

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm
u.remissvar@regeringskansliet.se
U2020/03826/GV

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

Skolinspektionen lämnar här sina synpunkter.

Sammanfattning

Utredningen har haft en svår uppgift och många frågor att hantera. Skolinspektionen menar att utredningen tagit fram en viktig analys och problembild. Myndigheten instämmer i att förutsättningar för en bra planering och dimensionering av utbildningsutbudet behöver stärkas. Skolinspektionen instämmer också i att ytterligare samverkan behövs på området och att elever behöver mer information inför sina utbildningsval.

Förslagen tecknar dock ett svåröverskådligt och komplext system. Vissa förslag kräver mer bearbetning för en närmare utformning, vilket utredaren också pekar på. Skolinspektionen anser att det behövs mer ingående utredning och utveckling av förslagen. Det är annars svårt att ta ställning.

- Skolinspektionen ser positivt på förslagen i steg ett som tar sikte på att stärka analyser och underlag för bättre dimensionering.
- Skolinspektionen menar att steg två i nuvarande utformning i flera delar behöver utvecklas och att det innehåller oklarheter. Myndigheten ser juridiska och praktiska svårigheter kring ett antal delförslag.

- Skolinspektionen ställer sig tveksam till förslaget att myndigheten får en roll som beslutande om löpande justeringar av antal platser för enskilda huvudmän. Detta är svårt att förena med tillståndsgivning som är ett särskilt system med bland annat möjligheter att överklaga, vilket ibland innebär domstolsprocesser över lång tid.
- Skolinspektionen avstyrker förslaget att tillsyn ska ligga till grund för beslut om platsantal. Tillsyn och kvalitetsgranskning är inte heltäckande utan sker efter urval. Skolinspektionen menar sammantaget att granskningsuppgifter och tillståndsprövning överlag är svårt att i praktiken förena med syften som kontinuerlig dimensionering.
- Skolinspektionen bedömer också att konsekvenserna behöver belysas ytterligare av förslaget om att uppgifter av operativ karaktär läggs på statlig nivå. Myndigheten tar inte ställning principiellt när det gäller fler statliga uppgifter, men menar att tydlighet i ansvar mellan myndigheter och huvudmän är mycket viktigt.
- Skolinspektionen är tveksam till förslaget om ändrad princip för dimensionering.
 - Skolinspektionen menar att det behövs en fördjupad principiell diskussion om hur elevernas intresse och arbetsmarknadens behov bör balanseras i olika situationer och vid olika utbildningar. Att exempelvis dimensionera ned högskoleförberedande program, som grupp, trots ett stort elevintresse, innebär att en elevgrupp med fullständiga men inte höga betyg inte möts av ett allsidigt utbud av utbildningar, vilket är ett mål enligt skollagen.
 - Utredningen lyfter fram ökad fullföljandegrad som ett delmotiv för föreslagna dimensioneringsprincip. Skolinspektionen menar att diskussionen om vad som påverkar ungas fullföljande av gymnasieutbildning behöver breddas.
- Skolinspektionen är positivt inställd till inriktningen att det är viktigt att främja allsidig social elevsammansättning. Men myndigheten menar att den föreslagna bestämmelsen ger stort utrymme för olika tolkningar och tillämpningar, och att det därför är viktigt att tydliggöra begreppet.
- Skolinspektionen är positiv till förslagen om stärkt samverkan mellan kommuner i syfte att öka det utbud av yrkesutbildningar som individer möter i komvux. Skolinspektionen avstår dock från att kommentera förslagen om komvux mer ingående då de inte berör Skolinspektionens uppdrag.

Skolinspektionens samtliga synpunkter

Inledningsvis och på ett övergripande sätt vill Skolinspektionen uppmärksamma att utredningen har haft ett svårt uppdrag, inte minst när det gäller gymnasieskolan. Sveriges system för grund- och gymnasieskolan är komplext. Uppdraget handlar om att införa en ökad statlig styrning med dimensionering av olika utbildningars

storlek och samtidigt beakta principen om elevers egna val samt systemets grundläggande inslag av marknadsmekanismer (etableringsrätt för fristående skolor, elevers fria val av utbildning och skola m.m.), läroplanens krav liksom det grundläggande kommunala självstyret.

