

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

Sammanfattning

- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget om nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan.
- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud.
- Valfrihetens Vänner tillstyrker förslaget att skolhuvudmännen ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket.
- Valfrihetens Vänner tillstyrker förslaget att huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras, förslagsvis genom en nationell jämförelsesajt med fastställda och jämförbara resultat- och kvalitetskriterier.
- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå.
- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att kommuner och huvudmän för utbildning ska få lämna synpunkter innan Skolverket beslutar om ramar.
- Valfrihetens Vänner avstyrker följaktligen också förslaget om att kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan.
- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att enskilda huvudmän för gymnasieskola ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven.
- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att Skolverket ska förbereda införandet och utarbeta förslag kring ramarnas konkreta utformning.
- Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att huvudmän ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter.

Om Valfrihetens Vänner

Valfrihetens Vänner är ett nätverk av entreprenörer och företagsledare som har ett engagemang för valfrihet och fri företagsamhet.

Valfrihetens Vänners synpunkter

Valfrihetens Vänner fokuserar i detta remissyttrande på de förslag som enligt vår uppfattning skulle ha störst potentiell påverkan på valfrihet, mångfald och konkurrens inom gymnasieskolan.

Allmänt

Det råder bred enighet om att matchningen mellan ungdomars utbildningsval och arbetsmarknadens kompetensbehov inte är särskilt välfungerande. Den bristande

matchningen förefaller främst råda inom yrkesutbildningarna, som av ungdomarna uppenbarligen inte anses tillräckligt attraktiva och som i många fall dessutom inte har en tillräckligt god arbetslivsanknytning.

Men även på ett övergripande plan har gymnasieskolan ett generellt problem i så måtto att det, enligt utredningens egna uppgifter, är 29 procent av de som påbörjade en gymnasieutbildning 2015 som fyra år senare saknade examen. Det torde också vara okontroversiellt att anta att sannolikheten för att ta examen ökar om man går en utbildning som man är intresserad av jämfört med om man går en utbildning som man har ett svalare intresse för.

Problemen i dagens gymnasieskola är flera. Ett av dem kan förenklat sammanfattas med att alltför många ungdomar *antingen* väljer utbildningar som inte är de mest efterfrågade av arbetsgivarna (exempelvis därför att arbetsgivarna anser att utbildningarna håller för låg kvalitet), *eller* väljer utbildningar som inte är tillräckligt intresseväckande för att de ska förmås att fullfölja dem hela vägen till examen. Erfarenhetsmässigt kan den sistnämnda gruppen sannolikt antas bestå bland annat av elever som inte blev antagna till sina förstahandsval, och till Sverige nyanlända ungdomar som kommit in sent i det svenska utbildningsväsendet.

Utredningen har gjort omfattande och fullödiga analyser av den aktuella problembilden, men drar enligt vår uppfattning i mångt och mycket felaktiga slutsatser om vilka lösningar som vore mest ändamålsenliga. Ett flertal förslag finns det tyvärr många skäl att invända emot ur ett valfrihetsperspektiv eftersom de, direkt eller indirekt, skulle få begränsande konsekvenser för fristående huvudmän och, som yttersta konsekvens, riskera fristående skolors fortlevnad.

Det skulle i sin tur begränsa elevernas valfrihet, vilket skulle gå på tvärs mot den grundläggande ambition som vi förutsätter att alla beslutsfattare inom politik och skolprofession ställer sig bakom – nämligen att ge alla elever förutsättningar att utveckla sin fulla potential. På ett övergripande plan innebär begränsningar av utbudet av huvudmän att den nödvändiga kvalitetsdrivande konkurrensen skolor emellan försvagas; något som på sikt riskerar att sänka utbildningskvaliteten generellt, hos alla huvudmän.

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

Utredningen betonar vid upprepade tillfällen att den har som ambition att i sina bedömningar och förslag göra en nogsam avvägning mellan elevernas valfrihet och samhällets långsiktiga behov.

