

Konkurrensen om eleverna

Kommunernas hantering av minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad



Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon: 08-690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-post: skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

Beställningsnr: 10:1174
ISSN: 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-346-SE

Form: Ordförrådet AB
Omslagsbild: Stockholmsmässan
Tryck: Danagårds grafiska
Upplaga: 2 000 ex
Stockholm 2010

Konkurrensen om eleverna

Kommunernas hantering
av minskande gymnasiekullar
och en växande skolmarknad

Förord

Nedgången i gymnasieskolans elevunderlag har än så länge bara börjat och kommer enligt befolkningsprognoserna att pågå till 2016. Intresset för att starta fristående gymnasieskolor är fortsatt stort, vilket innebär att konkurrensen om gymnasieelever kommer att öka de närmaste åren. Skolverket anser att det är viktigt att kontinuerligt följa vad konkurrensläget innebär för olika aktörer.

Den här rapporten handlar om hur kommuner uppfattar och hanterar konkurrensen om gymnasieelever. Rapporten vänder sig till politiker och tjänstemän på central och lokal nivå. Den avser att ge en aktuell bild av läget, framför allt ur kommunernas perspektiv. Eftersom både elevunderlag och skolutbud förändras över tid är också bilden föränderlig.

Rapporten bygger på officiell statistik samt en enkät- och en intervjustudie. Tack alla tjänstemän som har tagit er tid att fylla i enkäten respektive ställa upp på intervjuer!

En arbetsgrupp på Skolverket har genomfört studierna och sammanställt rapporten. Följande personer har ingått i arbetsgruppen: Charlotte Mannerfelt (projektledare), Henrik Bengtsson, Helena Herlitz, Linnéa Rask och Karolina Österlind.

Skolverket 8 juni 2010

Per Thullberg
Generaldirektör

Charlotte Mannerfelt
Undervisningsråd

Innehåll

Sammanfattning	8
Konkurrensläget och variationen	8
Kommunerna om konkurrensens följder	9
Hur kommuner uppger att de hanterar konkurrensen	9
Faktorer som påverkar planering och dimensionering.....	10
1. Inledning	12
Bakgrund	12
Syfte och frågeställningar.....	13
Metod	14
Disposition	15
2. Reglering av utbud och finansiering	18
Nu gällande reglering av gymnasieskolan.....	18
Förändrad reglering av gymnasieskolan	19
3. Elevunderlag och skolor	24
Sjunkande elevantal.....	24
Antalet fristående skolor ökar alltjämt	26
Ökning av specialutformade program.....	27
Många avbrott och byten	28
Kostnader för gymnasieskolan	28
Sammanfattning.....	30
4. Kommunerna om konkurrensens betydelse	34
Konkurrensläget för de kommunala gymnasieskolorna	35
Kommunerna om konsekvenser och hantering av konkurrens	39
Planering och dimensionering av gymnasieskolan	44
Sammanfattning.....	53
5. Rektorer om konkurrens på skolnivå	56
Rektorer om konkurrens och konsekvenser	57
Påverka och anpassa sig till marknaden.....	63
Sammanfattning.....	69

6. Diskussion och slutsatser	72
Konkurrensläget och variationen	72
Kommunerna om konkurrensens följder	73
Hur kommuner uppger att de hanterar konkurrensen	77
Faktorer som påverkar planering och dimensionering.....	79
Referenser	84
Bilagor	85
Bilaga 1: Enkät.....	86
Bilaga 2: Frågeguide intervjuer	96

Sammanfattning

Sammanfattning

Syftet med den här rapporten är att ge en aktuell bild av hur kommuner hanterar, planerar och dimensionerar sin gymnasieverksamhet, mot bakgrund av ett minskande elevunderlag och ett växande gymnasieutbud. Bilden bygger dels på faktiska förhållanden enligt Skolverkets officiella statistik, dels på ut-sagor från kommunala tjänstemän i en enkät- och en intervjustudie. Rap-porten avser att besvara följande frågor: 1. Hur ser konkurrensläget för den kommunala gymnasieskolan ut, och hur varierar det mellan olika typer av kommuner? 2. Vilka konsekvenser har konkurrens om gymnasieelever fått enligt kommunerna? 3. Hur har kommunerna agerat för att hantera konkurrensen, och hur avser de att agera framöver? samt 4. Hur påverkar olika faktorer kommunernas planering och dimensionering av sina egna gymnasie-skolor, och hur varierar detta mellan olika typer av kommuner?

Konkurrensläget och variationen

Elevantalet sjönk till läsåret 2009/10 jämfört med året innan, dock inte i den utsträckning som tidigare prognoser visat. Anledningen till att elevminskning-en blev 1 500 elever istället för prognostiserade 10 000 är att fler elever går mer än tre år i gymnasieskolan.

Antalet gymnasieskolor har fortsatt ökat genom att fler fristående gymnasieskolor har startat. Närmare hälften av alla gymnasieskolor har fristående huvudmän, medan 22 procent av eleverna går i fristående gymnasieskola. De fristående gymnasieskolorna är alltså generellt sett mindre än de kommunala gymnasieskolorna.

Storstadskommunerna har störst andel elever som går i fristående gymnasieskolor. Många av dessa elever kommer från andra kommuner. Andelen *folkbokförda* elever som går i fristående gymnasieskolor är också störst i storstäderna, medan den är lägst i glesbygdskommunerna. Glesbygds- och mindre kommuner har däremot hög andel elever som går i andra kommuners skolor, vilket storstäderna inte har. Förorts- och pendlingskommuner har såväl hög andel elever som går i fristående, som i andra kommuners gymnasieskolor. Andelen folkbokförda elever som går i dessa kommuners egna gymnasieskolor är därmed genomsnittligt låg. Variationen inom kommungruppen är dock stor.

Intresset för att starta fristående gymnasieskolor är fortsatt stort. Flertalet kommuner förväntar sig att det kommer att bli svårare att planera och dimensionera den egna gymnasieverksamheten de kommande åren.

Kommunerna om konkurrensens följder

De vanligaste svaren på vad konkurrens om gymnasieelever innebär är *ökade kommunala kostnader, fler elever som byter utbildning, mer kvalitetsarbete i kommunernas gymnasieskolor samt ytterligare specialisering av utbildningsalternativen.*

Marknadsföring, diskrepans mellan elevantal och organisation samt kvalitetssatsningar har enligt många kommuners bedömningar lett till ökade kostnader.

Såväl intervjustudien som kommentarer i enkäten tyder på att elever i ökad utsträckning byter utbildning både innan och efter att skolor har rapporterat elevantal till Skolverkets uppföljningssystem den 15 oktober. Mönstret kan alltså bara delvis följas i den officiella statistiken. Utsagor i den här rapporten tyder på att elevers rörlighet på gymnasiet marknaden är ett komplext fenomen som beror på olika faktorer.

Konkurrens om gymnasieelever har enligt enkätsvar och intervjustudien bidragit till kvalitetsutveckling i den kommunala gymnasieskolan i avseenden som inte är självklart avläsbara på resultaten, åtminstone inte på kort sikt. Ytterligare en följd uppges vara ett mer specialiserat utbud av kurser och utbildningar genom inriktningar och profiler, dvs. en ökad mångfald.

Hur kommuner uppger att de hanterar konkurrensen

Resultaten i enkät- och intervjustudierna visar att kommuner och skolor i sina roller som utbildningsproducenter både försöker *påverka* och *anpassa sig till* gymnasiet marknaden. De använder sig av *konkurrerande strategier, samverkan* och *flexibilitet*. Kommuner och skolor använder de olika ageranden i varierande grad, samt mer eller mindre parallellt.

De konkurrerande strategier som kommuner och kommunala gymnasieskolor använder sig av för att påverka marknaden är marknadsföring samt attraktiva utbud. Med attraktiva utbud avser rapporten speciella inriktningar och profiler, stort kursutbud samt god kvalitet (enligt respondenternas bedömning) i undervisning, lokaler och elevhälsovård m.fl. kringfunktioner.

Kommuner kan genom samverkande strategier både påverka och anpassa sig till marknadsläget. Samverkan som förekommer i syfte att påverka marknaden handlar t.ex. om att flera kommunala gymnasieskolor gemensamt erbjuder ett stort kursutbud för att locka fler sökande. Samverkan med andra kommuner är en anpassande strategi för att kunna erbjuda ett stort eller tillräckligt stort programutbud, när elevantalet minskar. Samverkan mellan kommunala och fristående huvudmän gäller framför allt intagning, och kan ses som en anpassande strategi som underlättar för alla parter.

Flexibilitet är en anpassande strategi. Kommuner måste, när elever väl har valt och tagits in, vara flexibla och anpassa sin organisation till elevunderlaget. Intervjustudien ger exempel på hur kommuner försöker bygga in möjlighet till flexibilitet i organisationen, t.ex. genom att personal även kan arbeta med annan utbildning.

Faktorer som påverkar planering och dimensionering

Kommunerna har att agera både som *utbildningsproducent* och därmed *konkurrent* till andra skolhuvudmän, och genom sitt grundansvar även som *garant* för att kommunens ungdomar får den möjlighet till utbildning som de har rätt till. Grundansvaret kan tillgodoses genom att erbjuda utbildning i egen regi och genom samverkan. Det totala utbudet av utbildningar i närområdet, eventuella samverkansavtal eller gymnasieförbund, samt elevernas ansöknings-, omvals- och bytesmönster påverkar i vilken omfattning en kommun behöver vara utbildningsproducent för att uppfylla sin roll som garant.

Kommunernas planering och dimensionering av sin gymnasieverksamhet beror på en kombination av olika faktorer och lokala förhållanden. *Elevminskningen* är den mest framträdande faktorn som kommuner förutspår kommer påverka den kommande planeringen och dimensioneringen av kommunernas gymnasieverksamhet. Stadskommunerna samt förorts- och pendlingskommunerna förväntar sig i lika stor utsträckning att *ändrat antal platser i fristående gymnasieskolor* kommer att försvåra framtida planering och dimensionering. Rapporten visar att elevunderlagets, konkurrensens och ansökningsmönstrens *föränderlighet* kan vara svårförutsägbara för kommuner. Kommuners grundansvar att erbjuda ungdomar kommunal gymnasieutbildning ställs på sin spets när många elever söker och börjar i andra huvudmäns gymnasieskolor och sedan vill byta till kommunens skola, så kallade hemvändare. Rapporten visar att även ytterligare faktorer påverkar kommunernas planering av sin gymnasieskola, t.ex. *det kommunalekonomiska läget* och *den nya gymnasiereformen*. Sammantaget ställer konkurrens krav på kommuners förmåga att anpassa sitt utbud till ett osäkert elevunderlag samt en föränderlig utbildningskarta och ansökningsbild.

Inledning

1. Inledning

Bakgrund

Den demografiska utvecklingen med minskande gymnasiekullar och det fortsatt stora intresset att starta fristående gymnasieskolor innebär att konkurrensen om elever ökar, enligt Skolverkets prognoser fram till 2016. Den pågående trenden har ingen tidigare motsvarighet från den tid som har förflutit sedan decentraliserings-, friskole- och valfrihetsreformerna genomfördes i början av 1990-talet. I början av 2000-talet, när de fristående gymnasieskolornas expanderings tilltog, ökade samtidigt elevkullarna. Det innebär att de fristående skolorna då avlastade kommunernas behov av att bygga ut sina gymnasieverksamheter.

Det nuvarande utbildningssystemet har skapat utrymme för vad forskare kallar lokala gymnasiemarknader eller kvasimarknader.¹ Skolverket avser med begreppet marknad i den här rapporten ett förhållande när 1. både offentliga och privata utbildningsanordnare (huvudmän) är tillåtna, 2. elever har en långtgående rätt att välja mellan olika huvudmäns utbud samt 3. elevers val avgör hur ekonomiska resurser fördelas, dvs. en s.k. kundvalsmodell, vilket skapar ett konkurrensförhållande mellan gymnasieskolorna. Finansieringen är offentlig och inga terminsavgifter är tillåtna. Annorlunda uttryckt råder konkurrens för utbildningsproducenterna och valfrihet för eleverna. Gymnasie-marknaden är styrd av fler faktorer än renodlade marknadskrafter (utbud och efterfrågan), eftersom det finns en politisk reglering av både utbudet och den ersättning som en skola får per gymnasieelev som valt ett visst program.

Kommuner och andra huvudmän har möjlighet att utforma sitt utbud efter t.ex. elevers ansökningsmönster, lokala förhållanden, arbetsmarknadens behov samt pedagogiska eller andra idéer. Därför varierar gymnasieskolors utbud och konkurrensvillkor i landet. Ju starkare konkurrensförhållande som finns mellan olika skolor, desto större är incitamentet att på något sätt särskilja sig och få elever att välja just dem. Konkurrensen stärks av att gymnasieeleverna blir färre och utbildningsplatserna fler, vilket alltså är fallet på nationell nivå från innevarande läsår och ett antal år framåt.

Skolverket anser att det är viktigt att fortlöpande följa vad konkurrens om gymnasieelever innebär för olika aktörer. Den här rapporten handlar om hur kommunerna i nuläget uppfattar och hanterar konkurrenssituationen. Den utgår från kommuners och kommunala gymnasieskolors erfarenheter och strategier, och beskriver inte de fristående huvudmännens perspektiv. Orsak

¹ Se t.ex. Lund, Stefan, *Marknad och medborgare* eller Norén, Lars, *Valfrihet till varje pris. Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*.

till den avgränsningen är att de kommunala huvudmännens uppdrag skiljer sig från fristående huvudmäns. Kommunerna är skyldiga att erbjuda ungdomar gymnasieutbildning i kommunal regi och de har även ett uppföljningsansvar för de ungdomar som inte går i gymnasieskolan. Fristående huvudmän har inte några sådana skyldigheter, utan endast möjligheter att erbjuda gymnasieutbildningar under förutsättning att de har blivit godkända av Skolinspektionen eller tidigare Skolverket.

Rapporten är avsedd att utgöra en del i en vidare uppbyggnad av kunskap. Det pågår forskning vid universitet och högskolor som avser att fördjupa kunskapen om olika aspekter av de förändringar som har skett och som fortsätter att ske. Forskning som handlar om kommuner och gymnasiemarknader pågår t.ex. vid institutionen för barn- och ungdomspedagogik, specialpedagogik och vägledning vid Umeå universitet samt vid statsvetenskapliga institutionen vid Mittuniversitetet.

Syfte och frågeställningar

Syftet med den här rapporten är att ge en aktuell bild av hur kommuner hanterar, planerar och dimensionerar sin gymnasieverksamhet, mot bakgrund av det minskande elevunderlaget och det växande gymnasieutbudet. Bilden bygger dels på faktiska förhållanden enligt Skolverkets officiella statistik, dels på utsagor från kommunala tjänstemän i en enkät- och en intervjustudie. Rapporten avser att analysera utsagor om både kommunernas erfarenheter hittills och deras strategier inför framtiden.

Frågeställningar som rapporten avser att besvara är:

- Hur ser konkurrensläget för den kommunala gymnasieskolan ut, och hur varierar det mellan olika typer av kommuner?
- Vilka konsekvenser har konkurrens om gymnasieelever fått, enligt kommunerna?
- Hur har kommunerna agerat för att hantera konkurrens om gymnasieelever, och hur avser de att agera framöver?
- Hur påverkar olika faktorer kommunernas planering och dimensionering av de egna gymnasieskolorna, och hur varierar detta mellan olika typer av kommuner?

Metod

Analysen av den officiella statistiken avser att ge en översiktlig beskrivning av konkurrensläget, främst utifrån de uppgifter som skolor har rapporterat till Skolverkets uppföljningssystem. Enkätstudien avser att ge både en nationell bild och en bild av variationen i dels hur kommuner bedömer sina förutsättningar att planera och dimensionera sin gymnasieverksamhet, dels hur de uppfattar konkurrensläget. Skolverket distribuerade en enkät i webbformat till den ansvarige för planeringen av gymnasieskolan i samtliga kommuner som har någon gymnasieskola med nationellt och/eller specialutformat program.

Intervjustudien avser att ge förståelse för vad konkurrens om elever kan innebära på skolnivå, där verksamheten organiseras. Studien handlar om hur verksamhetsansvariga för kommunala gymnasieskolor ser på konkurrenssituationen och hur de uppger att de hanterar den. Skolverket genomförde intervjuer med ansvariga för två gymnasieskolor vardera i fem större kommuner.

De olika metoderna presenteras vidare i samband med resultatredovisningen av respektive studie.² Mer detaljerad metodologisk information är lagd i rutor. Den läsare som vill ha en mer översiktlig bild kan hoppa över dessa rutor. Båda studierna är utformade med utgångspunkt i Skolverkets tidigare kunskap om området dels från den officiella statistiken, dels från förberedande intervjuer som myndigheten genomfört med politiker, kommunföreträdare och rektorer.³

Rapporten åskådliggör variationen mellan kommuner genom att presentera resultat uppdelat på fem kommungrupper. Dessa grupper är *storstäder*, *större städer*, *förorts- och pendlingskommuner*, *mindre kommuner* samt *glesbygdskommuner*. Rapporten slår, när resultaten för de två förstnämnda kommungrupperna överensstämmer, samman dessa till *stadskommuner*. Alla grupperna består alltså av *kommuner*, även när beteckningen är *storstäder* eller *större städer*. Kommungruppsindelningen utgår från antagandet att den är relevant för de frågeställningar rapporten avser att besvara. Se vidare rutan.

² Enkäten finns i bilaga 1, frågeguiden i bilaga 2.

³ De förberedande intervjuerna genomfördes våren 2008 i fyra större och tre mindre kommuner i olika delar av landet.

Kommungrupperingarna är gjorda efter befolkningens mängd, befolkningstäthet och i viss mån även efter hur stor pendlingen till arbete är. Befolkningens storlek, täthet och rörlighet ger olika förutsättningar för de lokala gymnasie-marknaderna, och marknaderna kan därmed antas fungera på olika sätt i olika typer av kommuner. Grupperingen utgår från Sveriges kommuner och landstings (SKLs) indelning i nio kommungrupper. Skolverket har slagit samman och delvis döpt om SKLs grupper till fem grupper. Räknas samtliga kommuner i landet in fördelas de enligt följande.

I *storstäderna* ingår Stockholms, Göteborgs och Malmös kommuner. *Större städer* är kommuner (27 st.) med 50 000–200 000 invånare och en tätortsgrad som överstiger 70 procent. *Förortskommuner* är kommuner där mer än 50 procent av befolkningen arbetspendlar till annan kommun och där det vanligaste utpendlingsmålet är någon av storstäderna. Till samma grupp (totalt 79 kommuner) räknar Skolverket även *pendlingskommuner*, kommuner där mer än 40 procent arbetspendlar till annan kommun. *Glesbygdskommuner* är kommuner (39 st.) med mindre än 7 invånare per kvadratkilometer och som har mindre än 20 000 invånare. De kommuner (142 st.) som inte tillhör någon av dessa grupper benämner rapporten *mindre kommuner*.

Disposition

Efter detta inledande kapitel kommer i kapitel två en kort genomgång av kommuners skyldigheter och elevers rättigheter när det gäller gymnasieskolan. Det beskriver även förändringar som är relevanta i sammanhanget i den kommande gymnasiereformen. Kapitel tre visar vad den officiella statistiken säger om konkurrensläget för gymnasieskolorna. Sedan följer redovisningen av de två studier som Skolverket har genomfört för den här rapporten. Kapitel fyra presenterar resultaten från enkätstudien, som alltså avser att både ge en nationell bild och beskriva variationen avseende kommunernas uppfattning och hantering av konkurrensen. Kapitel fem presenterar intervjustudien, som avser att belysa samma områden på skolnivå. Kapitel sex innehåller en diskussion och Skolverkets slutsatser.

Reglering av utbud och finansiering

2. Reglering av utbud och finansiering

Nu gällande reglering av gymnasieskolan

Kommunens skyldigheter och elevens rättigheter

Enligt skollagen (1985:1100) är varje kommun skyldig att erbjuda gymnasieutbildning till alla ungdomar boende i kommunen som har gått ut grundskolan eller motsvarande och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.⁴

Kommunen kan alltså inte bara vara en *producent* av gymnasieutbildning, utan är också *garant* för att elever får sin rätt till gymnasieutbildning tillgodosedd. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och antalet platser ska anpassas efter elevernas önskemål. De elever som inte är behöriga till ett nationellt program ska erbjudas gymnasieutbildning i form av ett individuellt program.

Kommunen får samverka med landsting eller andra kommuner för att erbjuda gymnasieutbildningen. En elev som ska erbjudas gymnasieutbildning på ett nationellt program av hemkommunen är också behörig att söka till gymnasieutbildningar i någon annan kommun. Ett exempel på detta är andrahandsmottagning, s.k. frisökning. Det innebär att eleven, sedan 1 januari 2008, har möjlighet att söka en utbildning i en annan kommuns gymnasieskola även om samma utbildning erbjuds i hemkommunen eller samverkansområdet. Den sökande antas då i mån av plats efter beslut av anordnarkommunen. Elevens hemkommun är då skyldig att betala interkommunal ersättning till anordnarkommunen.⁵ Kommunen är alltså även *finansier* för gymnasieskolan.

En elev kan också välja att ansöka om att gå i en fristående skola. En fristående skola erbjuder utbildning som till art och nivå motsvarar den offentliga utbildning. Skolinspektionen (tidigare Skolverket) bedömer om en fristående skola ska vara berättigad till bidrag och därmed kunna erbjuda utbildning.⁶ För att ha rätt till bidrag ska en fristående skola bland annat stå öppen för alla elever som har rätt till utbildning i motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet.

⁴ Bestämmelser om gymnasieskolan finns i 5 kap. skollagen.

⁵ Undantag är om det gäller ett nationellt program där den anordnande kommunen har en lokalt fastställd inriktning. I sådana fall är elevens hemkommun inte skyldig att betala någon interkommunal ersättning.

⁶ Bestämmelser om fristående skolor finns i 9 kap. skollagen.

Byte av utbildning

Den gymnasieelev som påbörjat sin utbildning vid en fristående skola eller en annan kommuns skola har inte någon absolut rätt att få en plats i hemkommunens gymnasieskola på samma program om den skola som eleven börjat på läggs ner eller eleven ångrar sitt val. Däremot har en kommun möjlighet att ta in sökanden till gymnasieskolan vid en senare tidpunkt än vid början av utbildningen om det finns plats på den aktuella studievägen. En förutsättning är att den sökande är behörig och har de kunskaper och färdigheter som krävs för att tillgodogöra sig utbildningen.

Förändrad reglering av gymnasieskolan

Nya program och behörighetsregler

Propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* som riksdagen antagit, föreslår att den nya gymnasieskolan ska starta hösten 2011 och innehålla sex nationella högskoleförberedande program samt tolv yrkesprogram.⁷ Kraven för att bli behörig till ett gymnasieprogram skärps. För de högskoleförberedande kommer att gälla godkänt i engelska, svenska och matematik samt nio övriga ämnen. Motsvarande för yrkesprogrammen gäller engelska, svenska, matematik samt fem övriga ämnen. I bägge fallen kan undantag gälla för engelskan.

