

Datum
2022-01-25

Ansvarig tjänsteperson
Elena Zukauskaite

Delrapport från politisk styrgrupp för gymnasiesamverkan

Inledning

Skånes Kommuners styrelse har etablerat en politisk styrgrupp för gymnasiesamverkan, 19 mars, 2021 (Dnr KCO 21-007). Styrgruppens uppdrag är att:

- Vårda och utveckla samverkansavtalet
- Förstärka samplanering och styrning i Skåne genom att ta fram underlag för utbud och dimensionering inom samverkansområdet
- Utveckla en mer ändamålsenlig process för samplanering av utbud och lokalisering av gymnasieskolor i samverkansområdet för att uppnå ökad kostnadseffektivitet.

Följande ledamöter har utsetts till styrgruppen:

- Linda Allansson Wester (M) Svedala, ordförande
- Anders Tell (S), Kristianstad, vice ordförande
- Rasmus Törnblom (M), Lund
- Lena Wallentheim (S), Hässleholm
- Marcus Friberg (MP), Helsingborg
- Jeanette Ovesson (M), Simrishamn
- Sara Wettergren (L), Malmö
- Teddy Nilsson (SD), Svalöv
- Robert Wenglén (M), Lomma

Detta dokument sammanställer de aktiviteter som den politiska styrgruppen för gymnasiesamverkan har genomfört under 2021 samt januari, 2022 samt en framåtblick för 2022. Dokumentet presenteras för ställningstagande vid styrgruppsmötet den 14 januari, 2022 för vidare beredning inför Skånes Kommuners styrelse den 11 februari, 2022 där en lägesrapport ska presenteras. Styrelsen kommer att ta ställning och ge kvittens för att bekräfta alternativt ge förslag på justeringar angående vägen framåt.

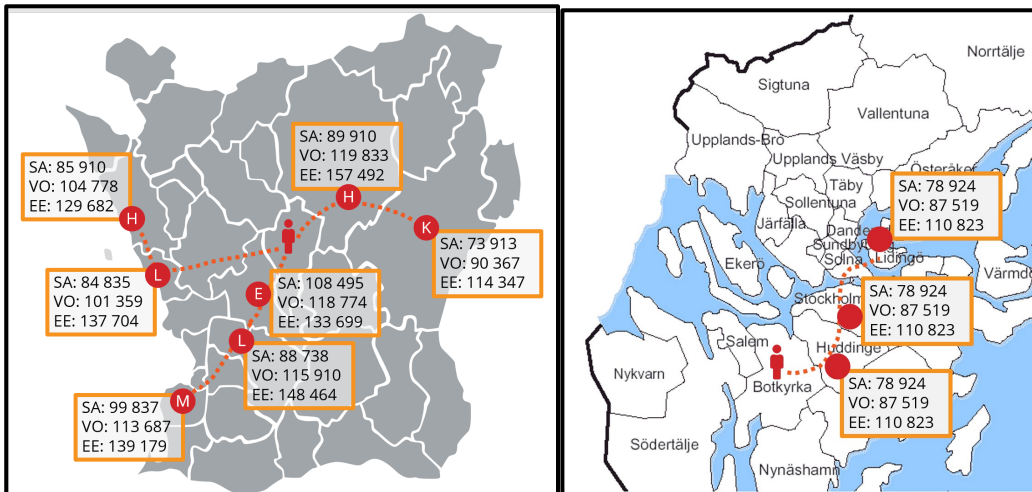
Sammanställning av aktiviteter 2021

Under 2021 har den politiska styrgruppen för gymnasiesamverkan sammanträtt 6 gånger – en gång per månad med start i maj 2021. Varje träff har haft ett specifikt fokus vilket redovisas nedan.

