

Tjänsteutlåtande Nr: 2022-58

Utfärdat 2022-09-09

Diarienummer 0949/22

Handläggare: Elin Köpman

Telefon: 031-367 00 31

E-post: elin.kopman@educ.goteborg.se

## Yttrande - remiss från Utbildningsdepartementet: I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (SOU 2022:34)

### Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar att

1. Tillstyrka utredningens förslag med utbildningsförvaltningens synpunkter i beaktande.
2. Översända remissyttrandet till utbildningsdepartementet.
3. Omedelbart justera protokollet.

### Sammanfattning

Stadsledningskontoret har översänt remissen från utbildningsdepartementet om förslag och bedömningar i utredningen *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning* (SOU 2022:34) till utbildningsnämnden för besvarande direkt till utbildningsdepartementet senast den 28 oktober 2022.

Målet för de förslag som utredningen lägger är att ungdomars etablering på arbetsmarknaden och övergång till fortsatta studier ska underlättas genom att:

- fler elever på introduktionsprogram rustas med sådan kompetens som arbetslivet efterfrågar,
- fler ges möjlighet att nå målen med sina studier i gymnasieskolan, samt
- övergången till komvux underlättas för dem som behöver komplettera sin utbildning.

Utbildningsförvaltningen föreslår utbildningsnämnden att tillstyrka utredningens förslag med förvaltningens synpunkter i beaktande.

### Bedömning ur ekonomisk dimension

Att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning riskerar att minska sysselsättningen i samhället. Det råder samtidigt stor brist på arbetskraft inom många sektorer. Att elever som saknar behörighet till nationella program finner alternativa vägar till arbetsmarknaden genom möjligheten att läsa yrkespaket, eller att övergången till komvux underlättas för elever som inte når målen med sin utbildning i gymnasieskolan, kan därmed få positiva samhällsekonomiska effekter.

Utgångspunkten för utredningen har varit att de förslag som läggs ska vara kostnadseffektiva. Samtidigt gör utredningen bedömningen att förslaget om ett avslutande

vägledningssamtal för alla elever som lämnar gymnasieskolan utan examen, respektive gymnasiesärskolan oavsett studieresultat, får ekonomiska konsekvenser för huvudmän för gymnasie- och gymnasiesärskolan i form av ökade lönekostnader. De kostnader som uppstår kommer i högre grad att påverka kommunala huvudmän eftersom en majoritet av eleverna på gymnasieskolans introduktionsprogram och eleverna i gymnasiesärskolan återfinns i de kommunala gymnasieskolorna.

Utredningen har undersökt användningen av befintliga riktade statsbidrag för att se var utrymme finns att finansiera kostnadsökningar i det generella statsbidraget som en följd av förslagets implementering. Utredningen föreslår att finansiering av de åtgärder som leder till ökade kostnader för skolans huvudmän ska ske genom att anslagen till statsbidraget för fortbildning av lärare, rektorer och viss annan personal minskas.

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

## **Bedömning ur social dimension**

Den övergripande problembilden som ligger till grund för utredningens uppdrag är att många elever lämnar gymnasieskolan utan att i alla delar ha nått målen med sin utbildning. Det gäller såväl elever som fått studiebevis eller avbrutit sina studier på nationella program som elever som enbart läst introduktionsprogram. Ungdomar med en ofullständig gymnasieutbildning löper större risk att drabbas av flera negativa följder, såsom svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, psykisk ohälsa eller att hamna i ett socialt och ekonomiskt utanförskap.

Bland elever som inlett sin utbildning på ett introduktionsprogram går knappt hälften vidare till ett nationellt program inom fem år, enligt nationell statistik. En begränsad andel av dessa når examen i gymnasieskolan. Bland ungdomar som endast läst introduktionsprogram är etableringen på arbetsmarknaden svagare än bland jämnåriga. Inslag av yrkesutbildning på introduktionsprogram leder dock till starkare arbetsmarknadsanknytning.