Så gott som samtliga program kommer att ha, av regeringen beslutade, nationella inriktningar. Specialutformade program, lokala inriktningar och lokala kurser avskaffas.⁸ Möjlighet till avvikelser kommer att finnas. *Särskild variant* innebär att skolan erbjuder utbildning som avviker från det nationella systemet, men fortfarande sker inom ramen för ett nationellt program, som ett regionalt alternativ till de nationella inriktningarna. *Riksrekryterande utbildningar*, kan ha större avvikelser från de nationella programmen med egna examensmål. I bägge fallen ska huvudmannen ansöka hos Skolverket för att få avvikelserna godkända. Huvudmannen kan också ta initiativ till nya ämnen och kurser. Dessa ska också kvalitetssäkras av Skolverket och är efter godkännande en del av det nationella ämnes- och kurssystemet.

Centrala skäl till att specialutformade program ska tas bort är enligt propositionen dels att de inte alltid motsvarar de krav som ställs på innehåll och mål för nationella program, dels att det omfattande utbudet gör det svårt att garantera nationell likvärdighet. Förändringen är avsedd att bidra till kvalitets- säkring, överblickbarhet och nationell likvärdighet.

⁷ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i gymnasieskolan*.

⁸ Specialutformade program ska dock fortsatt kunna erbjudas till enstaka elever utifrån deras behov.

Yrkesprogrammen leder inom ramen för examen, 2 500 poäng, inte till grundläggande behörighet för högskolestudier. Alla elever på yrkesprogrammen ges dock möjlighet att under sin utbildning uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning genom att välja 300 poäng behörighetsgivande gymnasiegemensamma kurser. På många yrkesförberedande program innebär det att eleven måste läsa 100–300 poäng utökat program. Eleven är också garanterad, att efter sin gymnasietid, komplettera till grundläggande behörighet inom vuxenutbildningen.

Reformeringen av gymnasieskolan kommer vidare att innebära att huvudmännen ska kunna erbjuda gymnasial lärlingsutbildning som en studieväg inom yrkesprogrammen. Hösten 2008 inleddes en försöksverksamhet med lärlingsutbildning vilken alltså blir permanent i den nya gymnasieskolan. Det som karakteriserar denna utbildning är att den i högre grad än annan gymnasial utbildning genomförs på en eller flera arbetsplatser.

Det individuella programmet ska i den nya gymnasieskolan få tydligare utbildningsalternativ med inriktning mot olika behov genom att ersättas av fem *introduktionsprogram*: preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ samt språkintröduktion.

För att underlätta kommuners planering av utbudet av utbildningar införs bestämmelser om att varje elevs ansökan till en gymnasieutbildning i en annan kommun eller en fristående skola ska skickas till elevens hemkommun. Det ska också i ansökan framgå i vilken prioriteringsordning eleven sökt var och en av utbildningarna. Förutom att underlätta kommunens arbete så nämner propositionen att detta möjliggör utvärderingar av i vilken mån elever får sitt förstahandsval tillgodosett.

Propositionen *Bidragvillkor för fristående verksamheter* föreslår att skollagen kompletteras så att det framgår att Statens skolinspektion bl.a. ska pröva om den fristående skolans verksamhet kommer att innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna och skolväsendet i den kommun där skolan är belägen.⁹ För gymnasieskolans del ska bedömningen även gälla för närliggande kommuner

Lika villkor mellan huvudmännen

En förändring i gymnasiereformen är att lika regler för utbildningar inom kommunal och fristående skola ska gälla. Utbildningar vid fristående skola ska följa de nationella programmen och strukturen för dessa, och till stor del följa samma regelverk. Bakgrunden till förändringen är att förhållandet mellan fristående och kommunala skolor har förändrats sedan antalet fristående skolor växte under 1990-talet. Förändringarna syftar till att kommunala och

⁹ Prop.2009/10:157. *Bidragvillkor för fristående verksamheter*.

fristående skolor ska verka på lika villkor och på så vis får konkurrera genom utbildningens kvalitet. Syftet är också att garantera eleverna en mer likvärdig utbildning.

En kommun ska ge fristående gymnasieskolor samma ersättning per elev och program som kommunen ger den egna gymnasieskolan. Ersättningen har tidigare beräknats utifrån kommunernas faktiska kostnader. Ersättningsbeloppet ska fortsättningsvis istället beräknas utifrån vad kommunerna har budgeterat för olika program.¹⁰

Om en kommun under pågående budgetår skjuter till ytterligare resurser till de kommunala skolorna ska fristående skolor få motsvarande tillskott. Motsvarande ska gälla om en kommun under året minskar resurserna till den egna verksamheten.

Om kommunen inte erbjuder en gymnasieutbildning ska ersättning till fristående gymnasieskolor ske enligt den s.k. riksprislistan. Även riksprislistan baserades tidigare på kommunernas redovisade faktiska kostnader per program under de tre föregående åren och uppräknat enligt ett skolprisindex. I enlighet med den nya beräkningsgrunden, baserad på kommunens budgeterade kostnader för det kommande året, beräknade Skolverket i december 2009 riksprislistan för 2010. Den nya beräkningen innebär att de faktiska ersättningsnivåerna sänks för fristående gymnasieskolor.¹¹

¹⁰ Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor.*

¹¹ Skolverket, 2010, *Uppdrag om analys av införande av de nya reglerna för ersättning till fristående gymnasieskolor enligt riksprislistan*, Dnr U2010/432/G.

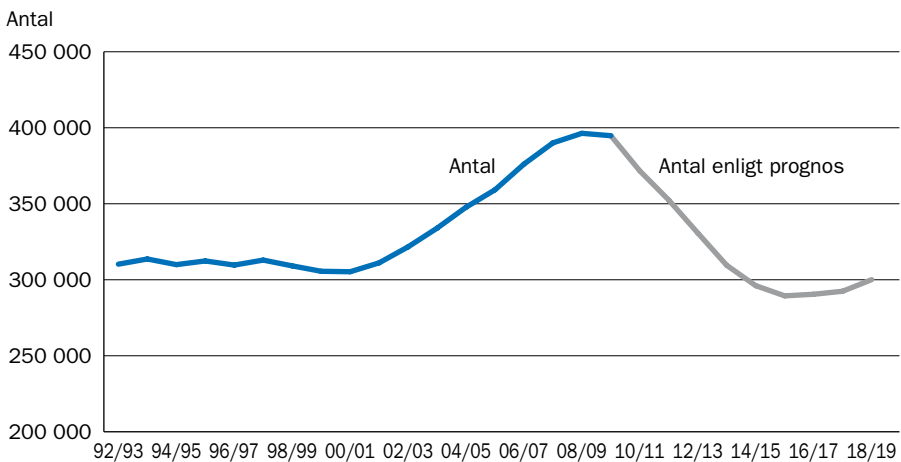
Elevunderlag och skolor

3. Elevunderlag och skolor¹²

Sjunkande elevantal

Sedan läsåret 2000/01, då elevkullarna var som minst efter att programgymnasiet infördes 1993, har antalet elever i gymnasieskolan ökat med 91 000 elever fram till läsåret 2008/09 då elevantalet nådde sin höjdpunkt med drygt 396 000 gymnasieelever. Läsåret 2009/10 minskade antalet gymnasieelever med drygt 1 500 och förväntas att fortsätta minska fram till år 2016 på grund av små födelseskullar på 1990-talet. Elevunderlaget i gymnasieskolan det senaste läsåret var ändå större än förväntat då ett ökat antal elever går fyra år eller mer i gymnasieskolan och antalet elever som hoppar av minskat något. Enligt tidigare prognos beräknades elevminskningen detta läsår uppgå till drygt 10 000 elever.

Diagram 1 Antal elever i gymnasieskolan. Läsåren 1992/93–2018/19.



Anm. Prognos från 2010/11 osäker p.g.a. okänd andel elever som går i gymnasieskola mer än tre år samt det individuella programmets framtida förändring.

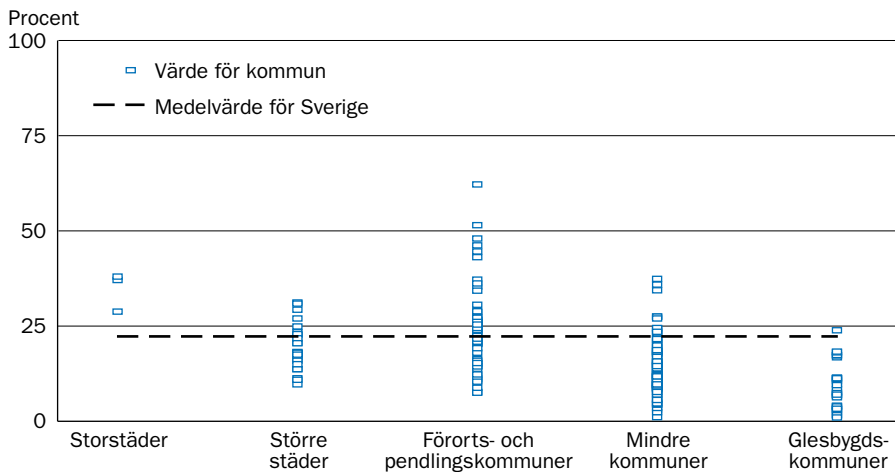
I storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö minskade andelen elever i de kommunala gymnasieskolorna medan den ökade i fristående skolor. Många elever från andra kommuner pendlar in till fristående gymnasieskolor i de stora städerna. Elevantalet i den kommunala gymnasieskolan minskade totalt med 9 600 elever jämfört med föregående läsår. I de fristående gymnasieskolorna ökade däremot elevantalet med 8 100 elever.

¹² Om inget annat anges är samtliga uppgifter i kapitlet hämtade från Skolverkets officiella statistik.

Trots att fristående gymnasieskolor inte finns i samtliga kommuner har alla kommuner enligt den officiella statistiken elever som studerar i fristående skolor. I genomsnitt går 22 procent av eleverna i en fristående gymnasieskola läsåret 2009/10. Andelen är högst i storstäderna, där 36 procent av de folkbokförda eleverna går i fristående gymnasieskolor. 30 procent av de elever som är folkbokförda i förortskommuner går i fristående gymnasieskolor. Av eleverna som är folkbokförda i större städer och pendlingskommuner är motsvarande andel 20 procent, och i glesbygdskommuner är andelen tio procent.

Variationen är stor mellan enskilda kommuner och inom de grupper som rapporten har delat in kommunerna i. Jämförelser mellan grupperna, som ovan gjorts utifrån den genomsnittliga andelen elever i fristående skolor, ska därför göras försiktigt. Indelningen tar hänsyn till vissa aspekter (vad gäller storlek, gleshet och pendling) som är gemensamma för kommunerna i respektive grupp, men de skiljer sig även åt i andra avseenden som indelningen inte fångar upp. Variationen inom och mellan kommungrupperna visas i nedanstående diagram. Varje markering i diagrammet motsvarar en kommun.

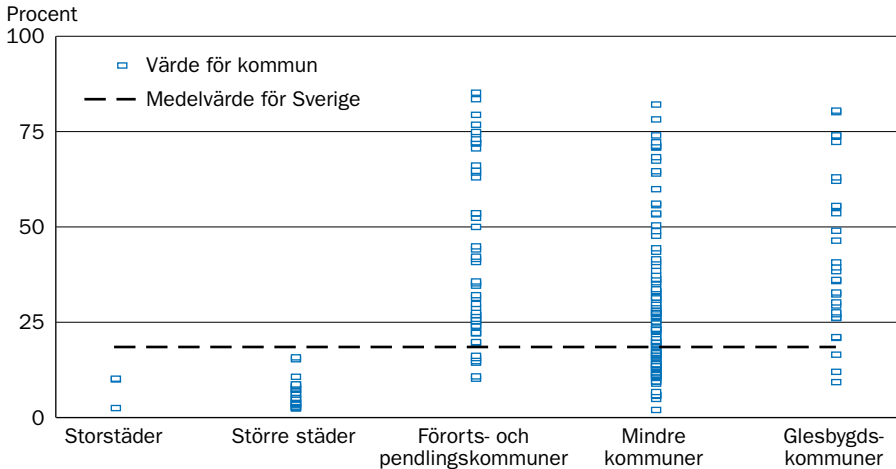
Diagram 2 Andel av folkbokförda elever i kommunen som går i fristående skola 2009/10. Kommuner med minst ett nationellt eller specialutformat program i den egna gymnasieskolan (235 st) fördelade efter kommuntyp.



Anm. Kommuner med högst andel (62–45 %): Österåker, Solna, Täby, Danderyd och Värmdö (alla förorts- och pendlingskommuner). Kommuner med lägst andel (1–2 %): Haparanda, Kalix (mindre kommuner) och Övertorneå, Jokkmokk, Vilhelmina (glesbygdskommuner).

Låg andel elever i fristående skolor betyder inte alltid höga andelar i den egna kommunala gymnasieskolan. Hög andel av kommunens elever återfinns i många fall i kommunala gymnasieskolor utanför den egna kommungränsen (se Diagram 3).

Diagram 3 Andel av folkbokförda elever i kommunen som går i kommunal gymnasieskola utanför hemkommunen 2009/10. Kommuner med minst ett nationellt eller specialutformat program i den egna gymnasieskolan (235 st) fördelade efter kommuntyp.



Anm. Kommuner med högst andel (85–80 %): Orust, Essunga (förorts- och pendlingskommuner), Tomelilla (mindre kommun) och Dals-Ed, Orsa (glesbygdskommuner). Kommuner med lägst andel (2–3 %): Malmö (storstad), Uppsala, Örebro, Eskilstuna (större städer) och Gotland (mindre kommun). Observera dock att kommunerna skiljer sig starkt åt i antalet och typen av program som erbjuds i den egna kommunala skolan. Vissa kommuner erbjuder endast något enstaka nationellt eller specialutformat program i den egna gymnasieskolan och samverkar i övrigt med andra kommuner.

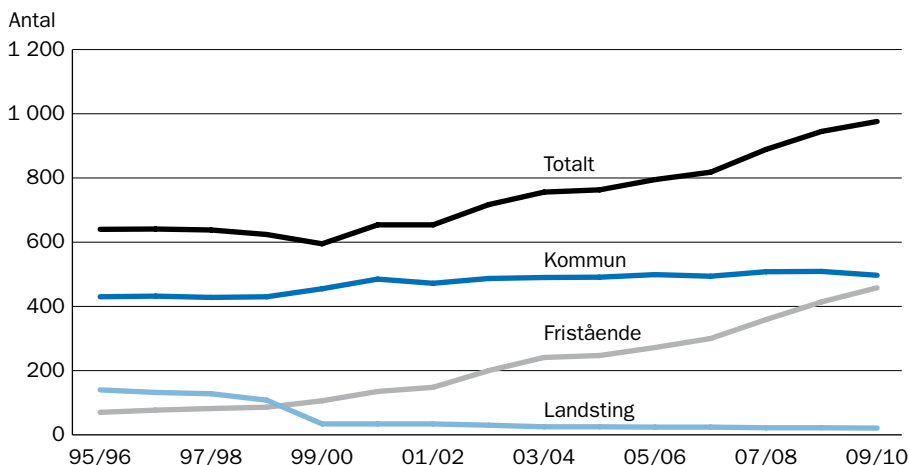
Stadskommunerna (storstäder och större städer) skiljer sig generellt från övriga kommuner med låg andel av elever som går i kommunal skola utanför kommungränserna. Stadskommunerna är i hög grad inpendlingskommuner. Inte i någon stadskommun är andelen elever som går i andra kommuners gymnasieskolor högre än den genomsnittliga andelen.

Antalet fristående skolor ökar alltjämt

Antalet gymnasieskolor har hittills expanderat i takt med att antalet gymnasieelever har ökat. Läsåret 2009/10 finns totalt 976 gymnasieskolor i landet, vilket är 31 fler än föregående läsår. Att gymnasieskolorna fortsätter att öka i antal är enbart ett resultat av att de fristående skolorna blir fler.

Läsåret 2009/10 finns 458 fristående gymnasieskolor, vilket är nästan lika många som de kommunala gymnasieskolorna som är 497 stycken. De landstingskommunala skolorna är 21 stycken. Diagram 4 visar utvecklingen över tid.

Diagram 4 Utvecklingen av antal gymnasieskolor, totalt och uppdelat per huvudman, läsåren 1995/96–2009/10¹³



Det finns minst en kommunal eller fristående gymnasieskola i 277 av landets 290 kommuner. 273 kommuner har minst en kommunal gymnasieskola, och 38 av dessa kommuner har enbart individuellt program (IV). Det finns fristående gymnasieskolor i 114 kommuner, vilket är 32 kommuner fler än läsåret 2004/05. Mer än var fjärde fristående gymnasieskola är belägen i någon av de tre storstäderna och mer än hälften finns inom storstadslänen.

Intresset för att starta fristående gymnasieskolor är fortsatt stort. 56 nya gymnasieskolor har helt eller delvis fått tillstånd för de utbildningar de ansökt om till hösten 2010 och 67 befintliga fristående gymnasieskolor har fått tillstånd att utöka sina verksamheter.¹⁴ Antalet ansökningar som inkom till Skolinspektionen före 1 april 2010 för start hösten 2011 är rekordhögt. 175 ansökningar avser ny gymnasieskola och 232 avser utökning av befintlig verksamhet.¹⁵

Ökning av specialutformade program

Kommunala gymnasieskolor erbjuder i allt större omfattning specialutformade program, vilket innebär att de har andra karaktärsämnen eller kombinationer av karaktärsämnen, och andra program mål än de nationella programmen.

¹³ Kompletterande utbildningar har inkluderats i kategorin fristående skolor fram till 1999/2000. Därefter har dessa redovisats som egen skolform i statistiken.

¹⁴ I ansökningsomgången 2009 ansökte 128 gymnasieskolor om tillstånd för nyetableringar, och 152 om tillstånd för utökning av befintlig skola.

¹⁵ <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/>.

Enligt den nya programstrukturen som riksdagen har beslutat om ska de specialutformade programmen, som tidigare nämnts, utgå. Två tredjedelar av de kommunala gymnasieskolorna har idag minst ett specialutformat program, 325 av 497 skolor. Läsåret 2009/10 går 11 procent av alla gymnasieelever på specialutformade program.

Många avbrott och byten

Hösten 2008 gick drygt 150 000 elever i årskurs 1, varav närmare 23 000 på individuella program (IV). Ett år senare hade drygt sex procent av eleverna (9 300 elever) avbrutit studierna eller gjort ett studieuppehåll. Flertalet av dessa hade gått på IV (5 300).

Förutom avbrott förekommer även att elever byter skola och/eller utbildningsinnehåll, vilket i vissa fall medför att de går ett extra år i gymnasieskolan. Av de 120 000 elever som hösten 2009 gick i årskurs 3 hade 15 procent (17 600 elever) bytt skola och/eller utbildningsinnehåll under sin tid i gymnasieskolan. De elever som hade börjat på, eller bytt till IV är inte medräknade. Inte heller byten mellan anknytande program, dvs. med närliggande programinnehåll, är medräknade.

9 100 elever i årskurs 3 hösten 2009 gick sitt fjärde år i gymnasieskolan, och ytterligare 1 200 gick minst sitt femte år. De elever som började sin gymnasieutbildning på individuellt program ingår inte i dessa siffror.

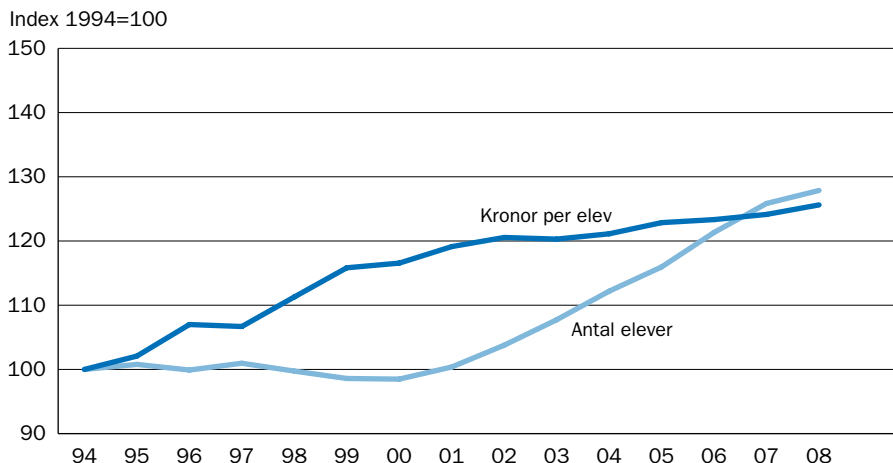
Kostnader för gymnasieskolan

År 2008 uppgick den totala kostnaden för gymnasieskolan till 36 miljarder kronor, vilket är en ökning med 3 procent jämfört med föregående år. Den genomsnittliga kostnaden per elev för gymnasieskolan uppgick till 92 400 kronor.

Kostnaden per elev har stigit i fasta priser alla år under 2000-talet. Sedan 1999 har den totala kostnaden ökat med 29 procent i fasta priser.¹⁶

¹⁶ Skolverket, 2009, *PM – Kostnader för förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2008*.

Diagram 5 Kostnader och antalet elever i gymnasieskolan, 1994–2008. Index 1994=100. Indexvärde anger förhållandet i procent till basåret 1994. Fasta priser utifrån 2008 års penningvärde.¹⁷

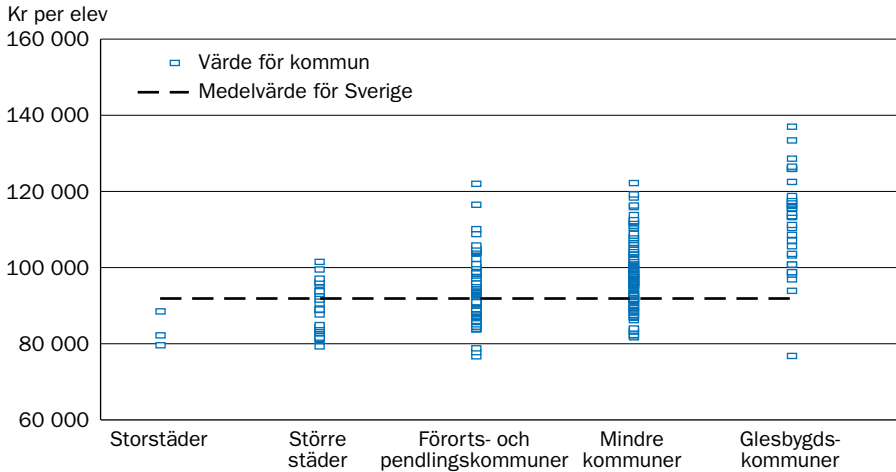


Kommunernas genomsnittliga kostnader för gymnasieskolan per elev varierade år 2008 mellan 77 000 kr (Tyresö) och 137 000 kr (Storuman).¹⁸ Framförallt glesbygds- och mindre kommuner har i genomsnitt högre kostnader per elev än stadskommunerna. De förra ligger med få undantag över riksgenomsnittet, och med få undantag ligger stadskommunerna under det samma. Spridningen är dock stor även inom de olika kommuntyperna, vilket diagram 6 visar.

