

Svar på remiss om utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola. SOU 2020:33

Ert diarienummer U2020/03826/GV

Region Dalarna har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola, SOU 2020:33.

Sammanfattning

Region Dalarna anser att utredningen fångar upp och beskriver många av de väsentliga delar inom gymnasie- och vuxenutbildning som det finns brister i och som behöver förändras och utvecklas. Region Dalarna ställer sig bakom stora delar av de förslag och modellbeskrivningar som innebär att utbudet breddas och utökas samt att arbetsmarknadens behov i högre utsträckning ska styra utbudet av utbildning såväl inom gymnasieskolan som inom komvux. Region Dalarna ser dock vissa svårigheter att hantera den situation som några av förslagen innebär - att forma utbildningsutbudet efter både elevers efterfrågan och behov, samtidigt som behoven på arbetsmarknaden ska tillgodoses i högre grad. Det är lovvärt men kräver förstärkta insatser inom både studie- och yrkesvägledning, utvecklad samverkan mellan skola-arbetsliv samt ett förstärkt arbete med analyser och kunskapsunderlag. Flera av förslagen innebär även en ökad administrativ belastning för kommunerna och i vissa fall förväntas förslagen även leda till att kommunerna få ökade kostnader vilket är oroande då flera av länets kommuner aviserar besparingar på både kort och lång sikt. Region Dalarna ställer sig även bakom förslagen som innebär att flera kommuner ska samverka om utbudet. För flera av Dalarnas kommuner bedömer Region Dalarna att en samverkan mellan flera kommuner kommer att vara en grundförutsättning för att kunna få ett mer behovsstyrt och breddat utbud. Genom att skapa geografiska noder där viss specifik yrkesutbildning genomförs kan utbudet enklare styras mot de specifika behov som finns på olika platser i länet. Det innebär även att det går att skapa tillräckligt stora grupper som gör att det blir mer kostnadseffektivt. Ett

breddat utbildningsutbud ökar tillgängligheten av utbildning och med en tydlig styrning utifrån den regionala arbetsmarknadens behov kan matchningsgraden förbättras. Region Dalarna ställer sig positiva till en mer statlig styrning av utbildningsutbudet men ser också en utmaning i att både öka den statliga styrningen samtidigt som det kommunala självstyret behålls. Vidare anser Region Dalarna att det saknas en tydlig beskrivning av hur Regionalt utvecklingsansvariga kan medverka och utgöra samverkanspart för genomförandet inom flera av utredningens förslag. Utredningen bedöms även vara otydlig när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun.

Fakta som behöver beaktas

Regionalt utvecklingsansvariga (RUA) har uppdrag från staten (via villkorsbeslutet) att bidra till förbättrad matchning, tillhandahålla analyser samt samverka och stötta utvecklingen av validering och lärcentra. Alla dessa delar har som mål att förbättra kompetensförsörjningen i länen. Region Dalarna har en väl uppbyggd analysfunktion och liknande de flesta andra län så bidrar RUA med kvalitetssäkrade analyser och prognoser om utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden till såväl offentliga som privata samverkansaktörer. Regionalt utvecklingsansvariga bidrar med underlag till Myndigheten för yrkeshögskolan för bedömning av regionalt behov av kompetens på YH-nivå. Regionalt utvecklingsansvariga är även en part som vuxenutbildningarna enligt Skolverkets instruktioner ska samråda med i samband med ansökningar om statsbidrag för yrkesvux och lärcentra. Analyserna avseende arbetsmarknadens behov av kompetens på regional nivå kommer dessutom att förstärkas genom det arbete som kommer att ske under nästa år alla RUA tillsammans med SCB ska ta fram "Regionala trender och prognoser" som ytterligare "vässar" analysarbetet om utbud och efterfrågan. En parameter som ytterligare påverkar tillgången på analyser och prognoser är förändringen på Arbetsförmedlingen. AF har tidigare levererat analyser och prognoser på regional nivå men gör inte analyser och prognoser på regional nivå längre. Detta förstärker ytterligare RUA's roll som samverkanspart. Utredningen beskriver att Tillväxtverket ska samråda med regionalt utvecklingsansvariga i framtagandet av analyser till Skolverket och "*Genom detta får de regionalt utvecklingsansvariga en möjlighet att bidra med analyser av regionala behov i ett sammanhang som är konkret riktat till huvudmännen i gymnasieskola och komvux*"(sid 524). Region Dalarna anser att det sistnämnda är mycket positivt men önskar även ett tydliggörande av RUA's roll i de branschråd som ska formeras samt att utredningen överväger en mer uttryckt roll som samverkanspart direkt mot huvudmännen. Enligt kommittédirektivet (2018:17) ska utredaren