Skolinspektionen instämmer till stora delar i utredningens beskrivning av problem-bilden. Skolinspektionen instämmer vidare i att många elever sannolikt har otillräcklig saklig information om olika utbildningar och vilka framtidsmöjligheter de leder till samt att det är bekymmersamt att det finns matchningsproblem mellan arbetsmarknadens behov och den kompetens som utbildningssystemet producerar.

Dessutom instämmer Skolinspektionen i att det är bekymmersamt att många elever inte fullföljer sin gymnasieutbildning. Myndigheten ser dock att detta är en fråga som behöver behandlas i ett brett perspektiv. Utredningens förslag är ett underlag men många andra aspekter är viktiga när det gäller vad som kan påverka att fler elever fullföljer sina studier.

Förslagen behöver analyseras och utvecklas mer inför framtida ställningstaganden

Skolinspektionens generella synpunkter är att det behövs mer ingående utredning kring flera av förslagen. Det är annars svårt att ta ställning. Det finns flera tänkbara invändningar mot förslagen som behöver övervägas. Skolinspektionen ser också en risk för att det system som utredningen skisserar kan bli alltför komplext och svår-förståeligt för att fungera på ett bra sätt i praktiken.

Utredningen skriver att modellen behöver utformas närmare, framför allt av Skolverket. Skolinspektionen instämmer i att mycket återstår att utforma och att detta arbete kommer att innebära behov av ställningstaganden i olika frågor. Det innebär också, enligt Skolinspektionen, att det är svårt att idag ta ställning till en modell som i sin mer detaljerade utformning ännu är okänd.

Om riksdagen och regeringen beslutar att gå vidare med den skisserade modellen anser Skolinspektionen att det är viktigt att diskutera förslagen även i ett senare skede när deras utformning är mer utvecklad, och då ta ny ställning till om det är lämpligt och genomförbart.

Utvecklad diskussion behövs om delar i det första steget samt om hela det andra steget

Skolinspektionen ser positivt på att stärka arbetet med analyser som förbättrar underlag för planering och beslut om utbud och dimensionering.

I utredningens föreslagna andra steg ska Skolverket regelbundet besluta om ramar för antalet platser på olika program inom olika samverkansområden, och vid behov även på inriktningar inom program. Skolinspektionen menar att klivet från det

första steget till det andra är väsentligt, och att det behövs ytterligare analys och diskussion innan ett eventuellt beslut om att gå vidare från det första till det andra steget.

Vidare anser Skolinspektionen att det behövs ytterligare analys och diskussion om den modell som skisseras för statens arbete med olika slags beslut i det andra steget.

Risk för stor arbetsinsats och svårigheter med träffsäkerhet

Den apparat som skisseras för planering och dimensionering av gymnasieskolan är omfattande, särskilt i det andra steget. Det kan finnas en risk för att det arbete som krävs för att modellen ska fungera väl blir kostsamt. Det kan också finnas en risk för att det i praktiken skulle leda till små förändringar i utbud jämfört med idag.

Att förutse arbetsmarknadens efterfrågan av olika kompetenser är svårt, och särskilt svårt är det sannolikt att förutse med precision avseende aktualitet och antal personer. Det finns en risk att de ramar på regional nivå för gymnasieskolan som utredningen föreslår i det andra steget inte är möjliga att fastslå med sådan precision att avsedd effekt kan uppnås och att negativa bieffekter kan undvikas.

Om ramarna blir oprecisa och lämnar stora frihetsmarginaler är det exempelvis möjligt att huvudmännens situation i deras planering av antal platser på olika utbildningar blir oförändrad jämfört med i dag. Tänkbara negativa bieffekter av att det är svårt att göra precisa ramar skulle kunna vara att elever stängs ute från vissa program på fel grunder, att elever hoppar av, att elever gör taktiska val till år 1 för att sedan försöka byta program till år 2 eller att justeringsbeslut i ramarna på svaga eller felaktiga grunder försvårar för huvudmän i onödan. Vidare kan det behövas kunskap som finns lokalt.

Modellen för det andra steget i gymnasieskolan är ännu inte preciserad. Utredningen skriver: "Att öka statens inflytande över planering och dimensionering kommer att kräva omfattande förberedelser och utvecklingsarbete av Skolverket. Därför föreslås att myndigheten ska ges ett sådant utvecklingsuppdrag och först när det är genomfört införs de föreslagna förändringarna i skollagen som ger staten ett ökat inflytande över planering och dimensionering". (s. 551).