¹⁷ Kostnader är redovisade per kalenderår och elevantalet är utifrån det elevantal som är rapporterat för den 15 oktober respektive år.

¹⁸ Vindelns kommun rapporterade en kostnad på enbart 11 000 kr per elev, vilket var ett extremvärde jämfört med övriga kommuner och även för kommunen jämfört med föregående år.

Diagram 6 Total kostnad per elev för gymnasieelever bosatta i kommunen. Kommunerna fördelade efter kommuntyp.



Anm. Vindeln kommun ej medräknad p.g.a. inrapporterat extremvärde. Kommuner med högst kostnad (137 000–126 000): Storuman, Malung-Sälén, Överkalix, Vilhelmina och Älvdalen (alla glesbygdskommuner). Kommuner med lägst kostnad (76 700–79 300 kr): Borås (större stad), Tyresö, Danderyd, Härryda (förorts- och pendlingskommuner) och Rättvik (glesbygdskommun).

Till en del beror skillnaderna i kostnader på olika strukturella villkor, t.ex. på befolkningens storlek och på hur gles bebyggelsen är. Sådana faktorer påverkar styckekostnaden per elev, vilka det interkommunala systemet för kostnadsutjämning ska kompensera för. En annan orsak till de varierande kostnaderna per elev är vilka program som en kommuns elever går på. Andelen gymnasieelever som går på yrkesförberedande program, som kan ha höga kostnader för utrustning mm, är generellt högre i glesbygds- och mindre kommuner än i övriga kommuntyper.

Sammanfattning

Elevantalet sjönk till läsåret 2009/10 jämfört med året tidigare och förväntas minska fram till år 2016 till en nivå som gällde 2000/01. Det minskade antalet elever det senaste året blev dock inte alls så stort som tidigare prognoser hade påvisat. Anledningen till att elevminskningen blev avsevärt mindre än vad prognosen förutsade är att fler elever går mer än tre år i gymnasieskolan.

Antalet gymnasieskolor har fortsatt öka genom att fler fristående gymnasieskolor har startat. Närmare hälften av alla gymnasieskolor har fristående huvudmän, medan 22 procent av eleverna går i fristående gymnasieskola. I storstäderna, där denna andel är som högst, har dessutom ökningen av denna

andel varit som störst. Storstäder och större städer har motsvarande låga andelar elever som går i kommunal gymnasieskola utanför kommunen, och skiljer sig därmed från övriga delar av landet. Generellt är emellertid variationen stor mellan enskilda kommuner, även inom samma kommuntyp, i andelen elever som går i fristående respektive kommunal gymnasieskola.

Kostnaden per elev har stigit i fasta priser alla år under 2000-talet. Kommunernas genomsnittliga kostnader per elev varierar kraftigt, bl.a. beroende på olika strukturella förutsättningar. Framförallt glesbygds- och mindre kommuner har höga styckekostnader per elev. I genomsnitt är dessa kostnader avsevärt lägre i storstäder och större städer. Även vad gäller kostnaderna är dock variationen stor mellan de enskilda kommunerna.

Kommunerna om konkurrensens betydelse

4. Kommunerna om konkurrensens betydelse

Enkätstudien, vars resultat presenteras i detta kapitel, avser att ge dels en nationell bild av kommunernas förutsättningar för att planera sin gymnasieverksamhet, dels en bild av variationen mellan olika typer av kommuner. Kapitlet är indelat i tre delar. Den första beskriver omfattningen av och karaktären på konkurrenssituationen, så som den upplevs av kommunerna.¹⁹ Den andra visar vilka konsekvenser som kommunerna anser att konkurrensen får för deras gymnasieverksamhet, och hur de har agerat för att möta den. Den tredje tar upp hur kommunerna uppger att de planerar och dimensionerar sina gymnasieskolor utifrån sina förutsättningar. Gymnasieförbundens resultat presenteras i ett eget avsnitt.

Webbenkäten besvarades via en länk som skickades ut per e-post till de kommuner som har minst en egen gymnasieskola inom kommunens gränser. Kommuner med gymnasieskolor som endast har IV-program uteslöts. Med andra ord ingår endast kommuner vars skola eller skolor erbjuder ett eller flera nationella och/eller specialutformade program. Med dessa avgränsningar återstår 233 kommuner. Enkäten skickades till de adresser som är uppgivna på Sveriges kommuner och Landstings (SKL) hemsida och riktades till den tjänsteman som har övergripande ansvar för planeringen av gymnasieskolan, t.ex. förvaltningschef.

Enkätens utformning var inte anpassad för gymnasieförbund. 10 av de 12 gymnasieförbund som fanns vid tidpunkten för enkätutskicket har ändå svarat på enkäten, i vissa fall efter att ha blivit ombedda av Skolverket per telefon. I första enkätutskicket nåddes de 24 medlemskommuner i dessa förbund som hade ett eller flera nationellt och/eller specialutformade program i en gymnasieskola belägen i kommunen. 12 (24–12) respondenter inkluderades därmed felaktigt i urvalet. Enkäten skulle maximalt besvaras av 209 (233–24) respondenter från kommuner och 12 respondenter från gymnasieförbund (sammanlagt 221 respondenter). 183 kommuner och 10 gymnasieförbund besvarade enkäten. Det motsvarar en total svarsfrekvens på 87 procent och en svarsfrekvens på 88 procent avseende kommunerna. Fokus i rapporten ligger på dessa svar från kommunerna, som vid tillfället för enkätutskicket inte ingick i något gymnasieförbund. Resultaten från representanterna för gymnasieförbunden presenteras för sig i rapporten. Svarsfrekvensen från dessa är 83 procent.

De 183 inkomna enkätsvaren skiljer sig endast marginellt från målpopulationen på 209 kommuner vad gäller hur de fördelar sig på de kommungrupper (se kapitel 1) som rapporten använder för att belysa variationen i materialet. De 183 svaren fördelar sig enligt följande; två av de tre storstäderna (Stockholm och Göteborg, 1 %), 22 större städer (12 %), 43 förorts- och pendlingskommuner (23 %), 92 mindre kommuner (50 %) och 24 glesbygdskommuner (13 %). Sammantaget bedömer Skolverket att de inkomna svaren ger en tillförlitlig bild nationellt och för de olika kommungrupperna.

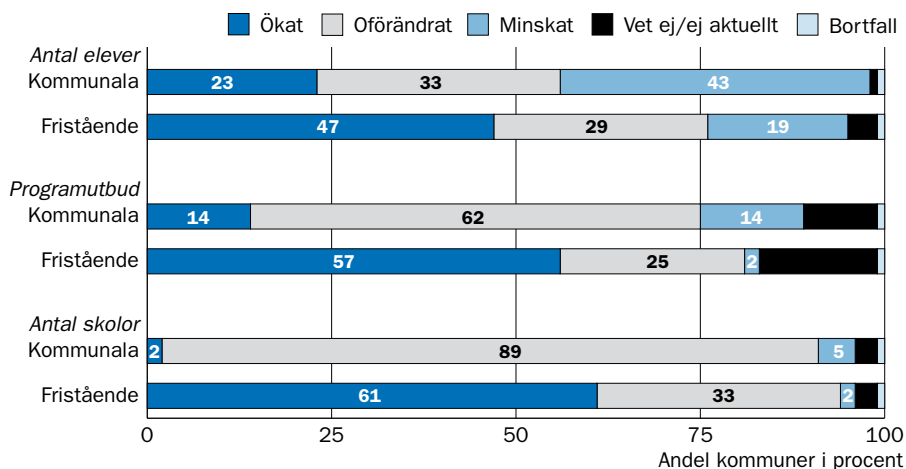
¹⁹ Dvs. enligt den som svarat på enkäten, se vidare rutan.

Konkurrensläget för de kommunala gymnasieskolorna

Föränderliga förutsättningar

Olika former av samverkansavtal och regelverket för frisökning innebär att kommunen, som en administrativ och funktionell avgränsning, inte alltid är en relevant utgångspunkt för planering och dimensionering av gymnasieskolan. Därför är enkätfrågorna i viss utsträckning formulerade till att gälla situationen i kommunens "närområde", så som det uppfattas av respondenterna.²⁰ Kommentarer i enkätsvaren från olika typer av kommuner poängterar ytterligare att det inte går att utgå från ett kommunperspektiv när det gäller planering och dimensionering av gymnasieskolan, t.ex. att "Elever har stor rörlighet och känner inte av kommungränserna. Frågorna är svåra att besvara utifrån den verklighet som råder i Stockholms län." En glesbygdskommun i Norrland uppger att "Vad gäller 'närområde' är det för oss en fråga om hela länet." En kommun i södra Sverige kommenterar att "Hela Skåne samverkar varför elever kan söka till en stor mängd program." Nedan visas översiktligt hur respondenterna upplever att utbudet av skolor och program och elevunderlaget förändrades från 2008 till 2009.

Diagram 7 Procentuell fördelning av svar från 183 kommuner på frågan "Hur har nedanstående områden (antal skolor, programutbud och antal elever) förändrats om du jämför din bild av läget idag med föregående läsår (2008/09)?"



Anm. Kommunala gymnasieskolor både inom och utanför den egna kommungränsen. Fristående gymnasieskolor i "närområdet". Elever avser elever bosatta i hemkommunen som går i gymnasieskola i eller utanför hemkommunen.

²⁰ I enkäten ombads de svarande att ta hänsyn till det område som de själva uppfattar som "det geografiska område varifrån eleverna i kommunens skolor kommer samt det område där kommunens elever går i skola." Närområdet kan alltså, men behöver inte, sammanfalla med kommungränsen.

Det är främst förändringar vad gäller de fristående skolorna som respondenterna uppger, vid sidan av det generellt vikande elevunderlaget för många kommuner. I diagrammet är kommunala gymnasieskolor inom och utom kommunen sammanslagna. Fler anger att elevantalet har ökat i andra kommuners gymnasieskolor, än vad som anger någon ökning i de egna skolorna.

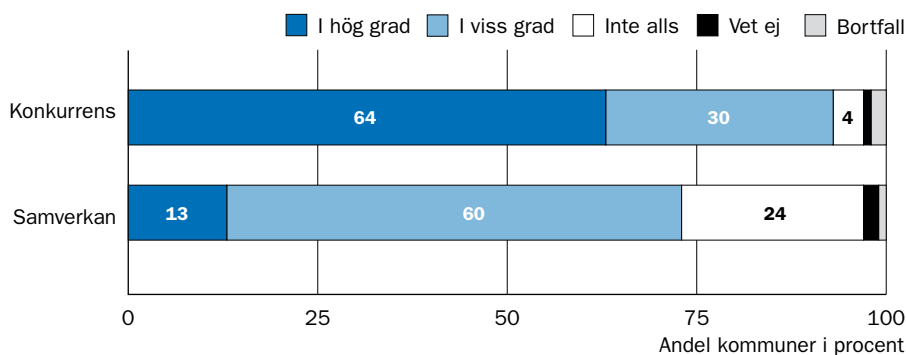
Ett flertal svarande har kommenterat att elevantalet är större än vad prognoserna talat för, bl.a. för att det har blivit vanligare att elever börjar om i årskurs ett. Ett exempel är följande citat från en förortskommun: *”Vi ser en tydlig konsekvens av arbetsmarknadssituationen, nämligen att fler ungdomar är kvar i gymnasieskolan, avhoppet minskar, fler gör omval och följden blir att ett större antal går 4 år och många ggr mer i gymnasiet. För vår del har vi ca 118 procent av kullen i åk 1.”* Den kommunen uppger sig alltså ha 18 procent fler elever i årskurs 1 jämfört med antalet ungdomar som utifrån sin ålder skulle gå i den årskursen. En större stad uppger att *”Hos oss är det ht 2009 ett ökat antal elever som är äldre än 16 år som börjat i åk 1. Vår analys visar att det är fler elever som påbörjat gymnasieskolan tidigare läsar som valt nytt program i åk 1.”*

Dessa och andra kommentarer med liknande innehåll belyser orsaker till det ökade antalet elever som enligt den officiella statistiken går mer än tre år i gymnasieskolan.

En marknad med konkurrens och samverkan

En av frågorna i enkäten avser vilken typ av marknad de svarande anser att kommunens gymnasieskola eller -skolor agerar på, dels i vilken grad den är konkurrensutsatt och dels i vilken grad samverkan mellan huvudmännen råder på den. De kommuner som svarat menar med få undantag att de i viss eller hög grad verkar på en skolmarknad där kommunens egen gymnasieskola eller egna skolor konkurrerar med andra skolor om eleverna. En majoritet anser även att marknaden karakteriseras av samverkan, vilket följande diagram visar.

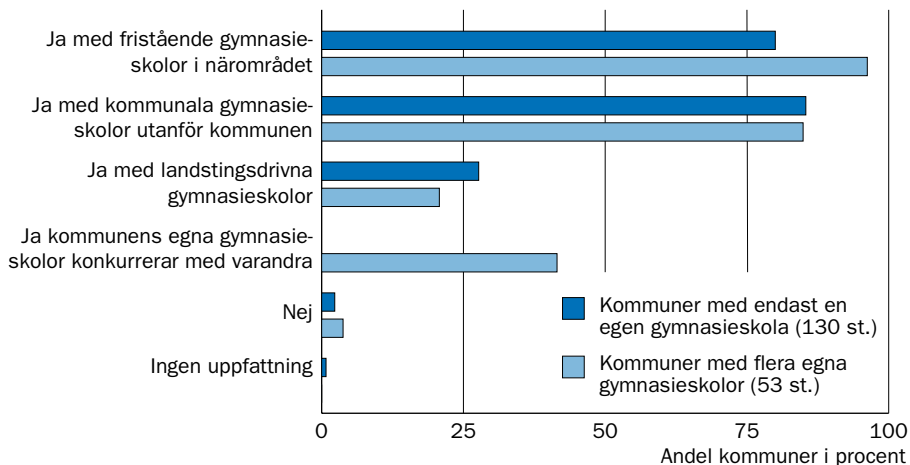
Diagram 8 Procentuell fördelning av svar från 183 kommuner på frågan "I vilken grad upplever Du att kommunens egna gymnasieskolor verkar på en skolmarknad med följande inslag?"



Marknadsbegreppet tycks i någon mån vara relevant för kommunala skolförvaltningar i hela landet, i såväl befolkningstäta som glesare områden. Den konkurrensutsatta skolmarknaden uppfattas som mest påtaglig i storstäder som Stockholm och Göteborg, men också i stor utsträckning i större städer och i förorts- och pendlingskommunerna till framför allt de tre storstäderna. Rörligheten är stor bland eleverna, och många passerar minst en kommungräns mellan bostaden och skolan. Andelen som anser sig verka på en skolmarknad med konkurrens är allra lägst i glesbygdskommuner, men där ändå en tredjedel (8 av 24 kommuner) uppger att skolmarknaden i hög grad är konkurrensutsatt. Mönstret är alltså tydligt. Ju större befolkningen är i ett område, och med den ökade befolkningstäthet och korta avstånd som följer, desto mer upplevs skolan agera på en konkurrensutsatt marknad.

Konkurrensen upplevs komma från både fristående skolor och kommunala skolor utanför den egna kommungränsen. Kommuner med flera egna kommunala skolor anger att det även finns en inbördes konkurrens skolorna emellan. Kommuner med endast en kommunal gymnasieskola uppger i något högre grad än kommuner med flera skolor att de även konkurrerar med landstingsdrivna skolor, vilket diagrammet nedan visar.

Diagram 9 Procentuell fördelning av svar från 183 kommuner på frågan "Upplever du att det idag finns skolor som de kommunala gymnasieskolorna konkurrerar med?"

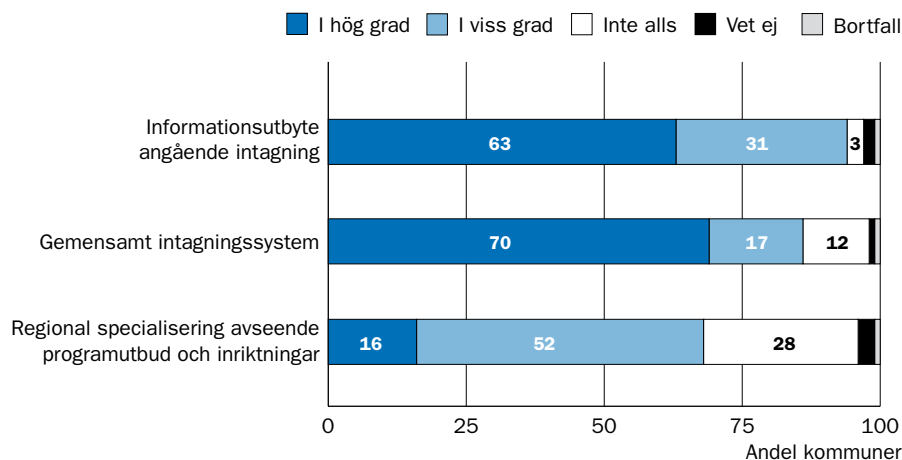


Fristående skolor finns i störst utsträckning i stadskommuner och förorts- och pendlingskommuner, och de upplevs också som konkurrenter i större utsträckning inom dessa områden. Förhållandet är i stora drag det motsatta i glesbygds- och mindre kommuner, där konkurrensen främst uppges komma från andra kommuners gymnasieskolor.

Tre av fyra kommuner anger att skolmarknaden är en marknad där samverkan förekommer. Då nästan samtliga kommuner uppger att det också är en konkurrensutsatt marknad betyder det att konkurrens och samverkan i hög utsträckning förekommer samtidigt. Många av respondenterna anger som tidigare nämnts att de ingår i olika typer av samverkansavtal, t.ex. omfattande länet där kommunen är belägen, eller med närliggande kommuner.

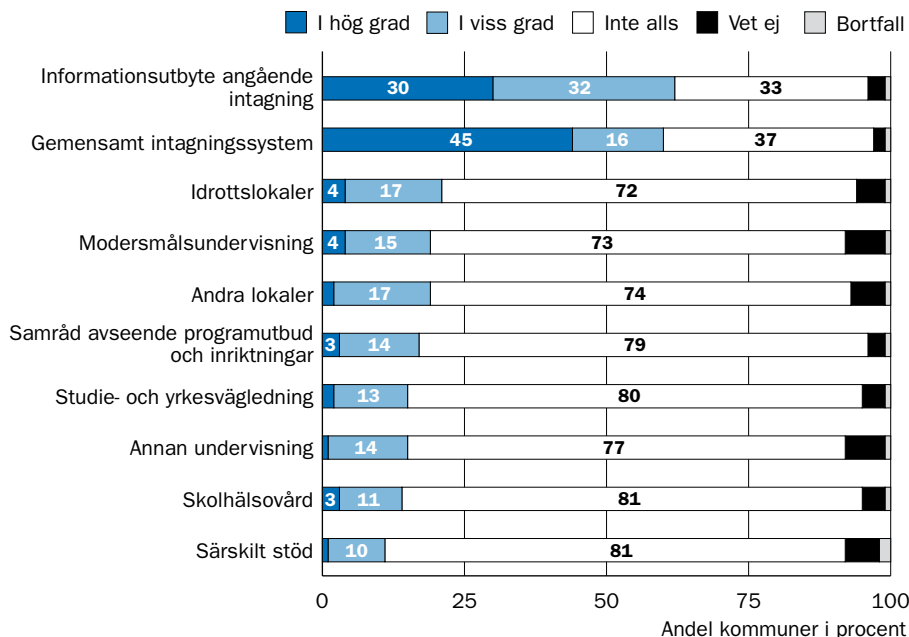
Bilden av en tämligen omfattande samverkan med andra kommuner förstärks när resultaten från enkäten redovisas efter olika former för samverkan som i figuren nedan.

Diagram 10 Procentuell fördelning av antalet svar från 183 kommuner på frågan "Samverkar kommunen med andra kommuners gymnasieskolor inom nedanstående områden?"



Det är enligt enkätsvaren mycket vanligt med samverkan mellan olika kommuner i form av informationsutbyte angående intagning, men också mer direkt i form av ett gemensamt intagningssystem. Det uppges också vara vanligt med viss samverkan avseende programutbud. Stads-, förorts- och pendlingskommuner anger i något högre utsträckning än övriga kommungrupper att de har gemensamma intagningssystem med andra. Så är fallet även vad gäller samverkan med fristående skolor. Generellt förefaller dock samverkansformerna med fristående huvudmän vara betydligt mindre vanliga, än mellan olika kommuners skolor, vilket diagram 11 visar.

Diagram 11 Procentuell fördelning av svar från 183 kommuner på frågan "Samverkar kommunen i olika former med fristående gymnasieskolor inom nedanstående områden?"