3 maj, 2021: Nuvarande samverkansavtal samt möjligheter och utmaningar

Under mötet presenterades nuvarande samverkansavtal för gymnasiet i Skåne. Vidare diskuterades utmaningar och möjligheter angående gymnasiesamverkan såsom demografisk utveckling, kostnader och kvalitet i gymnasieutbildning. Till sist presenterades de aktiviteter som tjänstepersoner i kommunerna i samarbete med Skånes Kommuners kansli utför för att fördjupa samverkan.

Under mötet konstaterades det bland annat att det är tydligt att det finns stora skillnader mellan priser för gymnasieutbildning i Skåne samt att utbildning är dyrare än i andra delar av Sverige.



Figur 1: Exempel på kostnader för gymnasieutbildning per elev i Skåne respektive Storsthml
SA= Samhällsprogrammet, VO= Vård och omsorg, EE= El och energi

4 juni, 2021: Förväntningar på nationell nivå och diskussion om vad som behöver lösas

Lars Stjernkvist, särskild utredare för SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, anslöt till mötet och presenterade utredningen som ger indikationer om pågående diskussion angående gymnasieutbildning på nationell nivå.

SOU 2020:33 understryker vikten av samverkan mellan kommuner samt koppling till arbetsmarknad.

SOU 2020:33

När det gäller gymnasieskolan ska kommunen **ingå ett samverkansavtal** som omfattar ett geografiskt område med minst ett visst antal invånare som ingår i gymnasieskolans målgrupp och med minst två andra kommuner (primärt samverkansavtal). Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av nationella program samt programinriktat val och yrkesintroduktion, utformade för en grupp elever, inom gymnasieskolan. Samverkansavtalet ska utformas med hänsyn till **ungdomars efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov**. Avtalet ska även utformas med hänsyn till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser och kommunernas skyldighet att **erbjuda ett allsidigt urval av utbildningar**.

Vidare diskuterade styrgruppen vilka de största utmaningarna i samverkan är som behöver lösas för att genomföra uppdraget. Följande frågor enades gruppen kring:

- Rimlig tillgång till gymnasieutbildning för ungdomar i hemkommunen.
- Nybyggnationer – vem tar ansvar för att bygga skolor i regionen?
- Kostnadseffektivitet och kvalitet av gymnasieutbildningen i Skåne.

9 september 2021: Tillgång till gymnasieutbildning för ungdomar i hemkommunen

Antal förstahandssökande och antagna i Malmö, Lund, Helsingborg och Kristianstad utifrån respektive hemkommuns perspektiv presenterades. Vidare presenterades även rörlighet utifrån huvudmansperspektiv – det vill säga från vilka kommuner huvudmän tar emot elever. Slutsatser av analysen som genomfördes av Skånes Kommuner kansli är följande:

- Ca 90% av alla ungdomar i Malmö, Lund, Helsingborg Kristianstad söker utbildning i sin hemkommun i första hand.
- Ungefär lika stor andel ungdomar (70%-76%) i Malmö, Lund, Helsingborg är antagna till sitt förstahandsval.
- Andelen är något större i Kristianstad 88%.
- Det är få ungdomar som ville studera i sin hemkommun i första hand, men som i praktiken studerar i en annan kommun.
- Alla kommuner i analysen (Malmö, Lund, Kristianstad, Helsingborg) har lediga platser efter att antagningen är avslutad (alternativt tagit in alla sökande till program).
- Alla ungdomar i Malmö, Lund, Kristianstad och Helsingborg som är behöriga till gymnasiet skulle kunna studera i sin hemkommun, men inte nödvändigtvis på den skola som hen har valt.
- Rörlighet inom samverkansområdet är relativt liten – de flesta ungdomar stannar antingen i sin hemkommun eller söker sig till närliggande kommuner.

Styrgruppen diskuterade vidare att de behöver fördjupa sig i skollagens krav på hemkommunen för att förstå vilket ansvar och vilka möjligheter kommunerna har.