Skolinspektionen vill framhålla att det är viktigt att invänta de mer utvecklade förslagen och stanna upp och diskutera dem innan det är lämpligt att ta ställning.

De förslag som specifikt rör Skolinspektionen - myndigheten är tveksam till förslagen om steg två i nuvarande utformning

Skolinspektionen ställer sig tveksam till vissa förslag som rör nya uppgifter för myndigheten. Att arbeta för en god dimensionering är viktigt men vi menar att de uppgifter som föreslås kan bli mycket svåra att genomföra i praktiken. Detta då hänsyn inte har tagits till att tillståndsprovning många gånger handlar om juridiska processer med överklaganden. Det är svårt att bedöma gången i tillståndsärenden i domstolar och detta kan vara svårt att förena med ett dimensioneringsarbete som behöver vara kontinuerligt.

Vidare avstyrker Skolinspektionen delförslaget om att tillsyn ska ligga till grund för justeringar av platsantal.

Att ta hänsyn till fler aspekter vid tillståndsprovning

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska ta hänsyn till fler aspekter än idag vid tillståndsprovning:

”Vid provning 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”. (Avsnitt 6.2.1., s. 514).

Skolinspektionen har inget att erinra mot att fler aspekter än idag ska kunna beaktas vid tillståndsprovning. I sammanhanget vill vi dock framhålla att utformningen av Skolverkets planeringsunderlag kommer att få avgörande betydelse för Skolinspektionens möjligheter att väga in de nya faktorerna i provningen. En näraliggande fråga som blir viktig är om Skolverkets planeringsunderlag kommer att ha en sådan status att det går att hänvisa till det, exempelvis om en sökande överklagar ett avslagsbeslut.

Att granska regelefterlevnad - komplikationer i steg två

Skolinspektionen har granskningsansvar inom skolväsendet. När det gäller granskning av de föreslagna nya reglerna för planering och dimensionering skriver utredningen: ”Utredningen gör bedömningen att Skolinspektionen särskilt kommer att behöva granska regelefterlevnaden när det gäller planering och dimensionering. Denna granskning är särskilt viktigt under de närmaste åren, innan statens inflytande ökar genom de nationellt beslutade ramarna för utbildningsutbudet”. (S. 466 och 491).

Inom steg ett är Skolinspektionen positiv till att tillsynen kommer att omfatta nya regler, om de införs. Ur ett granskningsperspektiv vill vi framhålla att ju mer tydliga och precisa reglerna är desto större är möjligheten att tillsynen kan ge effekt. En viktig delfråga i detta sammanhang är vad kraven på huvudmännen mer konkret kommer att innebära, när det gäller hur elevers efterfrågan respektive arbetsmarknadens behov ska vägas mot varandra vid planering av antal platser på olika utbildningar.

När det gäller steg två vill Skolinspektionen framhålla att det finns komplikationer. Myndigheten bör inte granska sin egen verksamhet och det finns även komplikationer att granska Skolverkets verksamhet. Utredningen har inte uttryckligen nämnt att granskningen av regelefterlevnad vad gäller dimensionering ska upphöra vid inträdet i steg två.

Skolinspektionen ställer sig tveksam till förslaget om att myndigheten löpande ska besluta om fristående skolors dimensionering

Inom det andra steget föreslår utredningen att Skolinspektionen dels vid tillståndsprovning ska besluta om fristående gymnasieskolors maximala antal platser, dels löpande ska besluta om justeringar i det maximala antalet platser som de enskilda huvudmännen får erbjuda på olika skolor och program, och eventuellt inriktningar i vissa fall.

Utredningen skriver:

”Ramarna gäller det totala utbudet och berör både kommunala och enskilda huvudmän men säger inget om fördelningen mellan olika huvudmän eller hur många platser det ska finnas på olika skolenheter. Det måste alltså finnas en mekanism för fördelning av platser mellan huvudmän. Hur den fördelningen ska göras har varit en nyckelfråga för utredningen. Den lösning som föreslås bygger på att Skolverket beslutar om ramar och Skolinspektionen beslutar om platser för de enskilda huvudmännen. I samband med att Skolinspektionen beslutar om platser för enskilda huvudmän så får även de samverkande kommunerna som kollektiv besked om hur många utbildningsplatser de ska erbjuda”. (Avsnitt 6.6.6., s. 580-581).