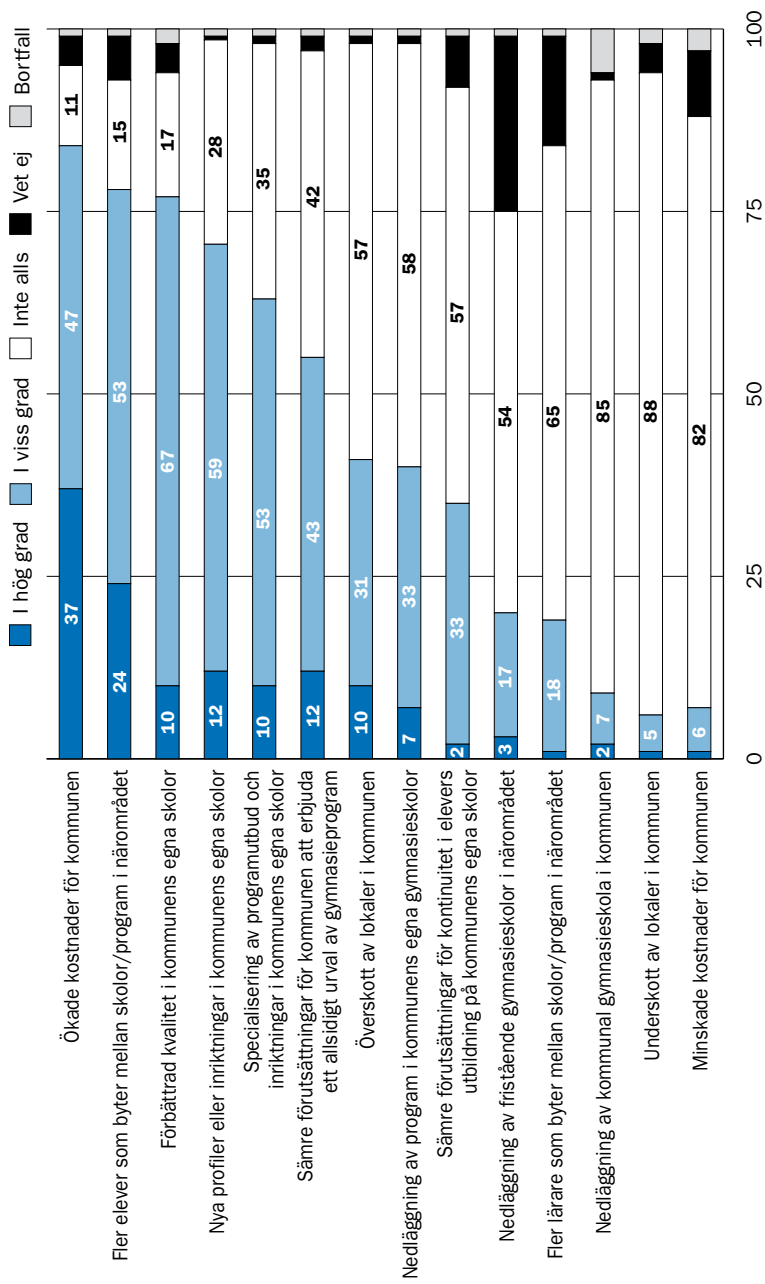
Samverkan angående informationsutbyte eller i form av ett gemensamt intagningsystem förekommer enligt enkätstudien i relativt stor utsträckning mellan kommuner och fristående gymnasieskolor. En stor majoritet av kommunerna svarar däremot att det inte alls förekommer samverkan om lokaler, tjänster och planering av utbud.²¹

Kommunerna om konsekvenser och hantering av konkurrens

Tre av fyra kommuner uppger att konkurrens om gymnasieelever har lett till följande: 1. ökade kostnader för kommunen, 2. att fler elever byter skolor och program samt 3. en förbättrad kvalitet i de kommunala skolorna, vilket diagram 12 visar. Även specialisering av gymnasieskolornas utbud uppges förekomma i många kommuner. Få anger att kommunala gymnasieskolor lagts ner, fler att nedläggning av program har förekommit. Var fjärde kommun anger att de inte vet om konkurrensen hittills lett till nedläggning av fristående gymnasieskolor i närområdet.

²¹ Frågan avser samverkan på huvudmannanivå. Resultaten utesluter inte att det kan förekomma ytterligare samverkan på skolnivå.

Diagram 12 Procentuell fördelning av svar från 178 kommuner på frågan "Hur väl stämmer följande påståenden in på vad konkurrensen hittills har lett till i kommunen?"

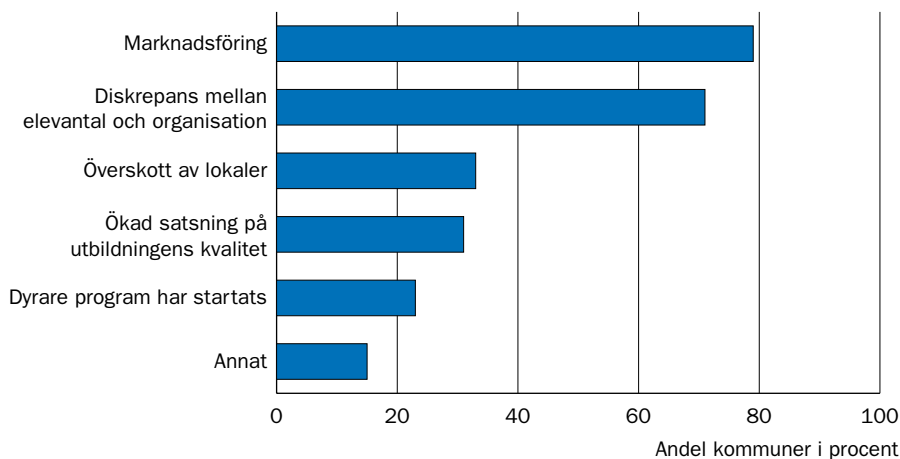


Tyngdpunkten i svaren på påståendena om konkurrensens mest förekommande effekter ligger på *i viss grad*. Men ändå uppger mer än var tredje att kommunens kostnader har ökat *i hög grad* och var fjärde att elevbytena ökat *i hög grad*. Nedan presenteras de vanligast angivna följderna var för sig.

Ökade kostnader

De ökade kommunala kostnader som en stor andel av landets kommuner uppger att konkurrensen lett till, beror enligt enkätsvaren i störst utsträckning på kostnader för marknadsföring och för diskrepans mellan elevantal och organisation. Några större skillnader mellan kommuntyperna i dessa avseenden finns inte.

Diagram 13 Fördelning av svar från de 150 kommuner som angett att konkurrens lett till ökade kostnader på frågan "Vilka typer av kostnader har ökat för kommunen?"



Var tredje svarande anger att de har ökade kostnader för överskott av lokaler, och en lika stor andel anger ökade kostnader för kvalitetssatningar. 15 procent av respondenterna anger andra kostnadsökningar än de som finns angivna i enkäten. Bl.a. förekommer ett flertal uppgifter om ökade kostnader för ersättningar till andra kommuners och fristående gymnasieskolor.

Ökad elevrörlighet på skolmarknaden

Den andra stora konsekvensen av konkurrensen är enligt enkätsvaren att fler elever byter mellan program och skolor. Bytena uppges ske både mellan olika kommunala skolor samt från och till fristående skolor. I undersökningen är det fler som anger positiva flöden till de kommunala skolorna, än från den egna kommunala skolan till en skola utanför kommunen eller till en fristående.

Kommentarer i enkäten tyder på att många elever återvänder till den kommun där de är folkbokförda, så kallade hemvändare.

De orsaker till byten som kommentarer i enkäten tar upp är att elever tröttnar på att resa till gymnasieskolor som ligger långt bort, kan ha svårt att orientera sig i det stora utbudet och valt fel, att de är missnöjda med den utbildning som de har börjat på samt att de sent har fått besked om plats på en fristående skola. En kommun skriver t.ex.:

”Byten har ökat. Fler elever kommer tillbaka. Man väljer ofta efter plats. Elev på liten ort vill till större kommun men en hel del ångrar sig och kommer tillbaka. Detta gör att planeringen försåras i högsta grad. Lärare med fel kompetens kan finnas och det fattas i annan kompetens...”

Ett flertal kommuner uppger att elevers byten av utbildningsväg innebär ökade kostnader.

Hälften av de svarande anger att de har riktlinjer för hantering av elevers byten, hälften att de inte har det. Med få undantag anger kommunerna att orsaker till bytena följs upp. Ett citat är följande: *”Studie o yrkesvägledare sammanställer (felval, missnöje, skoltrött) och återkopplar till rektor/vägledare/ansvarig tjänsteman.”* Vanliga kommentarer avseende beredskapen för byten är att kommunen har en flexibel organisation, har ett överskott av platser samt försöker hitta individuella lösningar för berörda elever.

I Skolverkets enkät om stödinsatser i gymnasieskolan, vilken besvarades av 244 rektorer för kommunala och fristående gymnasieskolor, ingår en fråga om elever som bytt program eller skola. Respondenternas kommentarer visar att mottagande skolor i allmänhet erbjuder individuella lösningar vid eventuella stödbehov i samband med byten, i vissa fall utanför ordinarie skoltid.²² Var sjätte rektor anger att byte av program/skola och därmed missad undervisning, är en ganska vanlig eller vanlig orsak till att elever får betyg icke godkänt i en eller flera kurser.

Ökad kvalitet och specialiserat utbud

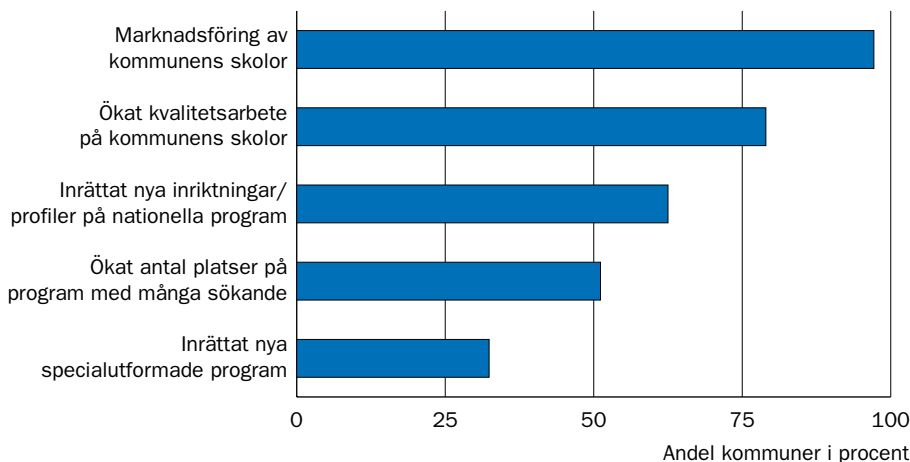
En hög andel, åtta av tio kommuner, uppger att konkurrensen om elever lett till förbättrad kvalitet i kommunens egna skolor (diagram 12). Var tredje av dem som uppger att kostnaderna har ökat anger att satsningar på utbildningskvalitet är en orsak (diagram 13). Ökat kvalitetsarbete är efter marknadsföring den vanligast uppgivna åtgärden för att öka antalet sökande till kommunens skolor.²³ Några kommuner förtydligar i kommentarer att de med kvalitet avser ökad målpuffyllelse, kompetensutveckling av personal och förbättrat

²² Skolverket 2010, pågående studie.

²³ Endast tre kommuner anger att de inte har gjort något för att öka antalet sökande till kommunens egna gymnasieskolor.

bemötande. Vanligast är dock att de svarande inte har förtydligat vad de menar med kvalitet.

Diagram 14 Procentuell fördelning av svar från 176 kommuner på frågan "Vad har kommunen gjort för att öka antalet sökande till kommunens egna gymnasieskolor?"



Konkurrensen har enligt enkätsvaren vidare lett till åtgärder som syftar till att öka utbudet av utbildningar. En majoritet av kommunerna uppger att de har inrättat nya inriktningar och profiler och en tredjedel att de har inrättat specialutformade program för att attrahera fler elever till de egna skolorna. I framförallt stadskommunerna anger dessutom en stor andel respondenter att marknaden i *hög grad* karakteriseras av en specialisering mellan skolorna avseende programutbud och inriktningar.

Variation avseende konkurrensens följder

Det är större andel av stads-, förorts- och pendlingskommuner än av glesbygds- och de mindre kommunerna som anger dels att konkurrensen över huvud taget har haft ett antal effekter, dels som anger att den *i hög grad* har lett till dessa effekter. Det är en avspiegling av resultaten som redovisats tidigare, att konkurrensstrycket i sig är större i mer befolkningstäta områden. Där framstår också konsekvenserna av konkurrensen som tydligast. Tabell 1 sammanfattar per kommungrupp de vanligaste effekterna som konkurrensen anses ha lett till *i hög grad*.

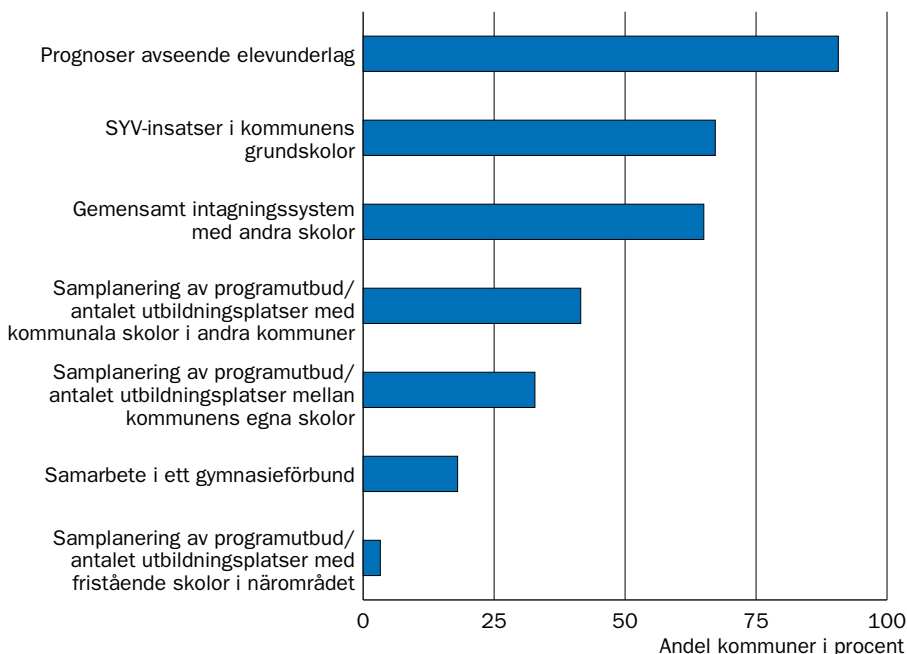
Tabell 1 Rangordning av vad konkurrensen i hög grad har lett till i kommunen Procentandelar i parentes för de fem vanligaste svarsalternativen inom respektive kommungrupp.

Stockholm, Göteborg och större städer (24 kommuner)	Förorts- och pendlingskommuner (41 kommuner)	Mindre kommuner (89 kommuner)	Glesbygds-kommuner (24 kommuner)
1 Ökade kostnader (42)	Fler elevbyten (42)	Ökade kostnader (40)	Ökade kostnader (25)
2 Fler elevbyten (38)	Ökade kostnader (34)	Fler elevbyten (19)	Sämre förutsättningar för ett allsidigt programurval (21)
3 Nya profiler/ inriktningar (25)	Specialisering av programutbud/ inriktning (17)	Sämre förutsättningar för ett allsidigt programurval (12)	Specialisering av programutbud/ inriktning (12)
4 Förbättrad kvalitet (21)	Nya profiler/ inriktningar (17)	Överskott av lokaler (10)	Nedläggning av program (12)
5 Specialisering av programutbud/ inriktning (12) Överskott av lokaler (12)	Nedläggning av program (12)	Förbättrad kvalitet (9)	Överskott av lokaler (8)

Planering och dimensionering av gymnasieskolan

Tillvägagångssätt för att planera, dimensionera och ta grundansvaret
Kommuner hanterar sitt offentliga uppdrag att erbjuda gymnasieutbildning genom att själva vara utbildningsproducenter och/eller med hjälp av samverkansavtal eller gymnasieförbund. Kommunerna kan vara producent av gymnasieutbildning och ska vara garant för att elever får sin rätt till gymnasieutbildning tillgodosedd. Både rollen som producent och garant ställer krav på planeringen och dimensioneringen av den egna gymnasieverksamheten. Enligt enkätsvaren har kommunerna använt följande tillvägagångssätt vid planeringen och dimensioneringen:

Diagram 15 Fördelning av svar från 181 kommuner på frågan "Har följande använts för att planera och dimensionera kommunens gymnasieskolor läsåret 2009/10?"



Vanligast är att kommunerna jobbar med någon typ av prognosverktyg. SYV-insatser i grundskolan uppges också vara viktigt. Likaså är det vanligt förekommande med gemensamma intagningssystem med andra gymnasieskolor. Fyra av tio kommuner anger att de samplanerade utbudet och dimensioneringen med andra kommuner inför läsåret 2009/10. Samplanering av programutbudet med fristående skolor förekom däremot enligt enkäten knappast alls.

Kommunernas uppdrag att garantera ungdomar plats i kommunal gymnasieutbildning kan ställas på sin spets när många elever söker och börjar på fristående gymnasieskolor och sedan vill byta till en gymnasieskola i kommunens regi, så kallade hemvändare. Hemvändare kan också vara elever som börjar i andra kommuners gymnasieskolor och vill byta till den egna kommunens. De kommuner som har samverkansavtal eller gemensamt gymnasieförbund med andra kommuner tillgodoser dock sitt offentliga uppdrag när elever har fått plats i gymnasieskolor som ingår de samverkande kommunerna eller förbundets regi.

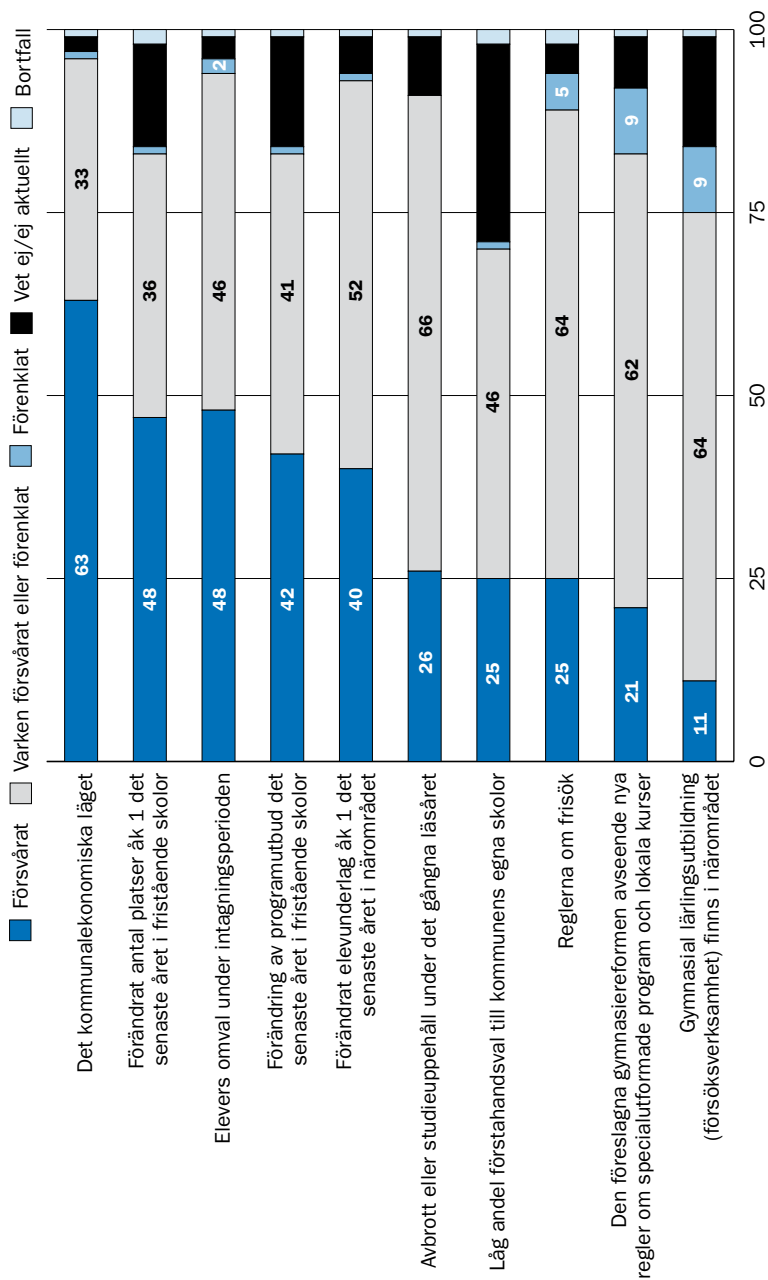
För många kommuner förefaller skolbyten från andra huvudmän till de egna gymnasieskolorna inte att ställa till några problem, antingen för att de sällan förekommer eller för att den befintliga organisationen kan hantera dem. Ett par kommuner anger att de har en flexibel organisation och har möjlighet att t.ex. utöka klasstorlekar vid behov. Ett flertal kommuner uppger att de har platser över för att ta emot hemvändare, bl.a. till följd av ett minskande elevunderlag.

Fyra av tio kommuner anger att de dimensionerar sin gymnasieverksamhet för att ha plats för hemvändare. Återkommande kommentarer tyder på att kommuner överdimensionerar vissa program i förhållande till ansökningsbilden, i vissa fall utifrån att hemvändare brukar ha önskemål om dessa program, i andra fall utifrån att det är möjligt att dimensionera för fler elever än de intagna utan höga kostnader. Enligt enkätsvaren har inte kommuner alltid dimensionering för att alla hemvändare får sina önskemål om program tillgodosedda. En kommun skriver: *"Av erfarenhet vet vi att en viss mängd elever återkommer till hemkommunen och då erhåller de plats på program där plats finns."*

Uppfattningarna om förutsättningarna varierar

På frågan hur olika faktorer har påverkat planering och dimensionering av kommunens gymnasieskolor inför läsåret 2009/10 fördelar sig svaren enligt följande.

Diagram 16 Procentuell fördelning av svar från 183 kommuner på frågan "Hur har följande faktorer påverkat planeringen och dimensioneringen av kommunens gymnasieskolor läsåret 2009/10?"



Kommunerna har framför allt svarat att olika faktorer antingen försvårar, eller att de varken försvårar eller förenklar planeringen och dimensioneringen av kommunens gymnasieverksamhet. Andelen kommuner som anger att något har förenklat planeringen och dimensioneringen är låg.

Det kommunalekonomiska läget har enligt svaren en försvårande roll för planeringen av gymnasieskolan, allra mest i glesbygds- och mindre kommuner. En svårighet uppges också vara ett vikande eller osäkert elevunderlag. Elevers byten och omval innebär enligt enkäten ytterligare problem i många kommuner, men inte i andra. Förändringar i fristående skolors utbud är ännu en omständighet som anges som försvårande, framförallt av stadskommunerna.

En del kommuner uppger att reglerna om frisökning och den kommande gymnasireformen försvårar och andra att de förenklar planeringen. Flertalet kommuner svarar att dessa faktorer varken försvårar eller förenklar deras planering. Ungefär lika många kommuner uppger vidare att försöksverksamheten med gymnasial lärlingsutbildning har försvårat respektive förenklat planeringen och dimensioneringen av kommunens gymnasieverksamhet. Det är exempel på olika erfarenheter och att kommunernas villkor för att planera och dimensionera sin gymnasieverksamhet varierar.

Några kommentarer handlar om att en kommun måste vara beredd både på såväl ökning som minskningar av utbudet från fristående skolor. En respondent svarar att möjligheterna för kommunerna att planera och dimensionera gymnasieskolan har *"satts ur spel"*. En annan menar att det utökade interkommunala samarbetet i kommunens samverkansområde har lett till en bättre kunskap och beredskap gällande gymnasieskolans framtid.

Något mer än hälften av de svarande anger att förutsättningarna att planera och dimensionera kommunens gymnasieskolor har försämrats under de senaste tre åren. En tredjedel anger att förutsättningarna har varit oförändrade, och drygt en av tio att förutsättningarna har förbättrats.