Av utredningen framgår att det finns flera typer av orsaker till att elever inte når målen med sina studier. Det finns dels systemfaktorer som har att göra med hur utbildningssystemet är organiserat, dels faktorer kopplade till hur huvudmännen och skolorna bedriver arbetet. Det finns dessutom ett antal bakgrundsfaktorer hos eleverna som samvarierar med elevernas resultat och som skolan inte lyckas kompensera för.

Förslag och bedömningar i utredningen *I mål* handlar främst om de så kallade systemfaktorerna – hur utbildningssystemet är organiserat, samt förstärkt styrning av hur skolorna ska tillgodose elevernas rätt till bland annat studie- och yrkesvägledning, elevhälsa och stöd.

## **Samverkan**

I förvaltningens samverkansgrupp 2022-10-17.

## Bilagor

1. *I mål - vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (SOU 2022:34)*
2. Utbildningsdepartementets remissmissiv
3. Stadsledningskontorets remissmissiv

## Ärendet

Stadsledningskontoret har översänt remissen från utbildningsdepartementet om förslag och bedömningar i utredningen *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning* (SOU 2022:34) till utbildningsnämnden för besvarande direkt till utbildningsdepartementet senast den 28 oktober 2022.

## Beskrivning av ärendet

Utredningen *I mål* (SOU 2022:34) har haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning, antingen i gymnasieskolan eller i komvux. Uppdraget har bestått av två huvudområden. Det första handlar om användningen av sammanhållna yrkesutbildningar, så kallade yrkespaket, på introduktionsprogram. Det andra området rör övergången till komvux och hur den kan underlättas för elever som inte når målen med sin utbildning i gymnasieskolan. Utredningen skulle bland annat överväga om dagens åldersgräns och andra behörighetskrav för antagning till komvux bör ändras för att underlätta övergången från introduktionsprogram. Om en förändring av dessa föreslogs, skulle utredningen analysera innebörden för unga elevers rätt till elevhälsa och stödåtgärder i komvux. Inom ramen för denna del har även ingått att särskilt utreda hur elever som är nära examen kan ges bättre förutsättningar att direkt efter avslutad utbildning studera vidare i komvux. Därutöver ingick i uppdraget att överväga andra åtgärder i syfte att underlätta för fler unga att nå målen med sin utbildning inom ramen för gymnasieskolan. Utredningens uppdrag har haft fokus på gymnasieskolan och komvux, men även gymnasiesärskolan har inkluderats där utredningen funnit det lämpligt.

Inom ramen för uppdraget har utredningen tagit fram en kunskapssammanställning som beskriver orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning och framgångsfaktorer i insatser för att främja fullföljda studier. Av sammanställningen framgår att det finns flera typer av orsaker till att elever inte når målen med sina studier. Det finns dels systemfaktorer som har att göra med hur utbildningssystemet övergripande är organiserat, dels faktorer kopplade till hur huvudmännen och skolorna bedriver arbetet. Det finns dessutom ett antal bakgrundsfaktorer hos eleverna som samvarierar med elevernas resultat och som skolan inte lyckas kompensera för.

Förslag och bedömningar i utredningen *I mål* handlar främst om de så kallade systemfaktorerna – hur utbildningssystemet är organiserat, samt förstärkt styrning av hur skolorna ska tillgodose elevernas rätt till bland annat studie- och yrkesvägledning, elevhälsa och stöd.

Målet för de förslag som utredningen lägger är att ungdomars etablering på arbetsmarknaden och övergång till fortsatta studier ska underlättas genom att:

- fler elever på introduktionsprogram rustas med sådan kompetens som arbetslivet efterfrågar,
- fler ges möjlighet att nå målen med sina studier i gymnasieskolan, samt
- övergången till komvux underlättas för dem som behöver komplettera sin utbildning.

Samtliga förslag på författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas från den 1 juli 2024. Utredningen har också lämnat ett antal *bedömningar* som

inte är förslag på författningsändringar men som genererar nya uppdrag eller uppgifter till framför allt Skolverket.

Enligt stadsledningskontorets remissdirektiv skulle utbildningsförvaltningen i yttrandet även inhämta synpunkter från förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning, vilket är gjort.