"överväga särskilt de regionalt utvecklingsansvarigas roll i en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning" (sid 909). Region Dalarna bedömer därför att RUA bör tillskrivas en roll att samverka med och som kan bidra med analyser och kunskapsunderlag i dialog med berörda parter. Det finns stora möjligheter för RUA att bidra med kunskapsunderlag och analyser inför planering och dimensionering av all gymnasial utbildning. I utredningen beskrivs att RUA ska *erbjudas* att delta i branschråden (sid 541) vilket är positivt men ett önskemål är att detta på något sätt ska kunna kravställas. Redan idag har RUA upparbetade nätverk och kanaler med utbildningsanordnare, främjar- och branschorganisationer som kan användas direkt för att involveras i de branschråd som ska utgöra stöd för planering och dimensionering av utbildningsutbudet.

I Dalarna som har stora geografiska avstånd mellan de 15 kommunerna finns också stora inomregionala skillnader avseende näringslivsstruktur och offentlig sektor. Detta innebär också att efterfrågan på kompetens och arbetskraft skiljer sig stort mellan länets kommuner. I numerär dominerar gymnasial nivå den arbetskraft och den kompetens som länet har idag, men behovet av att fler når högre utbildning är också avgörande för kompetensförsörjningen då länet har en generellt låg utbildningsnivå under rikssnittet. Det livslånga lärandet är i ett län som Dalarna med en låg generell utbildningsnivå mycket viktigt att beakta när det gäller planering och dimensionering av utbudet. Det gäller både möjligheter att genom ett breddat utbud tillgängliggöra både yrkesutbildning och studieförberedande utbildning och kurser som i slutändan gör att matchningen mellan utbud och efterfrågan förbättras. Ytterligare en utmaning där länet sticker ut rejält jämfört med rikssnittet är den demografiska utmaningen som förväntas påverka tillgången på arbetskraft mycket mer än för de flesta andra län. Beräkningar visar att Dalarna kommer att ha en betydande arbetskraftsbrist i länet. Vi behöver därför bli avsevärt mycket bättre på matchningen mellan arbetsmarknadens behov och det utbud som levereras från utbildningsanordnarna i länet.

En parameter som utredningen behöver beakta är det nya uppdrag som Arbetsförmedlingen får Hösten 2020. Det gäller ett förstärkt uppdrag att i än större utsträckning anvisa arbetssökande till utbildning. Det öppnar upp för att kommunerna kommer att få ett ökat tryck på sig att erbjuda både fler platser och ett bredare utbud vilket är samstämmigt med de ambitioner som utredningens förslag innebär.

Region Dalarnas synpunkter på utredningens förslag

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

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget med visst förbehåll. Region Dalarna är samstämmig med utredningen när det gäller att dimensionering och planering av utbildningsutbudet i högre grad behöver utgå från arbetsmarknadens behov. Samtidigt visar bakgrundsbeskrivningen till förslaget på de svårigheter som finns och kommer att finnas när det gäller att både ta hänsyn till ungdomars och arbetsmarknadens behov och efterfrågan. Utredningen beskriver att "betydande hänsyn" (sid 485) ska ta till både elevens och arbetsmarknadens behov. Region Dalarna bedömer att det finns överhängande risk för målkonflikt om och när "betydande hänsyn" ställs mot varandra. Avvägningen mellan elevernas behov och efterfrågan kontra arbetsmarknadens behov kan därför bli en svårhanterlig bedömning som kan "stjälpas" ambitionerna i förslaget. Det bör därför skapas tydliga riktlinjer nationellt som ger stöd för att kunna avgöra vad som ska vägas tyngst i bedömningen.

Erfarenheter från den samverkan som redan finns i länet inom både gymnasium och vuxenutbildning visar, trots en god tillgång på analyser och prognoser, att det är svårt att bedöma och värdera arbetsmarknadens behov regionalt och lokalt. Enligt utredningen bekräftas detta som beskriver att ekonomi, konkurrens om eleverna och efterfrågan ytterst styr utbudet. De regionala planeringsunderlagen ska bygga på flera olika kunskapsunderlag och *"så långt som möjligt ska besluten vara empiriskt underbyggda, men besluten kommer alltid att baseras på bedömningar och överväganden"* (Sid 486). Region Dalarna ser risker enligt denna beskrivning att utbildningsutbudet inte i tillräcklig utsträckning kommer att styras av det regionala behovet på arbetsmarknaden. Det kommer dessutom att kräva en genomgripande förändring och administrering hos skolhuvudmännen att hantera och sammanställa de underlag som kommer att behövas vilket leder till att det krävs resursförstärkning hos kommunerna. En möjlighet för att underlätta hanteringen är att involvera och ge RUA ett ökat ansvar för att sammanställa och leverera underlagen. RUA har som nämnts tidigare redan upparbetad analysfunktion och de nätverk och kontakter som kommer att krävas. RUA arbetar för hela länet vilket också stämmer överens med ambitionerna som utredningen har - att utbudet i större utsträckning ska bygga på hela länets behov på arbetsmarknaden. Region Dalarna bedömer att ett samarbete mellan RUA, Kommunerna och Skolverket i framtagandet av underlagen skulle vara en mycket bra lösning för alla inblandade.