Diskrepansen mellan den ambitionen och det som faktiskt föreslås är överlag tyvärr mycket stor. Bara i detta avsnitt finns det ett flertal exempel på resonemang och

överväganden som ökar myndigheternas handlingsutrymme på bekostnad av elevens önskemål och valfrihet. Det bestående intrycket är att utredningen – trots de officiella intentionerna om att ta ”betydande hänsyn” till elevernas preferenser – drivs av en övertygelse om att alltför många elever (och vårdnadshavare) i dag väljer ”fel”. För att komma tillrätta med detta vill utredningen, genom ett genomgripande systemskifte, öka den statliga styrningen av utbildningsutbudet på ett sätt som inskränker den enskilde elevens handlingsfrihet.

Fristående gymnasieskolor har, till skillnad från de kommunala, inte ett uttalat uppdrag att erbjuda ungdomarna i en kommun ett allsidigt utbud av utbildning. För fristående gymnasier gäller i stället att elevernas önskemål och efterfrågan styr utbildningsutbudet. När en friskola ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet prövas ansökan mot det existerande utbudet av utbildningar i kommunen.

Om eleverna i en befintlig friskola väljer bort utbildningen vid en fristående gymnasieskola, exempelvis därför att utbildningen håller en omvittnat låg kvalitet, så kan skolan inte heller fortsätta att bedriva utbildningen. Skolan får då förbättra kvaliteten eller avveckla sin verksamhet. Därmed har de fristående gymnasieskolorna, till skillnad från de kommunala, starka incitament att hålla en god kvalitet på sina utbildningar för att eleverna, genom sitt fria val, ska välja dem.

Utredningen framhåller själv, att hos den som har fått möjlighet att själv välja sin utbildningsväg – oaktat huvudman – finns det i regel en mycket stor motivation, vilket i förlängningen ökar sannolikheten både för goda resultat och för att ta examen. Detta gäller oavsett meritvärde, men elever med lägre meritvärde som inte får gå sin önskade utbildning, på önskad skola, riskerar att i än högre grad tappa sin motivation om deras önskemål om utbildningsväg prioriteras ned till förmån för en byråkratisk styrning mot ett förutbestämt utbud av utbildningar.

Det nu sagda betyder dock inte att det saknas skäl att vägleda eleverna – men det är en vägledning som behöver vara frivillig och komma underifrån, inte påtvingad uppifrån av en anonym kader skolbyråkrater. I det sammanhanget är det därför helt nödvändigt att framhålla vikten av en välfungerande studievägledning. Informationsgivningen till elever på väg att välja gymnasieutbildning behöver vara god och baseras på fakta utifrån resultat och prognoser, exempelvis beträffande olika yrkens framtidsutsikter och inkomstutveckling. På den punkten förefaller utredningen dela vår syn.

Utredningens förslag om att alla huvudmän ska beakta de nya principerna för planering och dimensionering av utbildningsutbudet blir för fristående skolhuvudmän en egendomlig bestämmelse. Fristående skolor får inte ändra sitt utbildningsutbud med mindre än att en ny tillståndsprocess först fullföljs. De fristående skolorna måste därtill ha tillräckligt många elever, det vill säga erhålla tillräckligt mycket skolpeng, för att kunna leva upp till de krav på ekonomisk vigör som ställs för att inte Skolinspektionen

som en yttersta åtgärd ska återkalla skolans godkännande. Det är långt ifrån uppenbart att utredningens föreslagna principer för planering och dimensionering i praktiken kommer att möjliggöra detta.

För att säkerställa att huvudmännen efterlever dessa föreslagna principer föreslår utredningen att Skolinspektionen ska ta fram ett underlag för att granska hur huvudmännen förmår planera och dimensionera sin utbildning.

Sammanfattningsvis – och som vi nämnt tidigare – är denna typ av styrning uppifrån inte någonting som gagnar det fria skolvalet och den pluralism som alla svenskar kommit att förknippa det med. Ökad statlig byråkrati kommer inte att öka kvaliteten i svenska skolor. Det finns i stället en överhängande risk för de fristående gymnasieskolornas förutsättningar att verka, vilket på sikt uppenbart äventyrar valfriheten för elever och vårdnadshavare – och riskerar att leda till att nyetableringen av friskolor mer eller mindre stoppas.