Skolinspektionen ser det föreslagna systemet med olika typer av löpande dimensioneringsbeslut som komplicerat och komplext, och bedömer att det därför riskerar att bli svårt att tillämpa i praktiken. Det innehåller en rad möjliga komplikationer. Skolinspektionen ställer sig därför tveksam till detta förslag. Motiven utvecklas nedan.

Flera osäkerhetsfaktorer påverkar

Bland annat är tidsaspekten en viktig förutsättning för att det skisserade systemet ska fungera som avsett. Skolinspektionen vill påpeka att överklaganden från enskilda sökande/huvudmän gällande beslut om tillstånd att bedriva skolverksamhet,

eller gällande tänkbara beslut om ändrad dimensionering, kan medföra avsevärda fördröjningar i de samlade planeringsprocesserna. Om ett tidigare fattat beslut om avslag ändras efter ett överklagande innebär detta ändrade förutsättningar gällande det samlade antalet platser för berörda utbildningar i berörda samverkansområden.

Exempel på andra osäkerhetsfaktorer som kan få motsvarande effekt för den samlade planeringen i ett samverkansområde är att det kan inträffa att en utbildning som getts tillstånd trots allt inte startar, eller att en enskild huvudman avvecklar sin verksamhet.

Vad bör avgöra fördelningen i stort mellan offentliga och enskilda huvudmäns andelar av utbildningsvolymerna i olika regioner?

Utredningen föreslår att Skolverket ska besluta om ramar, att Skolinspektionen därefter ska besluta om förändringar i platsantal på fristående skolor och att offentliga huvudmän inom ett samverkansområde efter detta ska besluta om hur återstående platser inom ramen ska fördelas mellan dem. Men Skolinspektionen ser inte att utredningen har resonerat om huruvida Skolinspektionens beslut om platser på fristående skolor ska baseras på någon grundläggande utgångspunkt om vilken andel av platser som bör finnas kvar för de offentliga huvudmännen att fördela mellan sig. Är det exempelvis en parallell till principen som används vid tillståndsprövning, att beakta om en etablering innebär negativa följder för en kommun, som är tänkt att användas vid dessa dimensioneringsbeslut?

Om det inte finns någon princip för denna fördelning i stort mellan olika huvudmannatyper kan det komma att innebära svåra principiella beslut för beslutande myndighet framöver.

Resonemangen bakom föreslagen fördelning mellan Skolverket och Skolinspektionen är utvecklade

Utredningen skriver att den först övervägde att föreslå att ansvaret för att besluta om platser på olika utbildningar på olika fristående skolor skulle läggas på Skolverket, utifrån en tanke om att dessa beslut om antal i enskilda fall hänger nära samman med Skolverkets beslut om antal platser i ramarna. Men utredningen övergav denna tanke med anledning av ett resonemang om att eventuella överklaganden av beslut om platser på enskilda fristående skolor skulle innebära att hela ramen överklagades, och att detta skulle få negativa effekter i form av tidsfördröjningar för skolmyndigheternas och huvudmännens planeringsarbete. Utredningen föreslog i stället att ansvaret skulle ligga på Skolinspektionen mot bakgrund av att det fanns naturliga beröringspunkter även där: att arbetet med att besluta om tillstånd för nya huvudmän och nya utbildningar har beröringspunkter med ett tänkt arbete med att löpande besluta om antal platser utifrån platsantalen i Skolverkets ramar.

Skolinspektionen ser att den föreslagna nya verksamheten att besluta om justeringar uppåt respektive nedåt i platsantal på olika utbildningar på olika fristående skolor har beröringspunkter med verksamheter på såväl Skolverket som Skolinspektionen. Skolinspektionen bedömer dock att denna verksamhet skulle ha större beröringspunkter med Skolverkets rambeslut än med Skolinspektionens tillståndsprövning.