Förväntade förändringar framöver

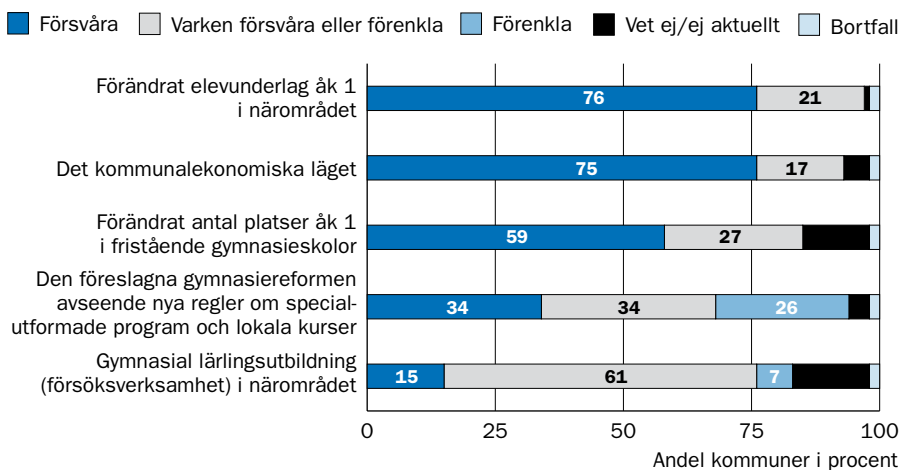
Enligt enkätstudien förväntar sig flertalet kommuner att det kommer att bli svårare att planera och dimensionera den egna gymnasieverksamheten de kommande åren. Inför framtiden är fortsatt det minskade elevunderlaget i fokus för vad kommunerna förväntar sig och, följaktligen, även konkurrens om elever. En återkommande kommentar i enkäten är att elevminskningen bara har börjat och kommer att bli mer märkbar under kommande år. En kommun skriver att *"Man kan fundera över vart alla elever ska komma ifrån som skall fylla våra utbildningsplatser?"*

Konkurrensen förväntas även framledes vara störst i stadskommunerna och deras omgivande regioner. Vad gäller nedläggningar av program eller av hela skolor bland de kommunala skolorna är denna bedömning störst i glesbygds-

kommunerna. Här finns nämligen den största andelen som i hög grad anser att nedläggningar kan bli fallet. Bilden är dock inte entydig, och det finns stora skillnader såväl mellan som inom de olika kommungrupperna.

Respondenterna bedömer att följande faktorer kommer att påverka de närmaste årens planering och dimensionering:

Diagram 17 Procentuell fördelning av svar från 183 kommuner på frågan "Hur bedömer du att följande faktorer kommer att påverka planeringen och dimensioneringen av kommunens gymnasieskolor under de kommande tre åren?"



Förändrat elevunderlag, det kommunalekonomiska läget och förändrat antal platser i fristående gymnasieskolor är de faktorer som kommuner i störst utsträckning anger kommer att försvåra planering och dimensionering de närmaste åren. När det gäller faktorer som förväntas förenkla planeringen och dimensioneringen uppger var fjärde kommun programregleringen i den nya gymnasieskolan, några kommuner bedömer att även lärlingsutbildningen kommer att förenkla. En del kommuner har angivit i kommentarer att de förväntar sig ökade kostnader i samband med att den nya gymnasieskolan införs under tiden som organisationen behöver vara dubbel, vilket kan vara ett skäl att istället ange den nya programstrukturen som försvårande. Flera kommuner har angivit i kommentarer att gymnasiereformen kommer att förenkla på sikt.

De ovan nämnda faktorerna kan kommunerna och gymnasieförbunden inte styra över; det minskande elevunderlaget och antalet platser i olika program som erbjuds i konkurrerande skolor, det kommunalekonomiska läget samt den kommande gymnasiereformen.

Strategier för framtiden

Svaren på hur kommunen avser att hantera konkurrens om elever i gymnasieskolan framöver handlar dels om att *påverka* marknaden, dels om att *anpassa sig* till den.

Det är genom satsningar på marknadsföring och kvalitet som kommuner, och även gymnasieförbund, avser att påverka söktrycket till den egna verksamheten. Kvalitet avser både utbildning, lokaler och, för en glesbygdskommuns del, även elevboenden.

Kommunerna anger olika sätt att anpassa sig till en förväntad ökad konkurrens. *”Stoiskt”* svarar en kommun på frågan om hur man ska förhålla sig till den framtida konkurrensen. De vanligaste strategierna för anpassning som framkommit i enkäten i övrigt handlar om samverkan, effektivisering och anpassat utbud, var för sig eller sammanvävda. Samverkan mellan olika kommuner framstår som ett recept på förväntad effektivisering. En kommun har förtydligat att det handlar om programutbud: *”Sannolikt mer av samordning med kringliggande gymnasieskolor vad gäller programutbud”*. Effektivisering kan även gälla agerande inom kommunen: *”Att agera på en utbildningsmarknad kräver att vi måste gå ner i kostnader – och att resurserna används för att öka elevernas resultat. Vi kommer att lägga funktioner som IT-strategi och kommunikation på förvaltningskontoret för att kunna anställa spetskompetens och få samsyn”*.

När det gäller anpassning av utbudet förekommer hänvisningar till såväl ansökningsbild och avnämare, som till kommunens ekonomi. En kommun tar upp ett möjligt dilemma angående vad som ska styra planering och dimensionering: *”Den sista frågan är lite knepig. Enligt gymnasiereformen ska arbetsmarknadens behov styra, enligt promemorian om särskilda program ska elevernas önskemål styra dimensioneringen.”*

Några enkätsvar antyder att det inte är självklart att kommunen ska ha kvar sin gymnasieskola.

Variation i förändringar

Tabell 2 avspeglar de olika förutsättningar som enligt enkätsvaren finns för gymnasieverksamheten i olika kommungrupper. Dessa i sin tur påverkar förutsättningarna för att planera och dimensionera gymnasieskolan utifrån ett antal faktorer.

Tabell 2 Rangordning av fem faktorer efter den andel som bedömer att de försvårar planeringen och dimensioneringen av kommunens gymnasieskolor under de kommande tre åren. Procentandelar i parentes.

Stockholm, Göteborg och större städer (24 kommuner)	Förorts- och pendlingskommuner (43 kommuner)	Mindre kommuner (92 kommuner)	Glesbygdskommuner (24 kommuner)
1 Förändrat platsantal i fristående skolor (92)	Förändrat elevunderlag åk 1 (69)	Det kommunal-ekonomiska läget (84)	Det kommunal-ekonomiska läget (83)
2 Förändrat elevunderlag åk 1 (91)	Förändrat platsantal i fristående skolor (62)	Förändrat elevunderlag åk 1 (80)	Förändrat elevunderlag åk 1 (70)
3 Det kommunal-ekonomiska läget (71)	Det kommunal-ekonomiska läget (62)	Förändrat platsantal i fristående skolor (60)	Gymnasiereformen (39)
4 Gymnasiereformen (46)	Gymnasiereformen (38)	Gymnasiereformen (30)	Förändrat platsantal i fristående skolor (22)
5 Gymnasial lärlingsutbildning (17)	Gymnasial lärlingsutbildning (19)	Gymnasial lärlingsutbildning (14)	Gymnasial lärlingsutbildning (9)

Enligt en stor andel respondenter i alla kommuntyper försvåras planeringen och dimensioneringen av den kommunala gymnasieskolan av det förändrade elevunderlaget i åk 1, som alltså förväntas sjunka drastiskt de närmaste åren. Spridningen mellan kommungrupperna är något större vad gäller uppfattningarna om konkurrensen från de fristående skolorna och platsantalet i dessa. Så gott som samtliga i de större städerna anser att det försvårar planeringen, medan motsvarande andel i glesbygdskommunerna är klart mindre. Här uppges det kommunalekonomiska läget spela den största rollen, vilket det också gör i mindre kommuner.

Uppfattningen om hur gymnasiereformen kommer att påverka kommunernas planering och dimensionering av sin gymnasieverksamhet varierar mellan kommuner. Även om fler anger att den kommer att försvåra planeringen av gymnasieskolan anger en tämligen stor andel i alla kommuntyperna att den tvärtom kommer att förenkla planeringen. Det kan jämföras med förändringar i elevunderlaget, platser i fristående skolor och det kommunalekonomiska läget, där inte någon kommun svarar att de kommer att förenkla planeringen.

Kommuner i gymnasieförbund

Sammanfattningsvis avviker inte svaren från gymnasieförbunden nämnvärt från de som kommunerna angivit. Förbunden är dock få till antalet, tio av tolv har svarat i undersökningen, och svaren är därför inte helt enkla att tolka i förhållande till de som kommit från kommuner som inte ingår i förbund. Gymnasieförbunden skiljer sig från varandra avseende antal gymnasieskolor och utbildningar, antal kommuner som ingår samt kommunernas storlek. Dessutom är gymnasieförbunden geografiskt spridda och finns inom olika typer av regioner.

Liksom kommunerna anser de svarande för gymnasieförbund att marknaden i hög grad karakteriseras av konkurrens. Likaså är samverkan något som nästan samtliga anser karakteriserar skolmarknaden. Denna samverkan kan då förstås som den samverkan som sker inom respektive gymnasieförbund och mellan kommunmedlemmarna, men utesluter inte en samverkan som geografiskt går vidare än så.

Avseende konkurrensens konsekvenser menar nio av respondenterna att konkurrensen lett till ökade kostnader (varav tre anger detta i hög grad), lika många (men inte i lika hög grad) att den lett till ett ökat antal elevbyten. Åtta anger att nya profiler och inriktningar har startats i de egna gymnasieskolorna och lika många svarar att det skett nedläggningar av en eller flera kommunala skolor.

Av de nio som angett att ökade kostnader är en effekt av den ökade konkurrensen anser samtliga att en orsak är diskrepans mellan elevantal och organisation. Åtta respondenter anger även att kostnader för marknadsföring av förbundets skolor har ökat.

Ett förbund anger att det sällan är aktuellt med byten eftersom flertalet elever får sina förstahandsval tillgodosedda. Ett annat förbund svarar att allt fler byten äventyrar organisationen. Ytterligare en kommentar är att förbundet försöker tillgodose hemvändares önskemål i mån av plats, men inte dimensionerar för skolbyten. Med andra ord varierar erfarenheterna stort. Kommentarer i gymnasieförbundens enkätsvar visar att flertalet följer upp orsaker till elevers skolbyten genom samtal och försöker hitta individuella lösningar för de elever som tillkommer.

Framförallt (åtta av tio anger detta) uppfattade gymnasieförbunden det förändrade antalet platser i fristående skolor, elevers omval under intagningsperioden samt det kommunalekonomiska läget som försvårande omständigheter vad gällde planering och dimensionering av gymnasieskolan inför läsåret 2009/10. Fyra respondenter anser att den kommande gymnasiereformen har förenklat möjligheterna och tre att den har försvårat. Svaren fördelar sig på ett likartat sätt även när det gäller synen på de närmaste årens utveckling. Det osäkra elevunderlaget och hur många platser som är attraktiva för elever i

fristående skolor, tillsammans med det kommunalekonomiska läget, kan enligt gymnasieförbunden leda till svårigheter framöver.

Samtliga förbund uppger att de har en ökad satsning på marknadsföring för att påverka söktrycket till den egna skolan eller skolorna. Sju av tio anger att det sker ett kvalitetsarbete på skolorna för att öka antalet sökande och sex av tio anger att de har infört nya inriktningar och profiler på de nationella programmen i samma syfte.

Sammanfattning

Marknadsbegreppet tycks i någon mån vara relevant för kommunala skolförvaltningar i hela landet. Mest påtaglig uppfattas konkurrensen vara i storstäder, större städer och de omkringliggande förorts- och pendlingskommunerna. Antalet fristående skolor är störst i dessa typer av kommuner, varför konkurrensen upplevs komma från dessa huvudmän i högre grad än i andra kommuntyper. I övriga delar av landet uppfattas konkurrensen i högre grad komma från andra kommunala gymnasieskolor.

Konkurrens förekommer enligt många kommuner tillsammans med en samverkan på skolmarknaden. Tre av fyra kommuner anger att skolmarknaden karakteriseras av samverkan. Den består enligt svaren i hög grad av informationsutbyte angående intagning eller ett gemensamt intagningsssystem. Dessa samverkansformer uppges vara vanligast med kommunala gymnasieskolor utanför den egna kommungränsen, men förekomma i tämligen stor utsträckning även med fristående skolor.

Konkurrensen har enligt enkätsvaren lett till ökade kommunala kostnader, ett ökat antal elevbyten mellan program och skolor samt till en förbättrad kvalitet i de kommunala gymnasieskolorna. Även utbudet har förändrats genom att nya inriktningar och profiler har tillkommit i skolorna, som blivit mer specialiserade avseende programutbudet. De ökade satsningarna på kvalitet, som tillsammans med en ökad marknadsföring av skolan och programmen anges som den vanligaste åtgärden för att öka antalet sökande till kommunens skolor, uppges i flera fall vara en av orsakerna till att konkurrensen lett till ökade kostnader. En ytterligare viktig orsak bakom de ökade kostnaderna som kommunerna upplever att de har fått är den diskrepans mellan elevantal och organisation som kan uppstå på en osäker och föränderlig skolmarknad. Uppfattningarna om konkurrensens följder framstår som tydligast i de delar av landet där man i störst utsträckning upplever ett konkurrenstryck; storstäder, större städer samt förorts- och pendlingskommunerna till dessa.

En knapp majoritet av de svarande i enkäten anser att förutsättningarna att planera och dimensionera gymnasieskolan har försämrats de senaste tre åren, resten att de varit oförändrade eller t.o.m. förbättrats. Däremot förväntar

sig flertalet att olika faktorer kommer att försvåra planeringen de närmast kommande åren.

Olika typer av samplanering av programutbudet förekommer enligt studien huvudsakligen med kommunala skolor i eller utanför kommunen. Samplanering med fristående skolor förefaller vara mycket sällsynt.

Inför framtiden och de närmast kommande åren uppfattas fortsatt det förändrade elevunderlaget som en faktor som försvårar planeringen. Även det kommunalekonomiska läget uppges i stor utsträckning kunna bli ett bekymmer, inte minst i glesbygds- och mindre kommuner. Storstäder, större städer och omkringliggande kommuner bedömer att osäkerheten om antalet platser i konkurrerande fristående skolor kommer att försvåra planeringen av utbudet i de kommunala gymnasieskolorna.

Svaren från gymnasieförbunden överensstämmer i stort med de som kommunerna angivit.

Rektorer om konkurrens på skolnivå

5. Rektorer om konkurrens på skolnivå

Den intervjustudie som detta kapitel bygger på är avsedd att ge förståelse för vad konkurrens om gymnasieelever kan innebära på skolnivå. De intervjuade har positioner som verksamhetschef, samordnande rektor, enhetschef respektive gymnasiechef. De har alla en övergripande position vid en gymnasieskola. Rapporten använder för att förenkla läsbarheten uttrycket rektor för samtliga, även om de i praktiken har ett övergripande ansvar för andra rektorer.

Redovisningen bygger på hur ett antal kommunanställda rektorer har resonerat om konkurrensens effekter, och om hur kommunen och den aktuella skolan hanterar situationen. Kapitlet bygger alltså på bedömningar, gjorda av dem som ansvarar för verksamheten, av konkurrensens betydelse för den nuvarande och framtida organisationen av ett antal kommunala gymnasieskolor.

I de kommuner som Skolverket valde ut konkurrerar ett flertal kommunala och fristående gymnasieskolor om ett minskande elevunderlag. De fem kommunerna som ingår i intervjustudien är Göteborg, Jönköping, Malmö, Umeå och Uppsala.

Förvaltningschefen eller motsvarande i kommunerna blev telefonledes ombedd att rekommendera vilka rektorer Skolverket skulle intervjuas, utifrån att konkurrens om elever var aktuell för deras skolor. I urvalet ingår både gymnasieskolor med enbart eller huvudsakligen studieförberedande program och gymnasieskolor med enbart eller huvudsakligen yrkesförberedande program. En av de tillfrågade rektorerna blev med kort varsel förhindrad att medverka, så istället intervjuades förvaltningschefen, som tillika var tf. rektor för en annan gymnasieskola.

Skolverket mejlade i förväg ut de fyra frågeområdena till respondenterna. Dessa frågeområden var:

- 1) Konkurrenssituationen för skolan och hur skolan agerar utifrån den. Relationer till andra skolor och huvudmän.
- 2) Effekter av en växande skolmarknad och ökad elevrörlighet på planering och dimensionering av utbildningen i skolan.
- 3) Kommunens styrning av och insyn i planeringen.
- 4) Framtiden – möjligheter och hinder för kommunen och skolan.

Två medarbetare från Skolverket genomförde intervjuerna, som varade en eller en dryg timme. Intervjuerna genomfördes i form av samtal kring de fyra frågeområdena. Skolverkets medarbetare kompletterade vid behov med frågor från en frågeguide, se bilaga 2. Båda intervjuerna antecknade under samtalet, med ljudupptagning som stöd för nedtecknandet, t.ex. för de citat som rapporten redovisar.

Rektorer om konkurrens och konsekvenser

Skolornas konkurrenslägen

Bland de rektorer som Skolverket har intervjuat finns både vinnare och förlorare i konkurrensen om elever representerade, och även skalan däremellan. En av skolorna, en vinnarskola, erbjuder studieförberedande program; naturvetenskapliga (NV), teknik (TE) och samhällsvetenskapliga (SP) programmen. Skolan har ungefär 1 000 elever och är inte organiserad för att kunna ta emot fler. Trots att det finns många konkurrenter med studieförberedande program i kommunen hade skolan inför höstterminen 2009 ungefär två förstahands-sökande till varje plats. Intagningspoängen var höga, t.ex. 275 av 320 poäng till NV. Vinnarskolan har enligt den intervjuade rektorn ingen erfarenhet av att deras elever byter till någon annan skola. Det händer att någon NV-elev byter till SP, men några större omflyttningar är det aldrig tal om.

I en annan stad ligger en gymnasieskola som har haft mer motvind. Även den här gymnasieskolan erbjuder NV och SP, samt också ett yrkesförberedande program. Skolan har både blivit konkurrensutsatt när en annan kommunal gymnasieskola startade i dess geografiska närhet och genom att antalet fristående skolor med samma programutbud ökat i kommunen. För två år sedan minskade skolan med 100 elever, men sedan förra året är elevantalet tillbaka igen på ca 900, efter vad rektorn kallar en lyckad rekrytering (av elever). Dock kvarstår en osäkerhet över hur många sökande som skolan kommer att locka framöver. Elevsammansättningen har blivit alltmer socialt heterogen de senaste fem åren och intagningspoängen har sjunkit. Framför allt har eleverna på det yrkesförberedande programmet låga intagningspoäng, ner till 40–50. Många av eleverna med låga intagningspoäng kommer från individuella program (IV) till det yrkesinriktade programmet. En förändring som har skett är att det har blivit allt vanligare att elever byter till och från den här gymnasieskolan efter skolstart. Även om antalet elever kvarstår påverkar det, enligt den intervjuade, arbetet med att få ihop grupper och klasser. Skolan har enligt rektorn erfarenhet både av att ta emot elever som vill byta från andra utbildningar och att en del elever avbryter sina studier trots att de har fått särskilt stöd och elevvårdande insatser.

I de kommuner som är representerade i intervjustudien erbjuder ett flertal både kommunala och fristående gymnasieskolor sammantaget fler utbildningsplatser än antalet sökande. En erfarenhet från studien är att den ökade konkurrensen om elever har ökat samordningen mellan den kommunala gymnasieskolan, förvaltningen och de lokala politikerna. De intervjuade talar om *"koncerntänk"* och i något fall om *"den kommunala familjen"*. Det hindrar inte att det också kan råda konkurrens mellan kommunens skolor, även om det förekommer att programmen fördelas på skolor i syfte att motverka intern

konkurrens. Den interna konkurrensen beskrivs genomgående som underordnad konkurrensen med fristående skolor. I varierande grad samverkar kommunerna med omgivande kommuner. Det förekommer också att kommunerna samverkar med andra kommuner avseende vissa program och konkurrerar avseende andra.

”Vissa politiker är tagna på sängen av konkurrensen, de har inte hunnit investera i tid”, säger en av de intervjuade. När konkurrensen var mindre hade enligt en sagesman de överordnade rektorerna i den kommunen större inflytande över vilka program och inriktningar deras skolor skulle erbjuda. Nu analyserar kommunala ledningsgrupper olika programkombinationer ur både effektivitets- och attraktionssynpunkt. Viss planering och dimensionering av gymnasieskolan förefaller med andra ord att ha centraliserats i denna kommun.

En intervjuad uppger att den egna skolan konkurrerar med sig själv genom att erbjuda både spetsutbildningar och andra studieförberedande program av hög kvalitet. De olika utbildningarna vänder sig därmed till samma typ av elever, vilket kan vara en anledning till att spetsutbildningen inte fått tillräckligt många sökande. Att bygga upp en spetsutbildning och efterfrågan till denna kan enligt den aktuella rektorn ta flera år och är förenat med kostnader. Spetsutbildningen som i inledningsskedet inte fyller en hel klass innebär därför avbräck för ekonomin. Skolan har, enligt den intervjuade, inte möjlighet att budgetera för underskott under uppbyggnadsskedet. Som kommunal verksamhet måste ekonomin vara i balans.

Även om gymnasieskolorna i urvalet har lyckats olika bra med att rekrytera elever delar de en strukturell fördel, och det är att de ligger i stora eller ganska stora städer. Det finns visserligen gymnasieskolor i stora städer som har gått ner i relevant, men såväl den officiella statistiken som uppgifter i både enkäten och intervjuerna visar att centrum har en större attraktionskraft på elever än periferi. Ingen av de intervjuade är oroliga för att den utökade möjligheten för elever att söka till andra kommuners gymnasieskolor, frisökning, ska innebära minskat söktryck till deras skolor, utan snarare tillskott av elever från närliggande kommuner. *”De från kranskommunerna som tidigare sökte till fristående skolor i vår kommun, kan nu söka till oss”*, säger en rektor. Det finns i de kommuner där intervjuerna är genomförda exempel på att centralt liggande gymnasieskolor har högre söktryck än de som ligger i utkanten av städerna.

Konkurrens och samarbete med fristående gymnasieskolor

Erfarenheterna av konkurrensen med fristående gymnasieskolor varierar både beroende på vilka de fristående skolorna är och deras marknadsandelar. Rektorerna uppger att de föredrar att konkurrera med fristående skolor som de anser håller hög kvalitet framför skolor som de anser är sämre. Enligt de

intervjuades erfarenhet går det att räkna med att fristående gymnasieskolor med hög kvalitet fyller sina platser och behåller sina elever. Därmed blir det lättare att dimensionera den kommunala verksamheten i sådana fall än det är att förutse hur skolor med sämre standard ska lyckas med rekrytering och att behålla elever. Ett dilemma som några rektorer uttrycker är att det tar viss tid innan standarden på nystartade skolor visar sig för både elever och konkurrenter. Det kan alltså finnas en fördröjningseffekt innan utbudets kvalitet ger utslag på elevers val. Elever som inte blivit intagna på sina förstahandsval kan enligt intervjustudien också ha lägre krav på kvalitet om de blir intagna på den valda utbildningen vid andra gymnasieskolor.