6.1.2 Kommuner ska samverka för ett ändamålsenligt utbud

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget men bedömer att förslaget kräver ett förtydligande avseende två delar:

1. Det är otydligt om hur många invånare som kommer att krävas för att bilda ett primärt samverkansområde och Region Dalarna ställer sig frågande till hur detta ska bli tydligt för huvudmännen. Det är oklart vilka parametrar som ska användas för att bedöma och avgränsa det geografiska området som ska bilda det primära samverkansområdet. Det bör i bedömningen bl. a. tas hänsyn till hur län med stora geografiska avstånd kan skapa de primära samverkansområdena. Flera små kommuner, i vissa fall utan egen gymnasieskola, som skapar ett primärt samverkansområde ger inte en garanti för att elevunderlaget blir tillräckligt, utbudet breddas och ekonomin bättre. Region Dalarna anser det önskvärt att det tas fram tydliga riktlinjer på nationell nivå som tar hänsyn till de inomregionala skillnaderna i länet.
2. Utredningen beskriver att *"dagens fullständiga frihet att gymnasieskolan ska ingå ett samverkansavtal"* (sid 496) inte i tillräcklig grad bidragit till ett bredare utbud som också utgår från arbetsmarknadens behov. Utredningen konstaterar samtidigt att kommunerna även fortsättningsvis ska kunna välja fritt vilka kommuner man ska samverka med. Region Dalarna bedömer att utredningens förslag avseende samverkan mellan kommuner för ett ändamålsenligt utbud därmed riskerar att inte generera den samverkan och de effekter som är ambitionen med förslaget.

6.1.4 Möjligheten att delta i yrkesutbildning i regionalt yrkesvux inom samverkansområdet ska öka

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget men utifrån den geografi som länet har så anser Region Dalarna att det bör kombineras med satsningar på nätbaserade utbildningar och fortsatt stöd för utveckling av lärcentra.

6.1.5 Skolverket ska i sin fördelning av statsbidrag för regionalt yrkesvux ta hänsyn till behoven på hela arbetsmarknaden

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget men vill uppmärksamma att det bör tas hänsyn till de inomregionala skillnaderna och de utmaningar som följer i att fastställa de samlade och skiftande behoven i kommunerna.

6.3.1 Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget med visst förbehåll. Det som saknas i förslaget är att tydliggöra hur branschorganisationer på ett strukturerat sätt ska involveras. Branschorganisationerna behövs för att kunna göra avstämningar om de framtagna underlagen stämmer med branschernas egen uppfattning om vilka behov som finns. Flera branscher gör både nationella och regionala analyser och Region Dalarna bedömer att en involvering av branschföreträdare säkerställer att branscherna, som ofta riktar kritik mot utbildningssystemets leverans, också ges möjlighet att ge synpunkter på de framtagna underlagen.

6.3.3 Skolhuvudmännen ska rapportera sitt planerade utbud till skolverket

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget men vill förstärka ett behov av en reglering att huvudmännen ska rapportera om genomströmningen inom vuxenutbildningen. Idag går det inte att få fram fakta inom vilka kurser och sammanhållna utbildningar som vuxenutbildningen bedriver. Det är önskvärt att det tas fram en struktur för att huvudmän inom vuxenutbildning årligen ska kunna redovisa genomförd utbildning per yrkesinriktning samt för hela komvux. Idag finns tillgång till material som används av RUA om genomströmning och inriktning inom alla utbildningsformer utom vuxenutbildning. Genomförd utbildning på yrkesvux redovisas idag per plats under de kategorier som anger ersättningen, men, det framgår inte inom VILKA yrkesinriktningar som de genomförts. Detta hämmar såväl överskådlighet som framtida möjligheter att diskutera utbildningsplanering och behov utifrån den efterfrågan som arbetsgivare har. Om det inte finns möjlighet att beskriva vad det är som "levererats" så är det oerhört svårt att föra diskussioner om vilka utbildningar och kurser man avser att bedriva kommande år.

6.3.4 Huvudmännens information till ungdomar och vårdnadshavare om gymnasieutbildningarna ska förbättras

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget men bedömer att det kommer att krävas utökade resurser och stöd för ett utvecklat arbete med information och vägledning till ungdomar och vårdnadshavare för att genomföra förslaget. En förbättrad information och en förstärkt vägledning som leder till en ökad valkompetens är avgörande för att elever ska kunna göra väl underbyggda val som leder till fortsatta studier eller direkt till arbete. En viktig parameter att ta hänsyn till är de brister som finns när det gäller *hela skolans ansvar* för vägledning.