Oavsett om ansvaret för att fatta löpande beslut om platsantal på olika fristående skolors olika utbildningar skulle läggas på Skolverket eller Skolinspektionen menar Skolinspektionen att systemet riskerar att bli komplicerat och upplevas som ogenomskinligt och svårförståeligt av huvudmän och andra aktörer. Sannolikt skulle dock, enligt Skolinspektionen, risken bli större om båda myndigheterna är inblandade i löpande beslut om justeringar av platsantal.

Skolinspektionen avstyrker förslaget om att tillsyn ska ligga till grund för justeringar av platsantal

Utredningen föreslår att konstaterade tillsynsbrister som inte åtgärdats ska vara ett särskilt skäl att tilldela en viss fristående skola färre platser än proportionerligt, vid en upp- eller neddimensionering. (Avsnitt 6.6.6., s. 580-581). Den resonerande text som leder fram till förslaget handlar till stora delar om resultat från kvalitetsgranskning, vilket handlar om bedömningar av kvalitetsnivåer i skolors arbetsätt.

Att använda tillsynsbrister och iakttagelser om outvecklad kvalitet som grund för negativa beslut om platsantal är mer komplicerat än vad som framgår, enligt Skolinspektionens bedömning.

Skolinspektionen vill för det första framhålla att kvalitetsgranskning inte kan vara grund för beslut om negativa dimensioneringsbeslut. Skolinspektionens kvalitetsgranskning bygger på skollagstiftningen och därutöver på myndighetens egna bedömningskriterier. En annan skillnad mot tillsyn är att granskade huvudmän endast ges rekommendationer, och inte tvingande beslut som t.ex. förelägganden. Skolinspektionen använder därför inte resultat från kvalitetsgranskning som grund för exempelvis avslag i tillståndsprövning.

Det skulle kunna vara mer rimligt att tänka sig iakttagelser från tillsyn som en sådan grund, eftersom tillsyn utmynnar i beslut som handlar om huruvida verksamheten lever upp till skollagens krav eller inte. Skolinspektionen vill dock, för det andra, avstyrka även delförslaget att använda tillsynsresultat som grund för dimensioneringsbeslut. Skolinspektionens tillsynsverksamhet är inte heltäckande – vi inspekterar inte alla skolor med tillsyn och vi genomför inte tillsyn med täta och regelbundna tidsintervall. Detta mot bakgrund av att vi situationsanpassar vår inspektion samt riktar våra inspektionsresurser på det sätt de bedöms göra mest nytta. Skolinspektionen har därmed inte tillsynsresultat för alla skolor, och de resultat

som finns är inte jämförbara vad gäller bland annat aktualitet och fokus. Detta innebär att det ur huvudmännens perspektiv kan uppfattas som att det inte blir likvärdigt att använda tillsynsresultat som grund för dimensioneringsbeslut för vissa skolor men inte andra.

Dessutom är tillsyn inte enbart en registrering av om skolor lever upp till författningarnas krav, utan tillsyn syftar till förbättring. Vid tillsynsbrister agerar Skolinspektionen och kräver att huvudmännen åtgärdar dessa, och tillsynen är därför försedd med olika ingripanden såsom föreläggande, föreläggande vid vite, statliga åtgärder för rättelse och återkallande av tillstånd. I de flesta fall åtgärdar huvudmännen de brister som Skolinspektionen pekat på. Detta innebär att den bild av situationen på skolor som framkommer via tillsyn inte är statisk. Att använda tillsynsbrister som grund för negativa dimensioneringsbeslut skulle därmed kunna sägas vara ytterligare en form av ingripande mot huvudmännen, och som inte utgår från nuläget i verksamheten.

Utredningens bedömning om utvidgad granskning av kvalitet i yrkesämnen (avsnitt 6.9.1, s. 649)

Skolinspektionen vill framföra att vi är angelägna om att våra iakttagelser från inspektion ska komma till största möjliga nytta. Samtidigt vill vi dock, även i detta sammanhang, fästa uppmärksamheten på att iakttagelserna från inspektion inte är heltäckande samt på att inspektionsverksamheten syftar till att förbättra snarare än att registrera och jämföra. Vår inspektionsverksamhet är inte heltäckande eller standardiserad. I syfte att använda de resurser som finns för inspektion på bästa sätt är inspektionsverksamheten, som tidigare nämnts, situationsanpassad samt bygger på urval baserat på risk.