Alla svarande räknar med fortsatt konkurrens, och flera uttalanden antyder att konkurrensen från fristående skolor förväntas att bli extra kännbar för yrkesförberedande program, vilket är något som den officiella statistiken också visar är fallet på nationell nivå. Flera av de svarande på skolor med yrkesförberedande program pekar på att konkurrensen kommer från skolor som ingår i stora koncerner. En rektor anger att den egna skolan hittills har stått sig bra i konkurrensen, men att det är en utmaning på sikt. Koncernskolorna i den kommunen är relativt nystartade, och framtida konkurrens beror till en del på hur väl de lyckas etablera sig och attrahera sökanden. Detta skiljer sig från upplevelsen hos en annan svarande med erfarenhet av att skolor som ingår i koncerner trots att de är relativt nystartade kunnat locka till sig många elever. Det har de kunnat göra tack vare koncernens goda rykte, och trots att vissa skolor saknar adekvat utrusning, t.ex. att de *"knappt har ett hemkunskapskök"* för hotell- och restaurangprogrammet, som den intervjuade uttrycker det.

Det förekommer som rapporten redan visat samverkan mellan kommunala och fristående skolor och huvudmän avseende intagning. Kommunerna som är representerade i studien har ett gemensamt intagningssystem med de fristående gymnasieskolorna i kommunen eller regionen, med undantag av en enstaka fristående gymnasieskola som har ställt sig utanför. Samverkan kring intagning underlättar enligt rektorernas uppfattning kommunernas planering och dimensionering. Dessutom har kommunala och fristående huvudmän gemensamma mässor. I övrigt framstår samverkan mellan olika huvudmän som begränsad. Flera av de intervjuade rektorerna uppger att de vill undvika att sälja tjänster till fristående skolor på grund av konkurrensförhållandet. Ingen beskriver att någon samverkan sker avseende planering av gymnasieskolornas utbud och dimensionering. Dock finns exempel på att det förekommit ett visst erfarenhetsutbyte mellan skolor med olika huvudmän men med liknande nischning.

Några av de intervjuade uppger att kommunens politiker önskar mer samarbete mellan kommunala och fristående skolor, men att de själva tycker

att det är svårt att tillgodose detta med tanke på konkurrensförhållandet. Den politiska ideologin och den vardagliga praktiken förefaller enligt dessa uppgifter alltså kunna ha svårt att mötas.

Byten av skola och utbildningsväg

Enligt intervjustudien kan andelen elever som byter utbildning i början av sin första termin vara betydande i en del gymnasieskolor. Detta fångas som tidigare nämnts inte upp i den officiella statistiken som samlas in 15 oktober. *”Det som är stora förändringen är att eleverna byter när de har börjat. Den stora rörligheten är i augusti–september. Man går helt enkelt och provar. Den processen är mycket längre nu”*, säger en intervjuad.

Enligt de intervjuade har skolor och program med högt söktryck och höga intagningspoäng mindre erfarenhet av byten efter skolstart än de skolor och program med lägre efterfrågan. De rektorer som har erfarenhet av att elever väljer om efter terminsstart uttrycker funderingar om att ett nytt beteende har etablerats genom skolmarknadens framväxt. En av dem talar om *”en trend i samhället att vara om sig och kring sig”*, och att *”elever har blivit mer försigkomna och vill prova på innan de bestämmer sig”*. En annan fundering som framkommit i studien är att det stora utbudet kan skapa rädsla för felval och att elever skjuter upp beslutet tills de har provat något eller några alternativ. Andra motiv till byten av utbildningsväg är enligt rektorernas utsagor att elever sent har fått plats på sitt förstahandsval, att de är missnöjda med den skola som de har börjat på, att de har gjort ett felval och t.ex. tycker att ett program är för svårt, samt kompisrelaterade orsaker. Kompisrelaterade byten är enligt studien svåra att förebygga eller förutse, men inte särskilt ovanliga.

Elevers byten redan innan terminsstart är en faktor som kan försvåra planering och dimensionering av gymnasieskolan. En rektor beskriver hur antalet elever till ett visst program ökade vid omvalstillfället under maj månad så att skolan beslöt att utöka verksamheten till tre istället för två klasser och anpassade personalstyrkan till det. Vid skolstart hade elevantalet sjunkit så att det bara fyllde två klasser, vilket fick till följd att organisationen var överdimensionerad och därmed kostnadsdrivande. En annan intervjuad uppger att det ur lärarnas perspektiv kan vara besvärligt att ta emot elever efter terminsstart, men att det ur ledningens perspektiv är välkommet med den ekonomiska förstärkning som tillskottet innebär.

I intervjuerna finns även utsagor om att antalet elever som byter utbildningsväg efter sitt första år i gymnasieskolan har ökat, vilket även är vad såväl den officiella statistiken som kommentarer i enkätstudien visar. Det handlar dels om byten mellan olika skolor men mellan samma eller närliggande program, dels om byten mellan vitt skilda utbildningar. Båda typerna av byten innebär att organisationen på skolor som förlorar elever kan bli överdimensio-

nerad. Byten mellan vitt skilda utbildningar kan även innebära att elevernas utbildning förlängs till fyra år istället för tre. Ett exempel är följande citat:

”Antalet elever som tidigare påbörjat gymnasieutbildning och börjar om har ökat kraftigt. Även tidigare tvåor börjar om, bland annat på bygg och el i fristående skolor. Elever som inte kommit in på populära program kan få plats på fristående, bland annat genom lärlingsutbildning.”

Exemplet i citatet avser elever som bytt till nystartade utbildningar i annan regi. Sådana utbildningar kan med andra ord utmana dimensioneringen av skolor som tidigare tagit emot elever som kanske inte fått sitt förstahandsval tillgodosett.

Positiva följder av konkurrens enligt rektorerna

”I grunden finns något gott, den kommunala skolan blir vassare när det finns alternativ. Vi måste göra bra resultat, måste synas. Det hade inte kommit utan konkurrens mellan dels oss själva, dels fristående.”

Enligt intervjustudien har konkurrensen om elever förbättrat kommunala gymnasieskolor i olika avseenden. Rektorerna talar om fristående konkurrenter som *”bränslefackla”* och *”spark i baken”*, och att de har *”tvingat oss att vässa klor-na”*. Lärare har enligt vad som framkommit i studien fått upp ögonen för att undervisningen måste vara av god kvalitet och gör därför ett bättre arbete även om det inte, eller först efter lång tid, syns i betygsstatistiken. Enligt de rektorer som har kommit till tals har personalen vid deras skolor blivit mer medveten om vad den har att erbjuda och blivit bättre på att tala om det. Det gäller faktorer som lärarkompetens, andel lärarledd undervisning, tillgång till lokaler för laborationer och praktisk-estetiska ämnen samt upparbetade kontakter med näringsbranscher. Konkurrens uppges ha påverkat personalens inställning till vikten av att attrahera elever. Om lärare för några år sedan tyckte att det var besvärligt att delta i Öppet hus och liknande aktiviteter vet de nu att det kan handla om att de ska ha jobben kvar, menar flera intervjuade. Rektorerna uppger också att skolorna har utvecklat mentorskapet, elevvården, särskilt stödfunktioner och uppföljningen av frånvaro. Det handlar alltså inte bara om att få elever till en skola utan också om att ta väl hand om dem när de har börjat.

Ytterligare en positiv effekt som de intervjuade pekar på är att utbudet av valbara kurser ökat genom samarbete mellan kommuners olika gymnasieskolor. För att möta konkurrens från fristående skolor förekommer att kommunala gymnasieskolor samverkar för att i kraft av sin storlek kunna erbjuda fler moderna språk och andra kurser. Det positiva med ett smörgåsbord av olika kurser beskrivs vara starkare än nackdelen att behöva anpassa scheman mellan olika skolor. *”Man får ge upp en del av sin självständighet vilket det funnits motvilja mot tidigare”*, säger en rektor. Samverkan har även handlat om

att elever på yrkesförberedande program har fått ökade möjligheter att delta i kurser som erbjuds på studieförberedande program.

Negativa följder av konkurrens enligt rektorerna

Intervjustudien visar även att konkurrens i vissa fall inte anses leda till förbättringar utan tvärtom. Ett elevtapp i en kommunal skola kan bli påfrestande för organisationen. Till exempel uppges det kunna leda till svårighet att erbjuda eleverna kontinuitet. Om några lärare blir övertaliga och måste sluta gäller det enligt en rektor att se till att det blir så god kontinuitet som möjligt för eleverna, så att inte alla lärare för någon klass byts ut. Studien tyder vidare på att en del skolor fått svårt att behålla rätt kompetens när organisationen ska anpassas till ett krympande elevantal.

Konkurrensen uppges kunna få negativa konsekvenser även för gymnasieskolor med högt söktryck. När turordningskretsarna för personalen omfattar hela kommunen kan lärare vid populära skolor få lämna plats åt övertaliga lärare från skolor som lyckats sämre med att få elever om de övertaliga har längre anställning, säger en rektor.

Ökade kostnader är något som enligt studien kan drabba både kommunala gymnasieskolor som har många sökande och skolor som inte har ett tillräckligt elevunderlag. En intervjuad från en gymnasieskola med högt söktryck uppger att skolans lönekostnader steg med 300 000 förra året till följd av att den fick överta äldre lärare med långa anställningar och högre löner, och avskeda de yngre som hade lägre löner och dessutom rekryterade för att de passade in i arbetslagen. En annan kostnad är att hyreskostnaderna per elev blir högre om elevantalet sjunker. Om kommunen slår ut sina hyreskostnader på alla skolor ökar kostnaderna när några skolor har vikande elevunderlag även för dem som har många intagna.

En ytterligare svårighet som några rektorer beskriver som en följd av konkurrensen om elever är att intagningspoängen har sjunkit på vissa program. En erfarenhet som framkommit är att elever med låga intagningspoäng inte alltid klarat av studierna på de program där de har tagits in trots tillgång till särskilt stöd och elevvårdande insatser.

Marknadens språk och sammanhang

Rektorerna använder i intervjuerna språk och begrepp som skulle kunna vara hämtade från affärsvärlden när de beskriver sina förutsättningar att planera och dimensionera sina verksamheter.

Några exempel är följande:

Kommunen vill att vi ska ha ett koncernperspektiv. Samtidigt har skolan ett eget varumärke och det här går ibland mot varandra.

Min chef kallas numer affärsområdeschef.

Friskolorna är skickliga på att göra marknadsanalyser. De kan se, var finns möjligheterna? Vilka risker kan man ta?

Hjärtat i marknadsföringen ligger på nätet. Här säljer vi vår logga, vårt varumärke för att göra det mer lockande.

Nu jobbar man med marknadsandelar, med varumärke väldigt mycket. Det liknar den privata världen. Vi har fått en annan förståelse bland personalen att vi lever i ett konkurrensutsatt sammanhang.

Bästa reklamen för oss är att man har nöjda kunder.

Det som försvårar planeringen är att man inte vet, eftersom eleverna är grunden för hela ekonomin. Samma som för ett privat företag som säljer en Volvobil. Om man inte vet hur stor försäljningen kommer att vara så är det en svårighet.

Traditionellt tänker man bas och skola. Kanske måste man tänka mer slimmat, mer organisation som kan stå för en bas, men hela tiden buffrar med näringslivet och samverkan så man inte bygger på sig en massa lokaler.

Rektorerna beskriver en process där de själva, lärare och annan personal successivt har fått upp ögonen för att deras verksamhet och sysselsättning inte bara handlar om utbildning utan att de också agerar på en marknad, som är konkurrensutsatt. Sammantaget framstår marknadsaspekten som central för gymnasieskolornas planering och dimensionering av sin verksamhet.

Påverka och anpassa sig till marknaden

Locka elever

Eftersom gymnasieskolorna agerar på en marknad gäller det att framstå som attraktiva för dem som ska välja bland utbudet. Ett tydligt resultat i studien är att rektorerna tror att god kvalitet och nöjda elever är de viktigaste faktorerna för att locka fler sökande, medan marknadsföring kan ge ett tillskott på marginalen. Bra kvalitet avser både undervisningen och faktorer som trivsel, elevvård och lokaler. ”Elever lyssnar på varandra”, säger en intervjuad.

Trots att förväntningarna är begränsade på att marknadsföring ska ge något större tillskott av elever satsar gymnasieskolorna i urvalet hundratusentals kronor på det. Det gäller även skolor som har högt söktryck. *”Sådana är spelreglerna, det går inte att låta bli”*, säger en rektor. *”Vi lägger en halv miljon om året på marknadsföring. Det räcker med sex, sju, åtta elever till så har vi tagit hem det”*, säger en annan. Rädslan förefaller vara större för att skolor ska förlora elever om de inte marknadsför sig än förhoppningen att de ska vinna elever genom att göra det. Ett viktigt skäl för skolorna att delta i mässor, annonsera och göra direktutskick är enligt de svarande att locka elever att besöka skolan på Öppet hus eller i annat sammanhang. Ett besök på en skola anses kunna förmedla en känsla för skolans mer subtila värden som annars kan vara svåra att förmedla.

Rektorerna poängterar vikten av informativ marknadsföring och att inte inge förhoppningar om vad skolan ska erbjuda som den inte kan leva upp till. Alla intervjuade har erfarenhet av att elever vill byta till deras utbildningar för att de inte har fått vad de har förväntat sig på andra skolor. En intervjuad berättar hur han förmanar sina elever inför Öppet hus och gymnasiemässa att bara säga sådant som de verkligen tycker stämmer.

De kommuner som ingår i intervjustudien använder någon form av gemensam marknadsföring av sina gymnasieskolor, t.ex. av ett varumärke som representerar vissa värden. Ett sådant värde är ett stort utbud av kurser i moderna språk och individuella val som de kommunala gymnasieskolorna kan erbjuda genom att samarbeta. Ett annat värde är kvaliteten på praktisk – estetiska kurser där kommunala skolor uppges kunna ha fördel framför fristående konkurrenter genom tillgång till lokaler.

Förutom marknadsföring och stora kursutbud är unika utbildningar, satsningar på IT, certifieringar som kvalitetsgaranter samt upparbetade samarbeten med yrkesbranscher faktorer som anses kunna öka antalet elever till skolorna. Som beskrivet tidigare i kapitel 3 erbjuder många kommuner specialutformade program, en möjlighet som dock kommer att försvinna genom den kommande gymnasiereformen. Andra sätt att göra utbildningar unika som beskrivs i studien är specialisering genom olika inriktningar eller programkombinationer. Exempel på det sistnämnda är att erbjuda NV på skolor som också har estetiska programmet (ES) för att locka kulturellt intresserade elever som vill ha en naturvetenskaplig utbildning. En annan strategi är att ha samma program med olika profileringar på de kommunala gymnasieskolorna, för att kunna attrahera olika typer av elever och undvika inbördes konkurrens mellan kommunens skolor.

De intervjuade som talar om IT-satsningar som ett sätt att attrahera framtida sökande poängterar att det handlar om att utveckla pedagogiska hjälpmedel, inte bara som *”lockgodis”* för att få fler elever. Vidare uppges

certifieringar vara belägg för skolors kvalitet och därmed attraktivt för blivande elever. Exempel på sådana certifieringar är Teknikcollege och miljöskola. Upparbetade samarbeten med näringslivets branscher innebär goda möjligheter att erbjuda arbetsplatsförlagd utbildning, APU, vilket företrädare för skolor som erbjuder yrkesförberedande program nämner som en konkurrensfördel gentemot nystartade utbildningar utan sådana förutsättningar.

Det varierar i vilken utsträckning gymnasieskolorna marknadsför sig till elever i kringliggande kommuner, bl.a. beroende på vilken sorts samverkan kommunerna har. I ett par fall talar de intervjuade om vikten av att mindre kommuner har kvar sin gymnasieskola, både för att elever ska slippa pendla om de inte vill och för att skolan behöver finnas kvar när gymnasiekullarna åter blir större.

I intervjuerna framkommer exempel på att det ur gymnasieskolors perspektiv inte bara är av vikt att få elever, utan det kan också ha betydelse vilka elever som skolan får. Typen av elever på en skola påverkar enligt flera rektorer vilka som kommer att fortsatt vilja söka sig dit. Elevsammansättningen är i sin tur beroende av programsammansättningen. Bland de intervjuade förekommer såväl åsikten att de bara vill erbjuda studieförberedande program, som att de gärna vill ha en kombination av studie- respektive yrkesförberedande för att påverka elevsammansättningen.

Programsammansättningen kan också påverka söktrycket. Den intervjuade från en gymnasieskola som har tagit över ett yrkesförberedande program från en annan kommunal skola som lagts ner på grund av vikande elevunderlag, uppger att söktrycket minskat till detta program. Orsaken uppges vara att de elever som söker till yrkesprogrammet inte attraheras av det klimat som råder bland eleverna på skolans övriga program.

Några av rektorerna för gymnasieskolor med yrkesförberedande program tror att den nya gymnasiereformen kommer att påverka vilka elever som söker sig till dessa program eftersom de inte självklart kommer att leda till högskolebehörighet. Rektor för en skola uppger att elevsammansättningen redan nu har ändrats. Studiemotiverade elever har enligt dennes tolkning uppfattat att värdet av ett yrkesförberedande program kommer att sänkas, vilket har lett till att de har avbrutit en yrkesinriktad utbildning inför sitt andra år och börjat om i årskurs ett på studieförberedande program.

Behålla elever

Strategier för att undvika byten på grund av missnöje eller felval som framkommer i intervjuerna är strävan efter att ge saklig information och marknadsföring om utbildningens innehåll samt att tillgodose elevers förstahandsval. Den förstnämnda faktorn avser tydlighet om vad skolan erbjuder. En av skolorna som främst har yrkesförberedande program fortsätter efter skolstart

med att föra ut tydligheten genom en introduktion som poängterar de yrkesförberedande inlagen i syfte att eleverna ska vara medvetna om vad det är de har valt. En annan skola försöker att öka elevernas förutsättningar att göra rationella val genom ett rundvandringssystem där intagna elever provar på olika yrkesförberedande inriktningar innan de slutgiltigt bestämmer sig. Den sistnämnda skolan tar successivt in fler elever långt in på terminen, varefter det blir klart var det finns utrymme i organisationen, dvs. en aktivitet som påverkar dimensioneringen av andra gymnasieskolor oavsett huvudman.

Programfördelningen har betydelse för möjligheten att byta utbildningsväg utan att byta skola. En åsikt som studien visar är t.ex. att en skola som har NV också bör ha SP, helst SP-ekonomi som reträttväg för de elever som tycker att NV var för svårt.

En av de intervjuade påpekar att det är viktigt att den kommunala gymnasieskolan har en viss volym för att kunna ta emot *"hemvändare"*, dvs. elever som har påbörjat sin utbildning i fristående eller annan kommuns skola, men som önskar byta till den egna kommunens gymnasieutbildning. Rektorer uppger att de följer upp skolbyten genom intervjuer, samtal med SYV eller liknande, men aldrig försöker hindra något byte.

Anpassa kostymen

Anpassning av antalet utbildningsplatser till elevantal sker både på kommun- och skolnivå. En intervjuad beskriver hur förvaltningen följer elevernas val och försöker anpassa programutbudet och dimensioneringen efter förändringar som sker med ambitionen att i så hög grad som möjligt tillgodose förstahandsvalen. Utbudet bestäms dock inte bara av elevers efterfrågan utan även av t.ex. branschens önskemål avseende dimensionering av olika yrkesförberedande program och tillgång till platser för APU. I en kommun beslöt politikerna att ett program skulle fortsätta trots att söktrycket var lågt, bland annat för att tillgodose önskemål från den aktuella branschen.

Kommunernas organisering handlar bland annat om hur olika program förläggs på olika gymnasieskolor. Enligt intervjuerna är programkoncentration på olika skolor en strategi som både är genomförd och diskuterad inför framtiden. Åtgärden syftar dels till att kommunens skolor inte ska konkurrera med varandra, dels till effektivt resursutnyttjande. Vissa programkombinationer kan ge samordningsvinster gällande t.ex. lokaler och lärarkompetens.

Materialet ger exempel på att både skolor och program med dåligt söktryck har lagts ner. *"Vi har passerat både osthyvel och kniv, nu är det yxan som gäller"*, säger en rektor. När skolor har lagts ner har kommunerna erbjudit befintliga elever placeringar i samma klass fast på andra gymnasieskolor. Flera intervjuade har beskrivit hur en del elever istället har sökt sig till andra skolor vid

den typen av förändringar och att det funnits fristående huvudmän som aktivt rekryterat elever vid sådana tillfällen. Det går med andra ord inte att bara göra en skrivbordsfördelning av befintliga elever, en omständighet av betydelse för förutsättningarna att planera och dimensionera verksamheten.

Ett osäkert elevunderlag innebär på skolnivå en osäker ekonomi. Dessutom kan sparkrav komma under pågående verksamhetsår. Flera av de intervjuade talar om kontinuerlig organisationsöversyn för att öka effektiviteten och få budgeten i balans. Behovet av att anpassa organisationen till relevantalet på skolnivå varierar för de intervjuade. I skolor och för program med högt söktryck kan byggnader och organisation vara optimalt utnyttjade, även om sparbetning och ökade kostnader för andra kommunala skolors elevtapp kan skapa ändrade förutsättningar för verksamheten. Andra kommunala gymnasieskolor i studien har behövt antingen anpassa verksamheten till ett vikande elevunderlag eller försöka fylla den på något nytt sätt. Exempel på förändringar gäller programutbud, klassantal, klasstorlekar, personalstorlek, kursutbud samt nyttjande av skolans lokaler. Avveckling av program är en åtgärd när söktrycket blivit för lågt, som i följande exempel:

”Vi tyckte det var dåligt söktryck. Jag har jobbat med att varje program är en resultatenheter, de ska gå i balans. Sedan kom ett läge när vi redovisade minus. ... När jag såg helheten, söktrycket, konkurrensen, alla faktorer så tyckte jag att nej, minusen väjde över. Vi talade om att det inte var sökbart efter februarivalet.”

I detta fall gick tvåor och treor kvar ett år, sedan fick de tidigare tvåornas klass gå sitt avslutande år på en annan kommunal gymnasieskola.

Ett sätt att kompensera minskat söktryck på ett program har varit att utöka klassantalet eller relevantalet på mer attraktiva program i syfte att få en budget i balans. Ökade klasstorlekar beskrivs både som en kostnadsbesparande åtgärd och en beredskap i organisationen för att klasser kan krympa vid kommande elevminskningar. Det sistnämnda innebär alltså att förebygga överskott av lärare vid en fortsatt elevminskning.

Nedskärning av personal är ett sätt att anpassa organisationen till en elevminskning, med de ovan beskrivna följderna av turordningskretsar som möjlig följd. Att utnyttja Lärarlyftet för att låta personal få vidareutbildning uppges ha varit ett sätt som kommunerna har använt för att undvika uppsägningar. Lärarlyftet förutsätter dock att kommunen är beredd att bekosta en viss del av lönekostnaderna.