6.3.5 Regionala branschråd för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska bidra med information om arbetsmarknadens kompetensbehov

Region Dalarna stödjer förslaget att skapa regionala branschråd men har synpunkter på delar av förslaget. Regionala branschråd bör vara en naturlig del i samverkan kring gymnasial utbildning. Det är dock viktigt att branschråd och branschdialoger sker på ett effektivt och samlat sätt och tillse att lokala, regionala och nationella branschråd måste samverka och komplettera varandra. I förslaget beskrivs att representanter från RUA och AF *"kommer att ha en viktig roll i de regionala branschråden"* (sid 544) men att *"Rollerna mellan kommunförbund, kommunalförbund och regioner behöver tydliggöras"*. Region Dalarna efterfrågar en beskrivning av hur utredningen avser att tydliggöra rollerna i denna samverkansstruktur samt hur strukturen ska formaliseras.

6.4.1 Alla skolhuvudmän i gymnasieskolan ska ingå i en gemensam antagningsorganisation

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget men vill påtala att det även finns ett behov av samordning av praktikplatser. I Dalarna finns ett gemensamt antagningskansli för hela länet sedan många år tillbaka som är väl fungerande. Region Dalarna ser dock behovet att även undersöka vilka möjligheter det finns att via antagningskanslier även samordna praktikplatser. Konkurrensen om praktikplatser är mycket stor och ställer till oreda för elever som ska göra sin praktik. Ett statligt stöd för att skapa en regional struktur för samordning av praktikplatser skulle ge stora effekter för att öka kvalitén på yrkesutbildningarna i länet och även säkerställa att eleverna får den praktik de är berättigade till.

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

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget men vill påtala risken att kommunernas kostnader kommer att öka. I konsekvensanalysen (sid 793 sista stycket) uttrycks att utredningens förväntan är att kommunerna kommer att kunna starta fler utbildningar, att det leder till fler sökande och även fler antagna. *"En sådan ambitionsökning från statens sida förväntas öka kostnaderna"* Region Dalarna efterfrågar därför ett förtydligande om riskerna för detta samt att ytterligare undersöka om den kompensation som ska utgå till kommunerna är tillräcklig.

6.8.1 Det finns fortsatt behov av statsbidrag för vissa utpekade områden inom ramen för regionalt yrkesvux

Region Dalarna ställer sig inte bakom den del av förslaget som rör borttagning av det riktade statsbidraget. Utredningen föreslår att det riktade statsbidraget till yrkesvux på sikt tas bort (sid 611) och läggs in i kommunernas generella statsbidrag. Region Dalarna bedömer att det inte är rätt väg att gå. Det nuvarande riktade statsbidraget säkerställer att medlen används specifikt till yrkesvuxutbildning. Om medel för yrkesvux istället ska tas ur det generella statsbidraget till kommunerna så riskerar det att inte få tillräcklig prioritet utan användas till andra kostnader som har en högre prioritet, tex försörjningsstöd som ofta är en tung utgiftspost för kommunal verksamhet.

6.9.3 Regionala antagningskanslier i komvux

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget och ser möjligheter att befintliga antagningskanslier för gymnasiet används även för antagning till komvux. På befintliga antagningskanslier finns redan uppbyggd struktur och kompetens som ger möjlighet att även ansvara för antagning inom vuxenutbildning. För att genomföra förslaget efterfrågar Region Dalarna ett nationellt stöd och riktlinjer för att kunna bygga upp strukturer för detta. Vuxenutbildningen har en mer löpande antagning över hela året jämfört med gymnasiet vilket kommer att innebära att den nya strukturen kommer att kräva både mer resurser och ett annat arbetssätt än vad som gäller idag för gymnasieantagning.

7.3.1 Staten ska ansvara för ett nytt studiebidrag till eget boende

Region Dalarna ställer sig bakom förslaget med visst förbehåll. Inackorderingsstödet ökar möjligheterna att undanröja de geografiska hinder för utbildning som följer ett län med stora geografiska avstånd. Inackorderingsstödet ger ökade förutsättningar att tillgängliggöra utbildning för fler och även bredda utbudet av utbildning. Genom att en statlig myndighet får ansvaret för stödet ges mer likvärdiga förutsättningar att välja utbildning och yrke. Region Dalarna anser dock att systemet måste utformas så att det tar hänsyn till geografiska förutsättningar, tillgång till utbildning i regionen och kommun. Ett enhetligt system är välkommet med premisen att det tas hänsyn till skiftande förutsättningar.