I utredningens resonerande text, men inte i förslaget, knyts en föreslagen ökad kvalitetsgranskning av bl.a. yrkesprogram samman med tanken om att Skolinspektionen ska använda inspektionsresultat om kvalitet som grund för dimensioneringsbeslut. Skolinspektionen ser, som framgått, inte detta som möjligt eller lämpligt. Skolinspektionen avstyrker därför även detta delförslag.

Förenklad prövning av befintliga godkännanden (avsnitt 6.6.7, s. 593-594)

Skolinspektionen anser att det är viktigt att det är tillräckligt utrett att den föreslagna förenklade prövningen av befintliga godkännanden inte står i strid med bestämmelserna om gynnande beslut i förvaltningslagen. Utredningen för ett resonemang kring gynnande beslut men Skolinspektionen är tveksam till om detta ger tillräckligt underlag. Skolinspektionen vill peka på att frågorna om gynnande beslut är komplexa och att det kan behövas ytterligare analys i denna fråga.

Skolinspektionen vill också påpeka att även frågan om tidigare godkännanden som inte utnyttjas bör hanteras i detta sammanhang. Skolinspektionen har tagit upp frågan i en skrivelse till regeringen 2012 och i ett remissyttrande 2017.¹

Konsekvenser av föreslagen flytt av operativt ansvar från huvudmän till stat bör belysas ytterligare

Utredningen skriver att den har övervägt att stanna vid steg ett, dvs. att stanna vid att föreslå en modell för planering och dimensionering inom dagens ansvarsfördelning. Men utredningens slutsats är att rekommendationer inte räcker, och att det krävs att Skolverket beslutar om utbud. Utredningen motiverar detta med resonemang om att det i ett frivilligt system fortsatt kommer att finnas motiv för vissa huvudmän att exempelvis fortsätta att erbjuda utbildningar som efterfrågas av elever men inte av arbetsmarknaden, eller att avstå från att erbjuda utbildningar som inte är lönsamma för huvudmannen själv. Och att detta kan leda till att övriga huvudmäns ansträngningar att planera i linje med Skolverkets planeringsunderlag inte ger effekt.

Skolinspektionen förstår bakgrunden till dessa resonemang och överväganden. Myndigheten vill dock peka på att förslaget förändrar en logik som finns idag mellan statens och huvudmäns ansvar. I denna ligger det operativa ansvaret på huvudmännen, och de statliga myndigheterna Skolverket och Skolinspektionen har roller som handlar om att normera, stödja, följa upp och utvärdera samt granska, dvs. roller som står vid sidan och inte innebär operativt ansvar.

Skolinspektionen tar inte ställning i sak för eller emot en förskjutning mot mer statligt ansvar. Myndigheten fokuserar på hur de aktuella förslagen kan komma att fungera.

Skolinspektionen vill dock understryka att frågan om dimensionering är en av flera delar i skolsystemet, att olika delar påverkas av varandra och att systemet bör hänga ihop. Det är viktigt i ett framtida perspektiv att så långt som möjligt ha ett helhetsperspektiv på om ansvar ska ändras.

Det finns flera aktuella utredningar som inom olika delområden berör ansvarsfördelningen. Skolinspektionen menar att ställningstaganden till förslag inom olika delområden också behöver ses utifrån hur systemet som helhet kommer vara uppbyggt framöver.

¹ Skrivelse (2012-11-27). Dnr 00-2012:5619; Yttrande över promemorian Vissa skollagsfrågor – del 4, (2017-02-22). Dnr 02-2016:9408.

Skolinspektionen är tveksam till förslaget om ändrad dimensioneringsprincip, i dess nuvarande utformning

Viktigt att beakta att även andra faktorer än dimensionering påverkar matchning och fullföljande

Skolinspektionen instämmer i att det behövs ökad samordning kring utbud, framför allt för att motverka de mekanismer som leder till att vissa yrkesutbildningar som är små och dyra men viktiga för samhället försvinner ur utbudet. Det är dock samtidigt, enligt Skolinspektionen, viktigt att beakta att det finns flera faktorer som påverkar dels matchning mellan elevers val och arbetsmarknadens behov, dels elevers och fullföljande av sin gymnasieutbildning. Matchning kan påverkas av andra faktorer som exempelvis studie- och yrkesvägledning och saklig information. Och elevers fullföljande av sin utbildning påverkas, enligt Skolinspektionens erfarenheter, i hög grad av andra faktorer än dimensionering. Skolinspektionen menar att det är viktigt att man i en kommande diskussion om hur mål om bland annat matchning och om fullföljande kan främjas, beaktar även möjliga medel som handlar om att stärka utbildningars kvalitet eller om att förnya deras innehåll och struktur. Det är viktigt att inte betrakta dimensionering som det enda medlet.