Valfrihetens Vänner avstyrker utredningens förslag om nya principer för planering och dimensionering av utbudet i gymnasieskolan.

Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud (6.2.1)

Ungefär en tredjedel av Sveriges gymnasieelever går i fristående gymnasieskolor. Utredningen anför därför att även de utbildningar som anordnas av fristående gymnasieskolor ska svara mot elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov. Eftersom det enligt utredningen ska råda lika förutsättningar oavsett huvudman föreslår utredningen att Skolinspektionen ska ta denna typ av hänsyn när fristående huvudmän ansöker om nya tillstånd. Det inbegriper inte minst att tillståndsprövningen ska ta hänsyn till huruvida ett beviljat tillstånd skulle riskera att på ett negativt sätt påverka resurseffektiviteten i det aktuella området.

Det ska ses mot bakgrund av utredningens konstaterande att antalet skolor med yrkesutbildning ökade stort under en tioårsperiod (2008-2017), vilket utredningen förklarar med att många små fristående gymnasieskolor beviljades tillstånd under den perioden. Denna "tilltagande småskalighet[en]" har enligt utredningens bedömning inneburit ökade kostnader. Utredningen förefaller dock ovillig att dra den alternativa slutsatsen att det är de fristående gymnasieskolorna som tar emot elever på eftersökta yrkesprogram och uppenbarligen bedriver den utbildningen med sådan kvalitet att elevkull efter elevkull fortsätter att välja dessa skolor.

Oaktat vilken slutsats som dras av nyssnämnda konstaterande, föreslår utredningen i detta sammanhang att en fristående huvudman som söker tillstånd hos Skolinspektionen endast ska prövas mot statens syn på utbildningsbehov utifrån de planeringsunderlag som Skolverket ska ta fram. Detta samtidigt som kommunerna i

samverkan kan öka eller minska utbud och utbildningsplatser genom överenskommelser.

Det nu sagda innebär dels en överhängande risk för att tröskeln höjs för fristående huvudmän att överhuvudtaget godkännas för någon utbildning som redan ges i kommunsamverkan. Dels innebär det att Skolinspektionen, enligt förslaget, vid tillståndsprövningen ska beakta om fler beviljade tillstånd till fristående huvudmän riskerar att inverka menligt på resurseffektiviteten.

Detta skulle innebära något av ett paradigmskifte. Skolinspektionen har i dag att pröva ansökningar från fristående huvudmän med ledning av innehållet i skolrelaterad lagstiftning och andra sakliga bestämmelser. Om förslaget skulle genomföras skulle Skolinspektionen framöver pröva ansökningar utifrån den bedömda resurseffektiviteten i ett samverkansområde – en prövning som i högsta grad löper risk att bli skönsmässig och strida mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper.

Draget till sin spets skulle den föreslagna nyordningen kunna öppna för ett synsätt där varje ansökan från en fristående huvudman om att erbjuda fler platser kan anses komma att påverka det befintliga skolväsendet i regionen på ett sådant (negativt) sätt att ansökan bör avslås. På motsvarande sätt skulle en fristående huvudmans ansökan om att få erbjuda ett specialiserat program med få platser också kunna uppfattas som något som riskerar resurseffektiviteten, vilket mot bakgrund av utredningens resonemang i så fall också bör avslås.

Kort sagt bereder utredningens förslag i denna del vägen för ett paradigmskifte som mer eller mindre skulle innebära ett etableringsstopp för fristående gymnasieskolor i Sverige. Det råder därför inget tvivel om att utredningens förslag skulle få synnerligen negativa konsekvenser för valfriheten, mångfalden och konkurrensen i den svenska gymnasieskolan.

Mot bakgrund av detta avstyrker Valfrihetens Vänner förslaget att enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud.

