudmän ska ingå i en gemensam antagningsorganisation.

ISR tillstyrker.

Vi tillstyrker detta under förutsättning att man ser över konsekvenserna. Det finns i dag antagningskanslier i flera regioner till vilka kommuner och flertalet enskilda huvudmän är anslutna.

ISR ser fördelar med att samtliga huvudmän ingår i gemensamma antagningsorganisationer. ISR ser inte att det behövs någon ytterligare reglering kring detta, utrymmet finns redan. ISR ser dock stora behov av att det finns bättre informationsöverföring mellan de olika antagningskanslierna vad gäller de elever som söker en utbildning utanför det egna kansliets samverkansområde. För detta syfte skulle en nationell infrastruktur för säker överföring av standardiserad information underlätta.

6.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i reformens första steg.

ISR avstyrker, då utredningen inte klargjort enskilda huvudmäns möjlighet till nyetablering. Förslaget är att ändringarna ska träda i kraft 2024. Vi anser dock att utredningen ännu inte är klar i fråga om de enskilda huvudmännens möjlighet till nyetablering. Innan detta klargjorts bör inte ändringarna träda i kraft, då vi inte ser det som ändamålsenligt och det försvårar för skolors planering.

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

ISR avstyrker.

Skolverket bör ha en roll som stödjande och vägledande i denna fråga, ej beslutande.

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

Detta sker redan idag vid tillståndsprovning för enskild huvudman.

6.6.5 Kommunen ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan.

ISR avstyrker.

Återigen vill vi påpeka att de regionala ramarna bör vara vägledande framför beslutande.

6.6.6 Enskilda huvudmän för gymnasieskolan ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven.

ISR avstyrker.

Som ISR argumenterat avvisar vi att en regional myndighet ska avgöra och godkänna utbildningsutbudet. Förslaget medför negativ särbehandling av fristående skolor jämfört kommunala.

6.6.7 Befintliga huvudmän för gymnasieskola ska få nya godkännanden genom en förenklad provning, befintliga godkännanden blir ogiltiga.

ISR avstyrker, då givna godkännande bör fortsätta att gälla som tidigare.

Vi anser att inga nya godkännande behövs, i stället ska redan givna godkännande fortsätta att gälla som tidigare.

6.7 Skolverket ska ha det nationella ansvaret för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan. Skolverket bör ges i uppdrag att förbereda formerna för ett ökat statligt inflytande över utbildningsvolymerna.

ISR avstyrker.

I detta förslag ryms även ramarnas periodicitet, där både korta tidsperspektiv (ett år) samt längre (3-4 år) nämns. Periodiseringen ska dock inte regleras i lag, utan utredningen ger Skolverket uppdraget att föreslå en periodisering. Ramarna för dimensionering av programutbud och elevplatser, kan komma att försvåra för en enskild huvudman att bedriva utbildning på ekonomisk stabil grund. Ansökningen för en enskild huvudman om ändrat programutbud, lämnas till Skolinspektionen, där ansökningsprocessen tar upp till 1,5 år, innan den kan verkställas.

ISR konstaterar att utredningen förslår att Skolverket även i fortsättningen får besluta om riksrekrytering och särskilda varianter, dock med förbehållet att sådana avvikelser från ett nationellt program, ska beslutas med hänsyn till elevers efterfrågan, samt arbetsmarknadens behov. Dagens periodicitet på fyra år, ska ses över.

ISR vill påpeka att risken att en allför stark tilltro till planerad samhällsnytta och mer kortsiktig behovsstyrning kan bli att olika pedagogiska varianter aldrig får möjlighet att prövas, vilket begränsar pedagogisk mångfald och ger likformighet i utbudet. Det gymnasiala skolsystemet bör vara utformat så att det också ger möjlighet att möta olika utmaningar och då är stor möjlig variationsrikedom att föredra. Ett samhälle i förändring skulle vinna på att nya programvarianter tas fram, eftersom framtiden på längre sikt än några år är ytterst svår att förutsäga. Vi ser risker med, och är kritiska till att möjligheten till särskilda varianter blir mer begränsad när det i själva verket behöver öppnas för större mångfald.

7.2 Förslag kring finansiering.

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

ISR tillstyrker.

7.2.3 Ett kompensatoriskt schablonbelopp ska införas i gymnasieskolan.

ISR avstyrker och vill se riktat tilläggsbelopp för elev på gymnasiet.