Skolinspektionen är tveksam till att via dimensionering styra elevers möjlighet att välja programtyp

I den resonerande texten nämner utredningen bland annat att högskoleförberedande program stegvis kommer att behöva ges en minskad andel av platserna. Två exempel ges nedan:

”Inte heller för högskoleförberedande program bör det vara svårt att identifiera riktningen på dimensioneringen. ... om uppföljningen visar att en stor andel aldrig påbörjar högre utbildning, har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och får en sämre inkomstutveckling så talar det för att utbildningen bör dimensioneras ned”.²

”För att nå en balanserad kompetensförsörjning krävs att de högskoleförberedande programmen totalt sett inte tillåts öka lika mycket som yrkesprogrammen”.³

När det handlar om det faktum att många elever idag väljer bort yrkesprogram är Skolinspektionen tveksam till utredningens resonemang att via neddimensionering av högskoleförberedande program styra fler elever till yrkesprogram. Att styra strikt genom en dimensionering av antalet platser på olika program eller programtyper, skulle innebära att en viss elevgrupp i realiteten inte får välja lika fritt som

² S. 487.

³ Bilaga 4, s. 956.

övriga elever, trots att de har behörighet. Om exempelvis antalet platser på högskoleförberedande program dimensioneras ned i förhållande till söktrycket kommer en hel del elever med fullständiga men låga betyg från grundskolan inte in på grund av konkurrens om platserna. Dessa elever har därmed inte möjlighet att gå exempelvis ett högskoleförberedande program, trots att de har de förkunskaper som angetts som behörighetskrav. Denna elevgrupp möts då inte av ett allsidigt och brett utbud av nationella program, trots att detta är ett mål enligt både skollagen och utredningens direktiv. Skolinspektionen ser därför risker med att i praktiken låta just denna elevgrupp utgöra medlet för att främja målet om en förbättrad matchning mellan utbildning och arbetsmarknad, och menar att frågan behöver diskuteras, problematiseras och utredas mer.

Att aktivt styra elever med låga meritvärden till yrkesprogram kan därtill innebära en risk för minskad status och attraktivitet för dessa program. Vidare kan det innebära risk för försämrade studiemotivation för elever som upplever att de inte kan välja den typ av utbildning de är intresserade av. Skolinspektionen bedömer att det sannolikt är bättre att främja elevtillströmningen till yrkesprogram genom positiva insatser som att främja yrkesprogrammets kvalitet, attraktivitet och möjliga bredd, än genom att minska vissa behöriga elevers möjlighet att välja högskoleförberedande program och därigenom styras till yrkesprogram.

Skolinspektionen är också tveksam till utredningens tanke att använda dimensionering som ett medel för att främja elevers fullföljande av sin gymnasieutbildning, och till att koppla detta till resonemang om programtypers svårighetsgrad. Utredningen resonerar om att elever med låga meritvärden från grundskolan som går på högskoleförberedande program som grupp fullföljer sin utbildning i lägre grad än elever med låga meritvärden som går på yrkesprogram.

Skolinspektionen menar att *fullföljandesyftet* sannolikt hellre och bättre nås genom att stärka utbildningens kvalitet och den stöd som ges till elever samt eventuellt genom att ytterligare i någon mån mjuka upp gränsen mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram, än genom dimensionering som styr elevers val. Utredningen nämner att även sådana faktorer har betydelse för utredningens syften och föreslår fortsatt utredning på dessa områden. Därtill har även behörighetsregler betydelse för fullföljandegraden

Bakgrunden till Skolinspektionens tveksamhet till att aktivt styra bort vissa elever från högskoleförberedande program är frågornas komplexitet och läroplanens skrivningar. Det handlar bland annat om gymnasieskolans breda uppdrag, samhällets och arbetslivets över tid ökade krav på generell utbildningsnivå, den över tid förlängda ungdoms- och studietiden och ungas senarelagda definitiva yrkesval.