Skolhuvudmännen ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket (6.3.3)

Som berörts tidigare är det fria skolvalet avhängigt en god och faktabaserad informationsgivning till elever och vårdnadshavare. Utredningen föreslår att Skolverket även framöver ska ansvara för en heltäckande informationsplattform genom att i föreskrifter ålägga alla huvudmän skyldigheten att lämna in uppgifter om sitt planerade utbildningsutbud. En sådan informationsplattform med saklig, faktabaserad information om de olika valmöjligheterna skulle ha en positiv inverkan på valfriheten för elever och vårdnadshavare.

Valfrihetens Vänner tillstyrker förslaget att skolhuvudmännen ska rapportera sitt planerade utbud till Skolverket.

Huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras (6.3.4)

Utredningen föreslår i detta avsnitt ett antal för huvudmännen obligatoriska informationsåtaganden, exempelvis skyldigheten att informera om vilket nationellt program (och eventuell nationell inriktning) som en gymnasieutbildning utgör. Därtill föreslås en skyldighet att för yrkesprogram informera om utbildningens arbetsmarknadsutfall och för högskoleförberedande program informera om hur stor andel av eleverna som faktiskt studerat vidare (och *vad* de studerat vidare).

Det fria skolvalet bygger på tillgänglig och transparent information. Utredningens förslag i den delen är därför lovvärt. Enligt vår mening skulle förutsättningarna för att kunna jämföra skolor och göra ett informerat val fordra en nationell jämförelsesajt med fastställda resultat- och kvalitetskriterier. Det sätter fokus på kvaliteten och främjar valfriheten.

Däremot är det staten, inte huvudmännen, som råder över informationen om arbetsmarknadsutfall respektive graden av övergång till högre studier, varför denna del av informationsgivningen inte bör åläggas huvudmännen.

Valfrihetens Vänner tillstyrker förslaget att huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras, förslagsvis genom en nationell jämförelsesajt med fastställda och jämförbara resultat- och kvalitetskriterier.

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

Utredningens förslag att Skolverket regelbundet ska besluta om regionala ramar för gymnasieutbudet kommer av allt att döma att leda till mindre valfrihet för elever och vårdnadshavare.

Utredningens föresats – att förslagen ska beakta elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov – kommer förslagen i denna del inte tillnärmelsevis att bidra till att uppnå.

Tvärtom skulle förslaget skapa en mycket kostsam byråkratisk överbyggnad, både nationellt och regionalt, som knappast skulle tjäna utredningens syften. När 2000-talets skolväsende, arbetsmarknad och behovet av matchning förutsätter flexibilitet och anpassningsförmåga, skulle den föreslagna organisationen i stället av allt att döma bli en storskalig och rigid byråkrati utan någon nämnvärd förmåga att slå vakt om valfrihet, mångfald och konkurrens. Med en på förhand fastslagen ram finns det få skäl för huvudmännen att vinnlägga sig om att löpande utveckla och förbättra

utbildningens kvalitet. Ambitionsnivåerna i dessa viktiga avseenden skulle sannolikt sänkas när det inte längre är utbildningarnas kvalitet som står i centrum.

Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå.

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

Valfrihetens Vänner har avstyrkt förslaget om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå (6.6.2).

Valfrihetens Vänner avstyrker följaktligen också förslaget om att kommuner och huvudmän för utbildning ska få lämna synpunkter innan Skolverket beslutar om ramar.

Kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan (6.6.5)

Valfrihetens Vänner har avstyrkt förslaget om regionala ramar för utbudet på gymnasial nivå (6.6.2).

Valfrihetens Vänner avstyrker följaktligen också förslaget om att kommunerna ska följa de regionala ramarna för utbildning i gymnasieskolan.

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

I dagsläget, och sedan snart ett decennium tillbaka, ska enligt skollagen ett tillstånd för att bedriva friskoleverksamhet inte begränsas med avseende på antal elever. Fristående skolor har därför goda skäl att investera i verksamheten, att hålla hög kvalitet och att attrahera fler elever. Friskolornas fortlevnad är beroende av att eleverna fortsätter att välja skolan.