Ett *”slimmat utbud av kurser”* för individuella val är ytterligare ett sätt som en rektor beskriver. Det slimmade utbudet handlar alltså om hantering av konkurrens på skolnivå, medan det tidigare beskrivna ökade utbudet av t.ex. språkkurser handlar om kommunala gymnasieskolors samverkan som strategier.

Gymnasieskolor med minskande elevantal har använt överskott av lokaler för andra verksamheter. Exempel på verksamheter som samlokaliseras och – organiserats med gymnasieutbildningarna är kommunal vuxenutbildning, gymnasiesärskola, grundskolans senare år, korta yrkesrelaterade kurser och undervisning för ensamkommande flyktingbarn. *”Det får inte bli tomt, vi måste fylla ett hus. Varumärket måste blomma, annars går det utför”*, säger en intervjuad rektor.

Planering, strategier och marknadsanalyser

Förutsättningarna att planera och dimensionera gymnasieskolornas verksamhet varierar beroende på bl.a. söktryck, konkurrensläge och programstruktur. Några av rektorerna talar om att elevers ansökningsmönster kan vara både nyckfulla och svåröversägliga. Därmed är det svårt att känna av marknaden för de gymnasieskolor som inte har så högt söktryck. Framtiden är oviss i och med att det både kan tillkomma nya aktörer och befintliga kan försvinna. En ytterligare försvarande omständighet för planering på kommunnivå anses vara när ungdomar sent får besked om att de utbildningar som de tagits in på inte startar. Detta kan ske oavsett huvudman. Det kan vara svårt att tillgodose elevers övriga önskemål om utbildning ifall det inte finns lediga platser kvar i ett sent skede. En sådan omständighet kan alltså drabba elever mer än huvudmän.

Planeringen och dimensioneringen av gymnasieskolornas verksamhet kan enligt rektorernas utsagor underlättas av intern samverkan, omvärldsbevakning och kontroll över den egna ekonomin. Intern samverkan, t.ex. i en kommunal ledningsgrupp, uppges kunna underlätta skolornas planering, dels genom att gemensamma strategier utarbetas, dels för att gruppen kan vara bollplank för den enskilde rektorn.

Behovet av omvärldsanalys och av att utarbeta olika scenarier avser statlig, regional och lokal nivå. Bevakningen av den statliga nivån som enligt utsagorna är viktig handlar främst om den kommande gymnasiereformen och det kommande riksdagsvalet. Studien visar också att rektorerna följer nationella trender när det gäller hur attraktiva olika program är. Om söktrycket till ett visst program sjunker i landet som helhet kan en rektor förbereda organisationen vid sin skola för ett minskat antal ansökningar till den utbildningen. Behovet av bevakning på regional och lokal nivå handlar om ändrad konkurrens för att nya fristående skolor får tillstånd att etablera sig eller befintliga fristående skolor får tillstånd att bedriva fler utbildningar, huruvida utbildningar med tillstånd startar samt om utbildningar i kommunal eller fristående regi läggs ner. Den lokala omvärldsbevakningen handlar också om fördelningen av marknadsandelar, dvs. söktrycket till både kommunala och fristående skolor i närområdet. Den handlar även om att följa olika branschers utveckling. De intervjuade rektorerna uppger att de måste planera utifrån flera olika scenarier.

De ekonomiska förutsättningarna för verksamheten kan förändras om relevantalet eller personalsammansättningen ändras, eller om kommunen inför sparbetning. En av de intervjuade säger att det underlättat för honom i planeringen att ha en ekonomichef på skolan.

En ståndpunkt som framkommer i studien är att man både på kommunal nivå och på skolnivå kommer att få förhålla sig till att det finns en osäkerhet i relevantalet och därmed i ekonomin framöver, och sedan skapa en organisation som är så effektiv som möjligt. De strategier inför framtiden som de svarande uppger är desamma som man haft hittills, dvs. samverkan inom kommunen och med branscher, samt uppbyggnad och bevarande av immateriella värden som kvalitet, varumärke och specialisering. En svarande berättar att skolans ledning har gjort en analys av verksamheten för de kommande fem till tio åren, och kommit fram till att de ska stärka inneboende värden som gör att man vill välja den här skolan. Förutom god kvalitet i undervisningen visar intervjuerna att det finns en tro på att den stora möjligheten till konkurrens ligger i hur skolan förmår hantera elevens sociala behov. En rektor säger att konkurrensen inte bara behöver handla om att utbilda de bästa inom ett visst yrkesområde: *"Varför vara bäst på det traditionella ... Vi behöver inte bara konkurrera med att ha bästa kockar"*, utan även om att skolan måste anpassa sig till de behov som finns. Kanske ska skolan istället erbjuda andra program än nu, utöka vuxenutbildningen, eller bli bäst på att ta hand om resurskrävande elever, säger samma rektor. Flera intervjuade uttrycker funderingar över vilka möjligheter till specialisering av utbildningar som den nya gymnasiereformen medger.

Flexibilitet är ett begrepp som återkommer i intervjuerna, både när det gäller organisation och lokaler. Överskott av lokaler beskrivs som en kostnadsdrivande faktor. I studien nämns idéer om att det behövs nya sätt att förhålla sig till skolans byggnader, t.ex. att ha korta kontrakt eller öka samarbetet med branscher så att dessa kan tillhandahålla lokaler, utrustning och kompetens medan skolan står för basverksamheten. Det handlar alltså om andra sätt än de traditionella att se på vad en skola är.

Sammanfattning

Gymnasieskolorna som ingår i studien upplever främst konkurrens från fristående skolor. De svarande föredrar att konkurrera med fristående gymnasieskolor som de anser har god kvalitet, eftersom söktrycket till dessa blir förutsägbart även om det är stort. De intervjuade rektorerna uppger att konkurrensen om elever har lett till ökad kommunal samverkan både inom den egna och med andra kommuner.

Gymnasieskolorna satsar enligt rektorerna på olika typer av förbättringar för att kunna locka och behålla elever. De kommunala gymnasieskolorna har

enligt utsagorna ökat sin kvalitet, och lärare har blivit mer medvetna om betydelsen av att kunna föra ut vad skolan har att erbjuda. Konkurrensen uppges dock kunna påfresta organisationen även för skolor som lyckas bra med sin elevrekrytering. När turordningskretsarna för personalen omfattar hela kommunen kan lärare vid populära skolor få lämna plats åt övertaliga lärare från skolor som lyckats sämre med att få elever om de övertaliga har längre anställning.

Flera av de intervjuade har erfarenhet av att elever i ökad utsträckning byter skola i början av sin första termin, vilket kan utmana skolornas planering och dimensionering. Likaså har flera erfarenheter av att elever byter från årskurs två till årskurs ett på ett nytt program.

Rektorerna gör mer eller mindre omfattande marknadsföringsinsatser även om de bara anser att det kan ge ett tillskott på marginalen. God utbildning anses däremot ge nöjda elever och ett rykte som sprider sig. Planeringen och dimensioneringen av gymnasieskolan underlättas enligt studien av samverkan inom kommunen samt omvärldsbevakning. Det som försvårar uppges bl.a. vara svårförutsägbara ansökningsmönster och osäkerhet om nya konkurrenter ska tillkomma.

Diskussion och slutsatser

6. Diskussion och slutsatser

Syftet med den här rapporten är att ge en aktuell bild av hur kommuner hanterar, planerar och dimensionerar sin gymnasieverksamhet, mot bakgrund av ett minskande elevunderlag och ett växande gymnasieutbud. Bilden bygger dels på faktiska förhållanden enligt Skolverkets officiella statistik, dels på utsagor från kommunala tjänstemän i en enkät- och en intervjustudie. Rapporten avser att besvara följande frågor: 1. Hur ser konkurrensläget för den kommunala gymnasieskolan ut, och hur varierar det mellan olika typer av kommuner? 2. Vilka konsekvenser har konkurrens om gymnasieelever fått enligt kommunerna? 3. Hur har kommunerna agerat för att hantera konkurrensen, och hur avser de att agera framöver? samt 4. Hur påverkar olika faktorer kommunernas planering och dimensionering av de egna gymnasieskolorna, och hur varierar detta mellan olika typer av kommuner? Det avslutande kapitlet sammanfattar svaren på dessa frågor och diskuterar dem utifrån några olika aspekter.

Konkurrensläget och variationen

Elevantalet sjönk läsåret 2009/10 jämfört med året innan, dock inte i den utsträckning som tidigare prognoser visat. Anledningen till att elevminskningen blev 1 500 elever istället för prognostiserade 10 000 är att fler elever går mer än tre år i gymnasieskolan, i de flesta fallen i kombination med att de har bytt utbildningsinnehåll. Skillnaden kan peka på ett nytt beteende inom gymnasieutbildningen. Förhållandet måste dock följas under flera år för att kunna verifiera om det verkligen är fråga om någon beteendeförskjutning. Andra orsaker till att elever går mer än tre år i gymnasieskolan kan teoretiskt sett vara t.ex. att de har varit sjuka, bott utomlands periodvis eller haft omfattande studiesvårigheter.

Att gymnasiekullar fluktuerar över tid är inget nytt, däremot är kombinationen av elevminskning och ökning av antalet erbjudna gymnasieutbildningar ny. När de fristående gymnasieskolornas expansion tilltog i början av 2000-talet ökade samtidigt elevkullarna, vilket innebar att de fristående skolorna då avlastade kommunernas behov av att bygga ut sin gymnasieverksamhet. Flertalet kommuner förväntar sig att svårigheterna att planera och dimensionera den egna gymnasieverksamheten kommer att öka de närmaste åren.

Enligt enkätstudien konkurrerar stadskommuner i störst utsträckning med fristående gymnasieskolor, medan glesbygds- och mindre kommuner i störst utsträckning konkurrerar med andra kommuners gymnasieskolor. Förorts- och pendlingskommuner konkurrerar både med fristående och med andra kommuners gymnasieskolor. Andelen folkbokförda elever som går i andra

kommuners gymnasieskolor är lägst i stadskommunerna och högre i de övriga kommungrupperna. Det visar att städerna har en attraktionskraft på elever som bor i deras närområden.

Kommuner kan uppfatta att en låg andel elever i den egna gymnasieverksamheten antingen är ett problem eller en lösning. Det kan vara ett problem om kommunen inte har dimensionerat det egna utbudet efter ett sådant scenario. Däremot är det en lösning i de fall kommunen samverkar med närliggande kommuner för att t.ex. kunna erbjuda elever fler program, minska utbudet i kommunens egen skola eller egna skolor, samt kunna dra organisatoriska fördelar.

Kommunerna om konkurrensens följder

De vanligaste svaren på vad konkurrens om gymnasieelever har lett till är ökade kommunala kostnader, fler elever som byter utbildning, mer kvalitetsarbete i kommunernas gymnasieskolor samt ytterligare specialisering av utbildningsalternativen t.ex. genom inriktningar och profiler.

Ökade kommunala kostnader

Flertalet av de svarande som bedömer att de kommunala kostnaderna har ökat till följd av konkurrensen om elever, anger att detta beror på kostnader för marknadsföring samt diskrepans mellan elevtal och organisation. Dessa faktorer går att relatera till att elevunderlaget är osäkert och föränderligt. Ut-sagorna om ökade kostnader för diskrepans mellan elevantal och organisation avser troligen att kommunerna har kostnader under den tid det tar att anpassa utbudet till ansökningsbilden. Överskott av lokaler, respektive satsningar på utbildningens kvalitet, är ytterligare orsaker till ökade kostnader som enligt enkätsvaren är relativt vanliga. När det gäller kvalitetssatsningar går det att se ökade kostnader som investeringar, dvs. kommunen kalkylerar med att satsningarna ska ge utdelning i någon form av värde, t.ex. fler ansökningar, eller förbättrad måluppfyllelse, genomströmning eller arbetsmiljö.

Skolverkets officiella statistik visar att kostnaderna per gymnasieelev har ökat i fasta priser under 2000-talet. Möjligt är att den nu rådande konkurrens-situationen har minskat effektiviteten i den kommunala resursanvändningen i gymnasiesektorn t.ex. på grund av kostnader i samband med omställningar och anpassning av det kommunala gymnasieutbudet. Det finns alltså tecken på att den ökade konkurrensen har lett till ökade kostnader för kommunerna. Det finns anledning att undersöka denna aspekt närmare. Hur den nya riksprislistan för ersättning till fristående skolor samt det nya regelverket om lika villkor för fristående och offentliga skolor kommer att påverka situationen återstår att se.

Ökad elevrörlighet

En hög andel kommuner anger i enkäten att elever i ökad utsträckning byter skola och/eller program som en följd av konkurrensen. Såväl intervjustudien som kommentarer i enkäten tyder på att elever byter utbildning både innan och efter att skolor rapporterar elevantalet till Skolverkets uppföljningssystem, dvs. 15 oktober. Mönstret kan alltså bara delvis följas i den officiella statistiken.

Utsagor i den här rapporten tyder på att elevers rörlighet på skolmarknaden är ett komplext fenomen som beror på olika faktorer. Det är inte självklart i vilken utsträckning elevers skolbyten går att relatera till konkurrenssituationen. Dock är det lättare för elever att vara ombytliga när det finns ett överskott av gymnasieplatser, vilket i hög grad är fallet i nuläget.

En anledning till skolbyten enligt både kommentarer i enkäten och intervjuutsagor är att elever tröttnar på långa resvägar till gymnasieskolor som de har valt, en annan att elever sent får plats på t.ex. sitt förstahandsval, i vissa fall först sedan utbildningen är påbörjad. Att elever byter kan skapa utrymme för fler byten, genom en kedjeeffekt. Fler skäl till skolbyten är enligt vad som framkommer i studierna kompisrelaterade orsaker, samt att elever inte tycker att den utbildning de har valt motsvarar deras förväntningar. En ytterligare förekommande orsak till byten enligt de svarande är att det stora utbudet som finns i vissa regioner kan vara förvirrande för elever. Mångfalden i utbudet kan enligt det resonemanget ha gått för långt. I det avseendet syftar den kommande gymnasiereformen på att renodla utbudet, vilket på sikt kan innebära att rörligheten på skolmarknaden minskar. Detta återstår att se.

Elevers rörlighet mellan olika utbildningar kan få konsekvenser för gymnasieskolors och kommuners planering och dimensionering, t.ex. om elevantalet sjunker efter terminsstart. Att olika program ger rätt till olika ersättning innebär att byten även kan leda till komplikationer i budgethänseende. På skolnivå kan gymnasieelevers byten även medföra att resurser för särskilt stöd i mer eller mindre stor omfattning blir tagna i anspråk av dem som bytt, eftersom elever kan behöva komplettera sina förkunskaper för det nya programmet.

Skol- och programbyten kan innebära påfrestningar för elever, även om det också kan vara lyckade lösningar för vissa. Hemvändare är inte garanterade plats på det program som de har tagits in på vid någon annan gymnasieskola, även om många kommuner uppger att de försöker tillgodose elevers önskemål. I de fall elever börjar om på ett nytt program efter ett eller två år kan deras gymnasietid bli förlängd. Ett byte av utbildningsväg kan enligt Skolverkets enkät om särskilt stöd i gymnasieutbildning även innebära att eleven får läsa in kurser utanför ordinarie skoltid.²⁴

²⁴ Skolverket 2010, pågående studie.

Rapporten har vidare gett exempel på orsaker till skol- och programbyten som inte på samma sätt går att relatera till konkurrensläget. En sådan orsak är, enligt resultat från intervjustudien, att den nya gymnasiereformen redan under innevarande läsår uppges ha orsakat byten. Elever på yrkesförberedande program uppges i vissa fall ha uppfattat att reformen sänker värdet av sådan utbildning, eftersom den inte per automatik leder till högskolebehörighet.

I vissa fall uppges även elever ha bytt utbildning för att de har tyckt att det program som de började på var för svårt. Skolverket har tidigare genomfört en intervjustudie med 16 ungdomar som avbrutit sin gymnasieutbildning, vilket för flertalet innebar att de bytte utbildningsväg och började om på ett annat program med en förlängd utbildning som följd.²⁵ Studien visade att ungdomarna upplevde brister i det stöd de hade fått av skolorna där de börjat sin gymnasieutbildning. Samma resultat framkommer i andra studier som ingår i Skolverkets kunskapsksammanställning om studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan.²⁶

Det finns strukturella förklaringar till att antalet elever som går mer än tre år i gymnasieskolan har ökat. En anledning är, enligt kommentarer i enkäten, att ungdomar som har avbrutit sina studier återupptar dem om de inte får arbete. Arbetsmarknaden för ungdomar samspelar, som den ofta gör, med omfattningen av elever i gymnasieskolan. En ytterligare strukturell orsak till att fler elever går mer än tre år i gymnasieskolan skulle kunna vara de nya antagningsreglerna till den högre utbildningen.²⁷ Detta är inget som det utifrån resultaten i denna rapport går att peka på, men som ändå kan vara vårt att nämna. De nya antagningsreglerna innebär att den som har kompletterat sina gymnasiebetyg i efterhand hamnar i en urvalsgrupp med färre platser än den som kommer direkt från gymnasieskolan. Det innebär att det finns ett ökat incitament att fullfölja gymnasieutbildningen i ungdomsgymnasiet, även för den som inte klarar det på tre år. Dessutom har kommunernas platsantal i den gymnasiala vuxenutbildningen minskat.

Den ökande konkurrensen om elever kommer av allt att döma innebära att en del gymnasieskolor och program läggs ner framöver, och att nya tillkommer. Det kan handla såväl om fristående, som kommunala skolor. En del elever kommer att behöva byta gymnasieskola i samband med skol- och programnedläggningar framöver, oavsett om de vill eller ej. Byten av utbildningsväg i gymnasiet är alltså inte bara sådant som elever väljer att göra, utan de kan även bli tvungna att byta.

²⁵ Skolverket 2007, *Varför hoppade du av?*

²⁶ Skolverket 2008, *Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskapsksammanställning.*

²⁷ www.hsv.se

Kvalitetsutveckling och mångfald i utbud

Konkurrensen på gymnasie marknaden har, enligt de erfarenheter som rapporten har redovisat, bidragit till både kvalitetsutveckling i den kommunala gymnasieskolan och ett mer specialiserat utbud av kurser och utbildningar, dvs. ökad mångfald.

Svaren på frågor i enkätstudien tyder på att konkurrensen medfört att kommuner satsat på bättre kvalitet i de egna gymnasieskolorna. Det kan tolkas som att många kommuner anser sig ha fått ut något av värde av de ökade kostnader som de uppger sig ha fått. Hänvisning till kvalitet är en av de vanligast angivna kommentarerna om hur kommunerna avser att hantera konkurrensen om eleverna inom gymnasieskolan framöver. Några kommuner har förtydligt att de med kvalitet avser t.ex. ökad måluppfyllelse, kompetensutveckling av personal och förbättrat bemötande. Vanligast är dock att de svarande inte har förtydligt vad de menar med kvalitet. Kvalitet framstår som ett mångtydigt begrepp, utan en självklar innebörd.

Intervjustudien ger exempel på i vilka avseenden som en kvalitetsutveckling har skett, enligt rektorernas bedömningar. De intervjuade talar framför allt om kvalitetsfaktorer som inte är självklart avläsbara i betygsstatistiken, åtminstone inte på kort sikt. Exempel på sådana faktorer är förbättrat mentorskap, bemötande och allmänt värnande om elevers välbefinnande. Det här är sådant som respondenterna uppger kan ha betydelse för att vissa elever ska fullfölja sin utbildning, men som kan vara svårt att följa upp.

Skolverket pekar i en rapport på att studieresultaten i gymnasieskolan har förbättrats i vissa avseenden.²⁸ Rapporten visar att andelen elever som fick godkända betyg i kurser motsvarande de poäng som krävs för grundläggande behörighet ökade över tid, framför allt för dem som gått yrkesförberedande utbildningar och att flertalet av eleverna som avbryter sina studier gått i den tredje årskursen. En närmare granskning av de nybörjarkullar som startade sina gymnasiestudier mellan åren 1998 och 2005 visar att andelen elever med slutbetyg inom 4 år har ökat från 73 till 76 procent under perioden.²⁹ Om det går att relatera de förbättrade resultaten till de kvalitetssatsningar som kommuner uppger sig ha gjort är osäkert. Kommunerna uttalar sig troligen om vad som varit aktuellt i ett mer närliggande perspektiv och resultaten kan komma att visa sig framöver.

Enkätresultaten visar vidare att nya profiler, inriktningar samt specialiseringar av programutbud är tillvägagångssätt som de kommunala gymnasieskolorna använder i syfte att attrahera elever. Både enkät- och intervjustudien ger exempel på samverkan såväl inom som mellan kommuner för att öka

²⁸ Skolverket 2008, *Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier*.

²⁹ Skolverket 2009, *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2009*.

utbudet av kurser och utbildningar. Det innebär att mångfalden i det kommunala gymnasieutbudet uppges ha ökat, vilket även i någon mening är en kvalitetsfråga.

Både kvalitetssatsningar och mångfald i utbud går att relatera till den önskan om nöjda elever som framkommer i intervjustudien. Nöjda elever fungerar som marknadsförare och är dessutom lojala i bemärkelsen att de förmodligen stannar på skolan. Enligt intervjustudien är nöjdheten något som är svårt att lura sig till genom lockbeten eller utbildning som inte lever upp till elevers förväntningar.

Såväl kommentarer i enkäten som intervjustudien visar att en del svarande anser att det finns en överetablering av fristående gymnasieskolor i närområdet. En kvalitetssänkande aspekt som nämns är kontinuitetsbrister på grund av lärar- och elevomflyttningar. Det är svårt att säga om det finns någon gräns för när konkurrens inte längre leder till kvalitetsökning enligt de svarandes bedömningar.

Hur kommuner uppger att de hanterar konkurrensen

Resultaten i enkät- och intervjustudierna visar att kommuner och skolor i sina roller som utbildningsproducenter både försöker *påverka* och *anpassa sig till* gymnasie marknaden. Kommunerna använder sig av *konkurrerande strategier*, *samverkan* och *flexibilitet*. Kommuner och skolor använder dessa olika ageranden i varierande grad, samt mer eller mindre parallellt.

Konkurrerande strategier avser att påverka marknaden

De konkurrerande strategier som kommuner och kommunala gymnasieskolor använder sig av för att påverka marknaden är marknadsföring samt erbjudande av attraktiva utbud. Marknadsföring är, som tidigare nämnts, den orsak som kommuner mest frekvent anger i enkäten till att konkurrens leder till ökade kostnader. Med attraktiva utbud avser rapporten speciella inriktningar och profiler, stort kursutbud samt kvalitet i undervisning, lokaler och elevhälsovård m.fl. kringfunktioner. Ytterligare en konkurrerande strategi som förekommer enligt både enkät- och intervjustudien, är att kommuner undviker att samarbeta med fristående skolor t.ex. när det gäller att erbjuda dem tillgång till kommunala tjänster och lokaler. Det går även att förstå den (enligt enkätstudien) begränsade samplanering av utbildningsutbudet som sker med fristående huvudmän, som en konkurrerande strategi.