12 oktober 2021: Skollagen (2010:800) samt utökning av gymnasieplatser och befolkningsprognos

Skollagen (2010:800) – hemkommunens ansvar

Oberoende skoljurist med erfarenhet från kommunalförvaltning, Skolverket och Skolinspektion anslöt till mötet för att presentera juridiskt utlåtande med fokus på kommunernas ansvar att anordna utbildning; mottagande i första hand samt omfattning av allsidigt urval. Huvudbudskapet i utlåtandet var att alla ungdomar i samverkansområdet samt ungdomar hemmahörande i kommuner som inte erbjuder specifik utbildning har rätt till utbildning på lika villkor.

Utdrag ur juridiskt utlåtande av Ask & Kocan jurister.

En kommun **ansvarar för att erbjuda ungdomar i kommunen gymnasieutbildning** av god kvalitet. Det kan ske genom att kommunen anordnar utbildning i egen regi eller träffar samverkansavtal. Kommunens "erbjudande" **ska omfatta** ett allsidigt urval av program och inriktningar vilket motsvarar till mer än **50 % av de program** som finns inom gymnasieutbildning. Behöriga ungdomar som är hemmahörande i de samverkande kommunerna **tas emot på lika villkor** till alla utbildningar i samverkansområdet. Även elever som **inte är hemmahörande** i en kommun i samverkansområdet, kan dock ha **rätt att tas emot i första hand på utbildning i en kommun inom samverkansområdet om deras hemkommun inte erbjuder utbildning**. Reglerna om antagning/mottagande är tvingande för kommunerna och kan inte avtalas bort och inte heller bortses från.

Utökning av gymnasieplatser och befolkningsprognos

Det har sedan länge varit känt att det finns en stor demografisk utveckling, speciellt i sydvästra Skåne som sätter press på att skapa gymnasieplatser. Lunds kommun var en av de första som aviserade att de själva inte kan ta ansvar för hela utökningen. Hösten 2021 skickade Skånes Kommuner ut en enkät för att undersöka inplanerade nybyggnationer och utökningar av gymnasieplatser fram till 2026. Vidare

bjöds Academedia in som en av de största fristående producenterna av gymnasieplatser i Skåne och övriga Sverige för att presentera sina planer i Skåne.

Slutsatsen av diskussionen var att det finns en ökad medvetenhet bland kommunerna i Skåne om behovet av att utöka gymnasieplatser. Om alla nybyggnationer och inplanerade utökningar kommer genomföras kommer vi stå inför en överkapacitet av gymnasieplatser i Skåne och därmed höga gymnasiekostnader. Det krävs fördjupad samverkan för att koordinera nybyggnationer och utökning.

19 november, 2021: Kritiska faktorer bakom prisskillnader av gymnasieutbildning

Under hösten 2021 analyserade konsultföretaget PWC kritiska faktorer bakom prisskillnader av gymnasieutbildning i Skåne. De fokuserade på Lund, Malmö, Helsingborg, Kristianstad och Ystad. Beräkningsprinciper, strukturella skillnader och ambitionsnivå är de viktigaste faktorerna som är anledningen till skillnaderna. Diskussionen som följde presentationen av rapporten fokuserade på att det inte är rimligt att ha så stora skillnader och göra så olika inom Skåne. Det finns behov för samsyn och likvärdighet och därmed kan eventuellt gemensam prislista vara ett sätt att gå framåt med frågan.

17 december, 2021: Inspiration från Storsthlm, summering & fortsatt arbete

Gymnasiesamverkan i Storsthlm liknar gymnasiesamverkan i Skåne och västra Blekinge. Det är ungefär lika många gymnasieproducenter av olika storlekar och med olika förutsättningar. Storsthlm är ett kommunförbund, inte kommunalförbund som exempelvis GR. Därmed har Storsthlm en gemensam prislista som gäller i hela samverkansområdet.