Utredningens förslag innebär att detta upplägg överges. Utredningen föreslår att fristående gymnasieskolors godkännande i framtiden ska ges med ett fastslaget tak för hur många utbildningsplatser skolan får lov att erbjuda. Den praktiska konsekvensen för fristående gymnasieskolor riskerar bli att de med mycket kort varsel tilldelas ett färre antal platser än vad de planerat för och vad som krävs för att långsiktigt kunna bedriva en kvalitativ utbildning.

På medellång sikt innebär förslaget vidare en uppenbar konkurrensbegränsning – både för skolorna och för eleverna – vilket i förlängningen missgynnar kvalitetsutvecklingen i hela det aktuella upptagningsområdets skolväsende, oavsett huvudman. Det äventyrar den grundläggande ambition som vi förutsätter att alla beslutsfattare inom politik och skolprofession ställer sig bakom – nämligen att ge alla elever förutsättningar att utveckla sin fulla potential.

Det är inte svårt att förutse rekryteringsproblem för fristående skolor när personalens anställning äventyras till följd av att det inte längre är elevernas efterfrågan utan en statligt dikterad dimensionering som bestämmer hur stor skolan ska vara. Skicklig personal kan i ett sådant läge antas välja den, i sammanhanget, tryggare kommunala arbetsgivaren. Och för den enskilde eleven innebär utredningens förslag att han eller hon, på grund av den fastställda dimensioneringen, förvägras att välja en potentiellt bättre utbildning.

Att denna principiella förändring av de fristående gymnasiers förutsättningar att verka på sikt riskerar att leda till färre friskolor och därmed försämrad valfrihet står alldeles klart.

Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att enskilda huvudmän för gymnasieskolor ska ges godkännande i förhållande till utbildningsbehoven.

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

Vi har tidigare beskrivit de flerfaldiga problem vi kan förutse med en ökad statlig detaljstyrning av planeringen och dimensioneringen av gymnasieutbildningen, och har argumenterat för att det missgynnar det fria skolvalet och på sikt äventyrar den viktiga valfriheten i skolan.

Samma argumentation gäller i denna del, varför Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att Skolverket ska förbereda införandet och utarbeta förslag kring ramarnas konkreta utformning.

Huvudmän ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter (7.2.4)

Utredningen presenterar en något gåtfull beskrivning av det som beskrivs som segregationsproblemet i gymnasieskolan: "I gymnasieskolan väljer eleverna utbildning efter intresse och framtidsplaner och det är stor skillnad mellan de olika programmens utbildningsinnehåll. Detta leder till att elever med liknande intresse och framtidsplaner söker sig till samma utbildningar."

Det finns en stor och bekymrande segregation i Sverige, där bostadssegregationen utgör den kanske allvarligaste hämskon för barns och ungdomars framtidsmöjligheter. Men det förhållandet, att elever som har intresse för ett ämnesområde också söker sig till en utbildning inom det ämnesområdet, kan knappast kallas för segregation. Det är snarare att skymma sikten för den verkliga segregation som finns och som de fristående skolorna på alla nivåer dagligen bidrar till att försöka minska genom att ta emot elever från alla stadsdelar, områden och kvarter.

Med det sagt finns det principiella invändningar mot utredningens förslag i denna del. Att ålägga gymnasieskolans huvudmän att aktivt arbeta för en allsidig social elevsammansättning, samtidigt som det saknas mer preciserade definitioner eller förslag till metoder, riskerar att vid implementeringen av utredningens förslag lämna fältet mer eller mindre fritt för lösningar som skulle riskera att vara oförenliga med viktiga värden som valfrihet, mångfald och konkurrens.

Ett aktivt och välinformerat skolval skulle däremot bidra till att minska segregationen utan tvång. Tyvärr verkar utredningens förslag allmänt i motsatt riktning, vilket framhålls på åtskilliga platser i detta remissyttrande.

Valfrihetens Vänner avstyrker förslaget att huvudmän ska arbeta aktivt för en allsidig social elevsammansättning vid sina skolenheter.

./.