Kvalitet, motivation, stimulans och stöd i utbildningen har betydelse för fullföljandet

Det är mycket viktigt att alla elever i gymnasieskolan fullföljer sin utbildning och det råder enighet om att detta är ett viktigt mål. Däremot finns många olika synsätt på vilka faktorer, av många möjliga, som är mest betydelsefulla för hur detta mål uppnås.

Utredningen skriver bland annat: "Förenklat uttryckt ska utbudets konstruktion så långt som möjligt användas för att förebygga att elever inte klarar sina studier, eller inte lyckas komma vidare ut i arbetslivet eller till högre studier efter gymnasieskolan". (Bilaga 4, s. 945).

Skolinspektionen vill, som nämnts, framhålla en risk för att betraktelsesättet i kommande diskussioner blir alltför snävt om enbart elevens meritpoäng från årskurs 9 och elevens programval beaktas som faktorer som påverkar fullföljandet.

Skolinspektionen har genom sina granskningar sett att det i många fall finns förbättringspotential inom en rad faktorer gällande *undervisningens kvalitet*, som har betydelse för elevers fullföljande. Det gäller bland annat i vilken grad eleverna ges tillräcklig undervisningstid och tillräckligt lärarstöd samt hur undervisningen bidrar till elevers motivation, stimulans och delaktighet.⁴

Förslaget om allsidig social elevsammansättning

Skolinspektionen är positivt inställd till inriktningen att det är viktigt att främja allsidig social elevsammansättning. (Avsnitt 7.2.4, s. 707). Skolinspektionen menar att

⁴ Skolinspektionen (2020), Resultatskillnader inom skolor.

Skolinspektionen (2020), Uppgifter som främjar elevers lärande.

Skolinspektionen (2020), Svenska som andraspråk i årskurs 7-9.

Skolinspektionen (2018), Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan.

Skolinspektionen (2018), Undervisning i yrkesämnena djur och ellära.

Skolinspektionen (2018), Utmanande undervisning för högpresterande elever.

Skolinspektionen (2018), Undervisning om källkritiskt förhållningssätt i svenska och samhällskunskap.

Skolinspektionen (2018), Att skapa förutsättningar för delaktighet i undervisningen.

Skolinspektionen (2017), Undervisning på skolor med många obehöriga lärare.

Skolinspektionen (2017), Helhet i utbildningen på gymnasiets yrkesprogram.

Skolinspektionen (2016), Senare matematik i gymnasieskolan (matematik 3c).

Skolinspektionen (2016), Tematisk analys – Utmaningar i undervisningen.

Skolinspektionen (2016), Lärarstöd och arbetsformer i gymnasieskolans yrkesprogram.

Skolinspektionen (2016), Skolans arbete för att säkerställa studiero.

Skolinspektionen (2014), Undervisning på yrkesprogram.

Skolinspektionen (2013), Lärarstöd och arbetsformer i fristående gymnasieskolor.

det är av största vikt att skolan är en social och kulturell mötesplats. Skolinspektionen menar dock att den föreslagna bestämmelsen ger stort utrymme för olika tolkningar och tillämpningar, och att det därför är viktigt att tydliggöra begreppet. Skolinspektionen vill här hänvisa till myndighetens remissyttranden över betänkandet Samling för skolan — Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) (U2017/01967/S) samt över betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) (U2020/02667/S).

Skolinspektionen instämmer i utredningens bedömning att det är rimligt att frågor om lokalisering av skolenheter m.m. hör till huvudmännens ansvar.

Förslagen om komvux

Skolinspektionen är positiv till förslagen som syftar till att bredda det utbud av yrkesutbildningar inom komvux som individer möter, genom att stärka och fördjupa samverkan mellan kommuner. Komvux är en viktig skolform, med stor betydelse för såväl individen som för kompetensförsörjningen. Komvux fyller en mycket viktig roll som komplement till gymnasieskolan i fråga om kompetensförsörjning.

Då förslagen i denna del av utredningen inte berör Skolinspektionens uppdrag avstår vi dock från att kommentera dem närmare.

Helén Ängmo

Generaldirektör

Anne-Marie Lindström

Utredare