Samverkan både för påverkan och anpassning

Kommuner kan genom samverkande strategier både påverka och anpassa sig till elevminskning och marknadsläget. Det förekommer samverkan på både

kommunal- och skolnivå; mellan kommuner, inom kommuner, med näringslivets branscher samt med fristående huvudmän och skolor.

Samverkan i syfte att påverka marknaden, dvs. i konkurrerande syfte, handlar t.ex. om att flera kommunala gymnasieskolor gemensamt erbjuder ett stort kursutbud för att därmed bli attraktiva och locka fler sökande. Samverkan inom kommuner kan också handla om fördelning av program, antingen för att undvika inbördes konkurrens eller för att göra utbudet attraktivt genom kombinationen av program på olika skolor. Även samverkan mellan kommuner kan vara avsedd att skapa attraktiva utbud och därmed påverka marknaden. Samverkan med näringslivets branscher för att säkra platser till arbetsplatsförlagd utbildning, APU, kan också medverka till att göra en kommunal utbildning lockande. Sådan samverkan kan även avse dialog om dimensioneringen av program, och då handlar det om anpassning till samhällets behov.

Regional samverkan är ett sätt för kommuner att anpassa sig till elevminskning och eventuellt marknadsläge, och kunna erbjuda ett allsidigt utbud av program. Regional samverkan kan t.ex. innebära en fördelning av vilka program som respektive kommun ska erbjuda. Ett möjligt dilemma är den erfarenhet som framkom i enkätstudien, att elever tröttnar på att pendla efter en kortare eller längre tid och söker plats i hemortens skola, dvs. hemvändare. En fråga man kan ställa sig är om fördelning av program mellan kommuner i praktiken kan komma att minska det reella utbudet för elever, eller om det åtminstone ställs på sin spets hur motiverade elever behöver vara för att fullfölja utbildningar i gymnasieskolor som ligger långt från hemmet.

Den samverkan med fristående gymnasieskolor som framkommer i rapportens studier handlar med få undantag om intagning av elever och således om att göra ansökningsbilden mer överskådlig. Detta framstår som en strävan att underlätta samexistens för alla parter, och är således en anpassande strategi.

Flexibilitet en anpassande strategi

Flexibilitet innefattar t.ex. att vissa kommuner och gymnasieförbund uppger sig ha långtgående ambitioner att anpassa sitt utbildningsutbud efter elevernas ansökningar. Dessutom måste kommuner, när elever väl har valt och tagits in, vara flexibla och anpassa sin organisation till elevunderlaget. Intervjustudien ger exempel på hur kommuner försöker bygga in möjlighet till flexibilitet i organisationen, t.ex. genom att personal kan arbeta även med annan utbildning eller genom att ha lokaler som är möjliga att delvis hyra ut eller nyttja till andra verksamheter. Beskrivningar i enkäten av hur kommuner hanterar elever som byter program och skola ger också exempel på strävan efter flexibilitet. Möjligheten till flexibilitet kan variera mellan program. Både intervjustudien och kommentarer i enkäten tyder på att det kan bli en eftersläpning av kostnader vid omställningar till t.ex. ändrade ansökningsmönster.

Faktorer som påverkar planering och dimensionering

Kommunen som konkurrent och garant

Kommunerna har att agera både som *utbildningsproducent* och därmed *konkurrent* till andra skolhuvudmän, och genom sitt grundansvar även som *garant* för att kommunens ungdomar får den möjlighet till utbildning som de har rätt till. Grundansvaret kan tillgodoses genom att erbjuda utbildning i egen regi och genom samverkan. Det totala utbudet av utbildningar i närområdet, eventuella samverkansavtal eller gymnasieförbund, samt elevernas ansöknings-, omvals- och bytesmönster påverkar i vilken omfattning en kommun behöver vara utbildningsproducent för att uppfylla sin roll som garant.

Fyra av tio kommuner anger att de har samplanerat sitt utbud av gymnasieverksamhet med andra kommuner inför läsåret 2009/10. Andelen kommuner som anger att de samverkar med andra kommuner genom en regional specialisering avseende programutbud och inriktningar är högre, då två av tre uppger detta. En möjlig orsak till skillnaden i svaren kan vara att den regionala specialiseringen, som t.ex. kan vara ett sätt för en kommun att garantera ett allsidigt utbud av program, är inarbetad och att ytterligare samplanering inte förekom inför läsåret 2009/10.

Kommuners planering och dimensionering av den egna gymnasieverksamheten beror på en kombination av olika faktorer och lokala förhållanden, även om det också finns generella mönster. Stadskommunerna samt förorts- och pendlingskommunerna förväntar sig i ungefär samma utsträckning att dels det minskande elevunderlaget, dels ändrat antal platser i fristående gymnasieskolor kommer att försvåra framtida planering och dimensionering. Kombinationen, dvs. att elevunderlaget inte bara är mindre utan också osäkert, förväntas alltså i högre grad komma att få betydelse för planeringen i dessa kommuner. Glesbygds- och mindre kommuner förväntar sig att framför allt elevminskningen kommer försvåra den framtida planeringen, och de förutspår i hög utsträckning att program kommer att läggas ner de närmaste åren. Dessa kommuner uppger sig konkurrera mer med andra kommuner om gymnasieelever än med fristående skolor, men många förefaller att även förvänta sig samverkan med andra kommuner framöver.

Rapporten visar att elevunderlagets, konkurrensens och ansökningsmönstrens föränderlighet kan vara svåröversägliga för kommuner. Hur omfattande föränderligheten är varierar mellan kommuner, och därmed även planeringsvillkoren. Enligt vad som framkommit i rapporten underlättar det inte att elevminskningen blivit mindre än prognosen, utan den minskade förutsägbarheten försvårar istället kommunernas planering och dimensionering. Dessutom är det kostnadsdrivande för kommunerna om elever går mer än tre år i gymnasieskolan eftersom kommunen även är *finansier* för gymnasie-

verksamheten. Elevers omval samt byten av skolor och utbildningar kan medföra att det drar ut på tiden innan ansökningsbilden blir klar, dvs. vilken efterfrågan som kommunerna ska anpassa sitt utbud till. Konkurrensens föränderlighet kan t.ex. innebära att nya utbildningar tillkommer, befintliga utbildningar läggs ner eller erbjudna utbildningar inte startar. Ur ett konkurrensperspektiv kan det framstå som motsägelsefullt att de intervjuade gymnasiecheferna föredrar att konkurrera med fristående gymnasieskolor som de anser har god kvalitet trots att kvalitetsaspekten är deras eget konkurrensverktyg. Det visar behovet av förutsägbarhet när det gäller ansökningsmönster.

Sammantaget ställer elevminskningen och konkurrensen krav på kommuners förmåga att anpassa sitt utbud till ett osäkert elevunderlag samt till en föränderlig utbildningskarta och ansökningsbild. Bidragssystemet med en kundvalsmodell, där ersättningen fördelas helt efter elevers val av gymnasieskola och program, innebär att det finns en kortsiktighet i planeringsvillkoren för huvudmän och skolor. Särskilt märkbart kan detta vara för yrkesförberedande program som är beroende av olika typer av utrustning. Bidragsmodellen tar alltså inte hänsyn till eventuella omställningskostnader.

Ytterligare faktorer

Som rapporten visar påverkar även ytterligare faktorer än elevminskning, elevers rörlighet på skolmarknaden och ökad konkurrens kommunernas planering och dimensionering av sin gymnasieverksamhet. Exempel som rapporten har tagit upp är det kommunalekonomiska läget och den nya gymnasiereformen. Den lokala kontexten har betydelse för hur sådana faktorer påverkar kommuners planering och dimensionering av sin gymnasieverksamhet. Att glesbygds- och mindre kommuner i störst utsträckning har upplevt det kommunalekonomiska läget som en försvårande omständighet går t.ex. att relatera till en möjlig situation med avfolkning i den typen av kommuner. Att en del kommuner tror att den nya gymnasieskolans programstruktur kommer försvåra kan t.ex. ha att göra med att dessa kommuner har satsat på specialutformade program eller att de har byggt upp yrkesförberedande program med stark teoretisk anknytning. Att andra kommuner uppfattar att den nya gymnasiereformens programstruktur kommer förenkla kan t.ex. ha samband med att de upplever elevers nuvarande ansökningsmönster som svårförutsägbara pga. otydlighet i konkurrerande verksamheters utbud. En del kommuner anger att de förväntar sig ökade kostnader i samband med att den nya programstrukturen införs under tiden som organisationen behöver vara dubbel, men att den sedan kommer att förenkla planeringen.

Det har betydelse att kommunens roll både är att producera utbildning och vara garant för att elever får sin rätt att få gymnasieutbildning tillgodosedd. Olika typer av samverkan och samarbeten förefaller bli allt viktigare för många kommuners framtida planering av gymnasieskolan för att kunna vidmakthålla sin roll som garant. En bild som växer fram ur undersökningen är att den framtida planeringen och dimensioneringen kommer påverkas och hanteras genom en komplex väv av konkurrens, samverkan och flexibilitet i olika avseenden mellan och inom kommuner, där specifika lokala förhållanden har betydelse. På vilket sätt de fristående gymnasieskolorna kommer att ingå i den processen återstår att se.

Enligt Skolverkets tidigare prognoser befinner vi oss i nuläget bara i början av elevminskningen för gymnasieskolan. En rad frågor om hur konkurrensen om elever på ytterligare ett par års sikt kommer att påverka kommunernas planering och dimensionering av sin gymnasieverksamhet återstår att besvara. Skolverket avser att genom olika studier fortsatt följa den pågående utvecklingen.

Referenser

Referenser

- Lund, Stefan (2006). *Marknad och medborgare: elevers valhandlingar i gymnasieutbildningens integrations- och differentieringsprocesser*. Diss. Växjö: Växjö universitet.
- Norén, Lars (2003). *Valfrihet till varje pris. Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*, Göteborg: BAS.
- Proposition 2008/09:199. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.
- Proposition 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*.
- Proposition 2009/10:157. *Bidragvillkor för fristående verksamheter*.
- Skollagen (1985:1100).
- Skolverket (2007). *Varför hoppade du av?*, Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008). *Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskapssammanställning*, Stockholm: Skolverket. Rapport nr 322.
- Skolverket (2008). *Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier*, Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2009). *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2009*, Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2009). *PM – Kostnader för förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2008*.
<http://www.skolverket.se/publikationer?id=2253>
- Skolverket (2010). *PM – Skolor och elever i gymnasieskolan 2009/10*.
<http://www.skolverket.se/publikationer?id=2344>
- Skolverket (2010). Pågående studie.
- Skolverket (2010). Uppdrag om analys av införande av de nya reglerna för ersättning till fristående gymnasieskolor enligt riksprislistan, Dnr U2010/432/G.
- Utbildningsdepartementet (2010). *Bidragvillkor för fristående verksamheter: lagrådsremiss*. Tillgänglig på Internet 2010-03-22
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/00/75/8cb7f8d7.pdf>
- www.hsv.se
- www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/

Bilagor

Bilaga 1: Enkät

Kommunens planering och dimensionering av gymnasieskolan

A Förändrat elevunderlag och antal skolor läsåret 2009/10

Hur har nedanstående områden förändrats om Du jämför Din bild av läget idag med föregående läsår (08/09)? När inget annat anges avses närområdet.

Med närområde avses det geografiska område varifrån eleverna i kommunens skolor kommer samt det område där kommunens elever går i skola.

Närområdet kan, men behöver inte, sammanfalla med kommungränsen.

	Ökat	Oförändrat	Minskat	Vet ej/EJ aktuellt
Elevunderlaget för årskurs 1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antalet elever bosatta i kommunen och som går i kommunens egna gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antalet elever bosatta i kommunen och som går i andra kommuners egna gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antalet elever bosatta i kommunen som går i fristående gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antalet kommunala gymnasieskolor i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antalet fristående gymnasieskolor i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antalet landstingsdrivna gymnasieskolor i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programutbudet i kommunens egna gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programutbudet i kommunala gymnasieskolor utanför kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programutbudet i fristående gymnasieskolor i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Har du några kommentarer om förändrat elevunderlag och antal skolor i din kommun som inte framkommit i enkätfrågan?

B Samverkan och konkurrens mellan skolor

Samverkar kommunen med andra kommuners gymnasieskolor inom nedanstående områden?

	Ja, i hög grad	Ja, i viss grad	Nej, inte alls	Vet ej
Gemensamt intagningssystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informationsutbyte angående intagning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regional specialisering avseende programutbud och inriktningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annat, vänligen specificera nedan

Samverkar kommunen i olika former (inkl. försäljnings- eller hyresavtal) med fristående gymnasieskolor inom nedanstående områden?

	Ja, i hög grad	Ja, i viss grad	Nej, inte alls	Vet ej
Gemensamt intagningssystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informationsutbyte angående intagning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samråd avseende programutbud och inriktningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Idrottslokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra lokaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Studie- och yrkesvägledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolhälsovård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Modersmålsundervisning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan undervisning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Särskilt stöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annat, vänligen specificera nedan

Upplever Du att det idag finns skolor som de kommunala gymnasieskolorna konkurrerar med? Flera alternativ kan anges

- Ja, kommunens egna gymnasieskolor konkurrerar med varandra
- Ja, med kommunala gymnasieskolor utanför kommunen
- Ja, med fristående gymnasieskolor i närområdet
- Ja, med landstingsdrivna gymnasieskolor
- Nej
- Ingen uppfattning

Hur väl stämmer följande påståenden in på vad konkurrensen hittills har lett till i kommunen?

	Ja, i hög grad	Ja, i viss grad	Nej, inte alls	Vet ej
Förbättrad kvalitet i kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nedläggning av kommunal gymnasieskola/-or i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nedläggning av program i kommunens egna gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nedläggning av fristående gymnasieskola/-or i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nya profiler eller inriktningar i kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Specialisering av programutbud och inriktningar i kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fler elever som byter mellan skolor/program i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fler lärare som byter mellan skolor/program i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sämre förutsättningar för kontinuitet i elevers utbildning på kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sämre förutsättningar för kommunen att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieprogram	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Överskott av lokaler i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Underskott av lokaler i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ökade kostnader för kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minskade kostnader för kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annat, vänligen specificera nedan

Vilka typer av kostnader har ökat för kommunen? Flera alternativ kan anges

- Kostnader för marknadsföring
- Överskott av lokaler
- Diskrepans mellan elevantal och organisation
- Ökad satsning på utbildningens kvalitet
- Dyrare program har startats

Annat, vänligen specificera nedan

I vilken grad upplever Du att kommunens egna gymnasieskolor verkar på en skolmarknad med följande inslag?

	Ja, i hög grad	Ja, i viss grad	Nej, inte alls	Vet ej
En marknad med konkurrens mellan skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En marknad med samverkan mellan skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En marknad med specialisering av skolor (avseende programutbud och inriktningar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Har kommunen gjort något för att öka antalet sökande till kommunens egna gymnasieskolor?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Vad har kommunen gjort för att öka antalet sökande till kommunens egna gymnasieskolor? Flera alternativ kan anges

- Marknadsföring av kommunens skolor
- Inrättat nya inriktningar/profiler på nationella program
- Inrättat nya specialutformade program
- Ökat antal platser på program med många sökande
- Ökat kvalitetsarbete på kommunens skolor

Annat, vänligen specificera nedan

Har du några kommentarer om samverkan och konkurrens mellan skolor i din kommun som inte framkommit i de föregående enkätfrågorna?

C Elevers byten mellan skolor och program

I vilken grad bedömer Du att elever bytte skola under föregående läsår (2008/09)?

	I hög grad	I viss grad	Inte alls	Vet ej
Mellan kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Från kommunens egna skolor till fristående skola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Från fristående skola till kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Från kommunens egna skolor till kommunal skola utanför kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Från kommunal skola utanför kommunen till kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Finns beslut eller riktlinjer för hantering av elever som byter skola eller program?

- Ja, beskriv nedan (eller hänvisa till dokument/skicka per e-post eller post till Skolverket)
- Nej
- Vet ej

Beskrivning/länk

Följer kommunen upp orsaker till byten till eller från kommunens gymnasieskolor?

- Ja, alltid
- Ja, ibland
- Nej
- Upp till varje skola/program/rektor
- Vet ej

Hur följer kommunen upp orsaker till byten?

Har kommunen centralt inför läsåret 2009/10 planerat och dimensionerat gymnasieutbudet för att kunna ta emot egna elever som vill byta från andra kommuners skolor eller fristående skolor?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Vad har kommunen gjort för att kunna ta emot egna elever som vill byta från andra huvudmäns skolor?

Har du några kommentarer om elevers byten mellan skolor och program i din kommun som inte framkommit i de föregående enkätfrågorna?

D Planering och dimensionering av gymnasieskolan

Hur har följande faktorer påverkat planeringen och dimensioneringen av kommunens gymnasieskolor läsåret 2009/10?

	Förenklat	Varken förenklat eller försvårat	Försvårat	Vet ej/ Ej aktuellt
Reglerna om frisök	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förändrat elevunderlag (åk 1) det senaste året i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förändrat antal platser (åk 1) det senaste året i fristående skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förändring av programutbud det senaste året i fristående gymnasieskolor i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Låg andel förstahandsval till kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elevers omval under intagningsperioden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avbrott eller studieuppehåll under det gångna läsåret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gymnasial lärlingsutbildning (försöksverksamhet) finns i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det kommunalekonomiska läget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den föreslagna gymnasiereformen avseende nya regler om specialutformade program och lokala kurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annat, vänligen specificera nedan

Har följande använts för att planera och dimensionera kommunens gymnasieskolor läsåret 2009/10?

	Ja	Nej	Vet ej/ Ej aktuellt
Prognoser avseende elevunderlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemensamt intagningssystem med andra skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samplanering av programutbud/antalet utbildningsplatser mellan kommunens egna skolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samplanering av programutbud/antalet utbildningsplatser med kommunala skolor i andra kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samplanering av programutbud/antalet utbildningsplatser med fristående skolor i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbete i ett gymnasieförbund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SYV-insatser i kommunens grundskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annat, vänligen specificera nedan

Har förutsättningarna att planera och dimensionera kommunens gymnasieskolor förändrats under de senaste tre åren?

- Ja, de har blivit bättre
- Ja, de har blivit sämre
- Nej, de är oförändrade
- Vet ej

Har du några kommentarer om planering och dimensionering av gymnasieskolan i din kommun som inte framkommit i de föregående enkätfrågorna?

E Framtiden

I vilken grad bedömer Du att följande stämmer för kommunens egna gymnasieskolor under de kommande tre åren?

	I hög grad	I viss grad	Inte alls	Vet ej
Konkurrens om elever	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minskat elevunderlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nedläggningar av kommunens egna gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nedläggningar av program i kommunens egna gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samverkan med andra skolor eller kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anpassning av program i kommunens egna skolor till den lokala arbetsmarknadens behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hur avser kommunen att hantera konkurrensen om eleverna inom gymnasieskolan framöver?

Hur bedömer Du att följande faktorer kommer att påverka planeringen och dimensioneringen av kommunens gymnasieskolor under de kommande tre åren?

	Förenklat	Varken förenklat eller försvårat	Försvårat	Vet ej/ Ej aktuellt
Förändrat elevunderlag (åk 1) i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förändrat antal platser (åk 1) i fristående gymnasieskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gymnasial lärlingsutbildning (försöksverksamhet) i närområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det kommunalekonomiska läget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den föreslagna gymnasiereformen avseende nya regler om specialutformade program och lokala kurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annat, vänligen specificera nedan

Har du några kommentarer om gymnasieskolans framtid i din kommun som inte framkommit i de föregående enkätfrågorna?

F Kommentarer om enkäten eller ytterligare information du vill lämna

Bilaga 2: Frågeguide intervjuer

Konkurrenssituationen för skolan och hur skolan agerar utifrån den. Relationer till andra skolor och huvudmän

Beskriv skolans situation utifrån begreppen konkurrens och samverkan

Vilken är den geografiska marknaden för er skola?

Sökbild jämfört med tidigare? Omval under intagningsperioden?

Överensstämmelse mellan slutgiltigt elevantal och organisation 2009/10?

Behöver skolan göra ngt övrigt för att anpassa organisationen till antalet sökande? I så fall, vad görs?

Skulle skolan kunna ta emot fler elever med nuvarande organisation?

Vilka typer av elever vänder sig skolan till? Samma som tidigare?

Vidgat tänkbara elevunderlaget?

Hur förhåller sig intagningspoängen till tidigare års?

Könsfördelning jämfört med tidigare? Social bakgrund?

Relation/samplanering kommunens skolor?

Andra kommuners?

Fristående skolor?

Effekter av en växande skolmarknad och ökad elevrörlighet på planering och dimensionering av utbildningen i skolan

Erfarenhet av elevrörlighet? I så fall vilken? Betydelse för planering?

Vilken betydelse har förändrat/osäkert elevunderlag på planeringen jämfört med övriga faktorer – statliga, kommunala, skolmässiga förhållanden och förändringar?

Kostnader? I så fall för vad?

Vad hjälper till i planeringen? Hur går det att planera?

Kommunens styrning av och insyn i planeringen

Skolans handlingsutrymme avseende dimensionering och programutbud?

Skolans handlingsutrymme avseende nischning?

Samplanering med andra skolor?

Samutnyttjande resurser?

Har kommunen några gemensam strategi avseende alla sina skolor?

Framtiden – möjligheter och hinder för kommunen och skolan

Tänkbara scenarier för de kommunala skolornas del?

Utifrån vilka antaganden?

Tänkbara scenarier för den här skolans del? Utifrån vilka antaganden?

Vilka strategier har skolan för planering och dimensionering för de kommande tre åren?

Vilka möjligheter gynnar framtida planering och dimensionering?

Vilka hinder missgynnar framtida planering och dimensionering?

Avslutningsvis

Vilka är effekterna av en ökad konkurrens på skolan

- Kvalitet/resultat
- Marknadsföring etc.
- Lärarkompetens etc.

Konsekvenser för eleverna?

Nedgången i gymnasieskolans elevunderlag har än så länge bara börjat och kommer enligt befolkningsprognoserna att pågå till 2016. Intresset för att starta fristående gymnasieskolor är fortsatt stort, vilket innebär att konkurrensen om gymnasieelever kommer att öka de närmaste åren. Den pågående trenden har ingen tidigare motsvarighet.

Skolverket anser att det är viktigt att kontinuerligt följa vad konkurrensläget för gymnasieskolan innebär för olika aktörer. Den här rapporten handlar om hur kommuner uppfattar och hanterar konkurrensen om gymnasieelever, och vilka strategier som kommunerna beskriver inför de kommande åren. Rapporten vänder sig till politiker och tjänstemän på central och lokal nivå. Den avser att ge en aktuell bild av läget, framför allt utifrån kommunernas perspektiv. Eftersom både elevunderlag och skolutbud förändras över tid är också bilden föränderlig.

Skolverket

www.skolverket.se