Karin Soffiantini Yildiz, verksamhetschef Gymnasieregionen, samt Christina Eklund (M) kommunalråd Huddinge tillika ordförande politisk styrgrupp gymnasiregionen Storsthlm, anslöt sig till mötet för att dela med sig av sina erfarenheter kring gymnasiesamverkan samt framtagande och användning av gemensam prislista.

13 januari, 2022: Ekonomiska konsekvenser av uppsagt samverkansavtal, summering & fortsatt arbete

Inom ramen för gymnasiesamverkan finns det gemensamma system för antagning och IKE vilket innebär att administrativa resurser kan användas effektivt. Systemen är uppbyggda utifrån nuvarande strukturer för gymnasiesamverkan med fritt sök. På uppdrag från den politiska styrgruppen för gymnasiesamverkan inom Skånes Kommuner tog Ann-Sofie Nord, antagningschef i Lunds kommun, och Annette Holm Persson, avdelningschef för gymnasieplanering, vägledning och forskning i Helsingborgs stad, fram en analys av ekonomiska konsekvenser för kommuner om samverkansavtalet för gymnasiet skulle sägas upp. De har använt Lunds kommun och Staffanstorp kommun som exempel. Enligt deras beräkningar skulle administrativa kostnader för antagning och IKE öka med ca 11 mkr i Lund¹ (av de ca 4 mkr uppstartskostnader; 7 mkr årliga kostnader) och med 1,1 mkr i Staffanstorp. Kostnadsbilden för Malmö, Helsingborg och Kristianstad kommer att vara snarlik den för Lund. Det framfördes vid mötet att likvärdigheten för elever i Skåne skulle försämrats om samverkansavtal med 'fritt sök' skulle upphöra.

¹ Merkostnader baseras på att Lunds kommun kommer att ta över arbete från Skånes Kommuner för egen del samt för antagningstjänster för Burlöv, Kävlinge, Lomma, Staffanstorp.

Sammanfattande punkter

Under träffarna 17 december, 2021 och 13 januari, 2022 sammanfattade styrgruppen sitt arbete och kom fram till följande punkter.

Fritt sök

Styrgruppen anser att nuvarande system för fritt sök i hela samverkansområdet har flera fördelar och bör vårdas framöver. Den främjar elevernas valfrihet ur ett Skåneperspektiv med kommunala och fristående huvudmän. Den bidrar till kostnadseffektivitet när det gäller förvaltning och administration av antagningen och interkommunala ersättningar för gymnasieutbildning. Den skapar förutsättningar för planering och dimensionering av gymnasieutbildningar på delregional och regional nivå. Det är också viktigt att poängtera att skollagstiftning utgår från elevernas rättigheter till utbildning. Elever som inte är hemmahörande i en kommun i samverkansområdet har rätt att tas emot i första hand på utbildning i en kommun inom samverkansområdet om deras hemkommun inte erbjuder utbildning.

Det finns även ett intresse bland medlemskommuner att undersöka förutsättningar av och principer för att undanta vissa program från 'fritt sök' i enskilda kommuner och därmed begränsa förstahandssöket till dessa program till en mindre del av av samverkansområdet.

Gemensam prislista

Det finns fördelar med en gemensam prislista. För att skapa en gemensam prislista behöver flera aspekter undersökas såsom förutsättningar för etableringstillägg vid nybyggnationer och strukturtillägg utifrån elevunderlag. Likaså är det viktigt att hitta en balans mellan kostnader baserade på historiska utgifter (så mycket har gymnasieutbildning kostat över tid) och framtida ambitioner (så mycket bör gymnasieutbildning kosta utifrån de ambitioner som kommuner har för gymnasieutbildning). Prislistor på delregional nivå har också diskuterats.

Utbud och dimensionering

Utbud och dimensionering av gymnasieutbildning är en väldigt viktig fråga. Den påverkar kvalitet, kostnadseffektivitet och tillgång till gymnasieutbildning. Styrgruppen kommer att ta del av analyser av utbud och dimensionering med fokus på program med lågt v/s högt söktryck. Därefter behöver kommuner i Skåne enas kring vilka åtgärder som är önskvärda på delregional och regional nivå. Proposition utifrån SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* kommer ut i början av 2022 och bör beaktas i detta arbete.