Utredningens förslag är att efter 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 från elevens studieförutsättningar. Detta ska gälla på nationella program och programinriktat val. Schablonbeloppet ska bestämmas till 5000 kr per år. Påslaget eller avdraget ska göras utifrån fördelningen av elevernas meritvärden från grundskolan för respektive program på nationell nivå.

ISR avstyrker förslaget med motiveringen att även elever med höga meritvärden från grundskolan kan ha behov av särskilt stöd av olika anledningar. Enbart ett högt meritvärde från grundskolan är därför inte grund för att eleven inte behöver riktat stöd under gymnasietiden. Förslaget inriktar sig bara på en faktor som för eleven ligger bakåt i tiden och

säger inget om de faktiska aktuella behoven en elev kan komma att behöva. Det är därför ingen konstruktiv modell att utgå från ett schablonbelopp, som i sig inte kan identifiera framtida behov.

Möjligheten för enskild huvudman att erhålla riktat tilläggsbelopp för elev på gymnasiet, är idag mycket liten, och man bör därför se över villkor och riktlinjer för detta, snarare än att införa ett schablonbelopp baserat på en för eleven historiska fakta. Till exempel skulle SPSM kunna hantera detta. Schablonbeloppet är dessutom oförutsägbart för huvudmannen, och försvårar budgetarbetet.

7.2.4 Huvudmannen ska arbeta aktivt för en allsidig och social elevsammansättning vid sina skolenheter.

ISR tillstyrker.

En huvudman kan proaktivt välja att på sin skolenhet, driva olika gymnasieprogram, som i sig ger ett blandat elevurval, där man också bör titta på könsfördelningen inom programutbudet. Gymnasieantagningen baseras dock på meritvärde från grundskolan, något som huvudmannen har svårt att påverka när det gäller antagning på visst program.

En gymnasieutbildning kan slutligen bara konkurrera genom stärkt kvalitetsarbete, som tillsammans med elevers efterfrågan styr intagningen.

7.3 Studiebidrag till eget boende.

ISR tillstyrker.

ISR:s sammanfattande syn på konsekvenser av förslaget

ISR anser inte att de olika förslagen i utredningen i sin helhet kommer leda till ökad likvärdighet i skolan. Frågor som till exempel bostadssegregation ligger utanför skolans möjlighet att påverka. Förutsättningarna för en enskild huvudman att bedriva en skola, med långsiktig och god ekonomi (en förutsättning för fortsatt verksamhet enligt skollagen) försvåras med de planerade förslagen om dimensionering och ramtilldelning av utbudet. Möjligheten att kunna bedriva program med särskild pedagogisk profil, försvåras också genom lagda förslag, då dessa inte tar hänsyn till den mångfald som kan komma att behövas i framtiden.

Förslaget med ett schablonbelopp som kan läggas till respektive göras avdrag med, försvårar ett långsiktigt budgetarbete och kan riskera en etablerad friskolas stabilitet och möjlighet att hålla en jämn och god kvalitet.

Förslaget i sin helhet, med ökad statlig styrning, går i mycket emot de intentioner som var grunden till friskolereformen 1993, där etableringen av friskolor skulle ses som ett kvalitetskomplement inom skolväsenden samt ökning av den pedagogiska mångfalden.

Man kan ana undermeningen i denna utredning, liksom utredningen SOU 2020:28 Likvärdig skola, att utökade och överordnade planerings- och kontrollsystem behövs för att komma tillrätta med de problem som svensk skola nu tampas med. ISR delar synen att den allt starkare marknadsisering av skolan är orsak till många av problemen. När marknadstänkande och konkurrens blivit rådande inom skolsektorn har det fört med sig att samhället tycker sig behöva stärka kontrollen över att skolresurser verkligen används till elever och undervisning. Detta är problem på systemnivå som behöver åtgärdas politiskt så att istället tillit och samverkan kan ligga till grund för skolsystemets utveckling. Sverige är det enda landet i världen som tillåter att företag (numer många börsnoterade) driver skolor utifrån vinstudelningsintresse. Det är förvånande att utredningen undviker analys av detta systems konsekvenser med påföljande möjliga åtgärder.

För att komma åt detta problem riskerar man nu att göra det mycket svårt för de idéburna skolorna att bidra till utbildningsväsendet på det sätt som var tänkt och som fortfarande är betydelsefullt.

ISR anser därför att utredningen SOU 2019:56 Idéburen välfärd, bör ligga till grund för hur man särskiljer skolor som drivs utan vinstintresse.

Håkan Wiclander
Ordförande Idéburna skolors riksförbund