Nybyggnationer

Det krävs fördjupad samverkan för att koordinera nybyggnationer och utökning av gymnasieplatser för att säkerställa att det finns gymnasieplatser för alla behöriga ungdomar, men samtidigt inte skapa överkapacitet och därmed höga kostnader för utbildning. Frågan om nybyggnationer är sammanflätat med de om utbud och dimensionering (hur många platser behövs inom vilken program och i vilken kommun) samt gemensam prislista (undersöka möjlighet för etableringstillägg för de kommuner som bygger nya gymnasieskolor).

Likvärdig bedömning

Likvärdig bedömning och betygsättning på grundskolor i Skåne skulle kunna leda till mer likvärdiga förutsättningar för ungdomar att komma in till den önskvärda gymnasieutbildningen. Även om det kan finnas fördelar med gemensamt arbete i frågan finns det samtidigt en reservation att nationella aktörer

såsom Skolinspektion och Skolverket arbetar med uppdrag för likvärdig bedömning och betygsättning och därmed är det mer lämpligt att använda Skånes Kommuner resurser för andra insatser.

Sammanfattning och framåtblick

Under 2021 fokuserade styrgruppen på att skapa en gemensam kunskapsbild kring gymnasiesamverkan i Skåne samt dess möjligheter och utmaningar. Efter genomförda möten har styrgruppen kommit fram till att det finns ett stort värde med samverkan och 'fritt sök' och det bör vårdas framöver. "Fritt sök" kan vidareutvecklas genom ännu en närmare samverkan på delregional nivå med en koordinerad process för nybyggnationer av gymnasieskolor i Skåne, en gemensam process för dimensionering av gymnasieutbildning och en gemensam prislista (antingen på regional eller delregional nivå).

För att kunna närma sig en gemensam prislista och ett gemensamt ställningstagande kring dimensionering samt koordinerade nybyggnationer behövs det långsiktighet och säkerhet kring strukturen för gymnasiesamverkan. Att ändra strukturer för samverkan såsom antal samverkande parter, program i samverkan med mera är en kostsam process. Det innebär omställnings- och administrationskostnader, men även samhällsekonomiska kostnader när ungdomar inte förstår vad det är för regler som gäller och riskerar missa den gymnasieutbildning som de främst vill studera. Styrgruppen rekommenderar att fortsätta med 'fritt sök' som utgångspunkt och framöver arbeta med följande fokusområden:

- Undersöka förutsättningar av att inom ramen för samverkansavtalet upprätta en option för respektive kommunal gymnasiehuvudman som ingår i avtalet att undanta vissa program från "fritt sök" och därigenom begränsa förstahandssöket till dessa program till en mindre del av samverkansområdet. Presenteras på styrelsemötet 8 april, 2022.
- I det fall utredningen ovan visar på möjliga förutsättningar uppdras åt Skånes Kommuner att formulera huvudprinciper för en process där en samverkanspart vill tillämpa optionen som beskrivs i föregående punkt. Presenteras på styrelsemötet 3 juni, 2022.
- Ta fram en modell på hur utbud och dimensionering kan utformas på delregional och regional nivå. I detta arbete ingår även koordinering av nybyggnationer och program som erbjuds i de nya skolorna. Delrapport presenteras på styrelsemöte 3 juni, 2022. Slutrapport presenteras på styrelsemöte 9 december, 2022.
- Undersöka förutsättningar för gemensam prislista på regional alt. delregionalnivå där även förutsättningar för att införa etableringstillägg vid nya byggnationer tydligt framgår. Delrapport presenteras på styrelsemöte 14 oktober, 2022. Slutrapport presenteras på styrelsemöte 9 december, 2022.