## Förvaltningens bedömning

### För att utveckla användningen av yrkespaket på introduktionsprogram föreslår utredningen att:

- Det ska införas en definition i skollagen av sammanhållna yrkesutbildningar (yrkespaket) som kan tillämpas för utbildning på introduktionsprogram. Minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet ska föreskrivas (rubriken **5.6.4**, sid 224).
- Ansvaret för de lokala programråden ska utvidgas så att samverkan mellan skola och arbetsliv även ska omfatta yrkesutbildning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan (rubriken **5.6.6**, sid 228).

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om att införa en definition i skollagen av sammanhållna yrkesutbildningar (yrkespaket) samt att ansvaret för de lokala programråden ska utvidgas så att samverkan mellan skola och arbetsliv även ska omfatta yrkesutbildning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan.

Utbildning enligt ett yrkespaket har enligt utredningen som primärt syfte att förbereda för övergång till arbete. Relativt få elever som har fullgjort ett yrkespaket i gymnasieskolans introduktionsprogram fortsätter att läsa mot en examen i gymnasieskolan. Men eleverna är heller inte med självklarhet *anställningsbara* direkt efter utbildning på ett introduktionsprogram då normen hos många arbetsgivare är en fullgjord gymnasieexamen som lägsta krav för anställning. Utredningens bedömning är att yrkespaketen således kan vara en bra introduktion, som sedan kan byggas på i exempelvis komvux. Förvaltningen är enig i utredningens bedömning att utbildningssystemet behöver erbjuda alternativa vägar som passar för olika individer och att lärande ska ses i ett längre perspektiv.

Samtidigt är det primära syftet med yrkespaketen fortfarande något oklart så länge som arbetsgivare inte är beredda att anställa ungdomar utan gymnasieexamen. Förvaltningen ser därför positivt på utredningens bedömning att ”Skolverket bör få i uppdrag att i samråd med de nationella programråden tydliggöra hur nationella yrkespaket kan användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram. I detta arbete ingår att klargöra skillnaden i ungdomars anställningsbarhet efter utbildning enligt nationella yrkespaket respektive nationella yrkesprogram” (rubriken **5.6.1**, sid 221). Förvaltningen ställer sig också positiv till utredningens bedömning att ”Skolverket bör ges i uppdrag att på nytt implementera möjligheten att erbjuda nationella yrkespaket inom gymnasieskolans introduktionsprogram i syfte att öka kunskapen bland huvudmän, rektorer, studie- och yrkesvägledare, elever och arbetsgivare (rubriken **5.6.3**, sid 223)”.

Förvaltningen är enig i utredningens slutsats att det är av största vikt att branscherna, både nationellt och lokalt, engagerar sig i utformningen av yrkesutbildning för elever på

introduktionsprogram för att utbildning enligt ett yrkespaket ska leda till anställningsbarhet. En möjlig väg framåt är en utökad samverkan och dialog i lokala programråd, precis som utredningen föreslår. Förvaltningen ser även att det blivit svårare för gymnasiesärskolans elever att etablera sig på arbetsmarknaden vilket ytterligare förstärker behovet av att lyfta in gymnasiesärskolans utbildningar i de lokala programråden.

Att yrkesutbildning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan lyfts in i de lokala programråden kan också ge möjlighet till ökad samverkan om APL-platser. Anskaffning av APL-platser är en utmaning, både på nationella program och introduktionsprogram. Om det föreskrivs en absolut lägstanivå gällande APL-omfattning kan det bli svårt att erbjuda och genomföra utbildningar som yrkespaket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ha detta i åtanke vid regleringen av ”minsta omfattning” samt hur undantag från krav på APL kan medge flexibla lösningar vid eventuella svårigheter att erbjuda APL exempelvis tre dagar i veckan.

Förvaltningen har också sett exempel på avhopp, och risk för avhopp, när elever som funnit en kontakt i arbetslivet under pågående utbildning väljer att arbeta på heltid i stället för att slutföra sina studier. Ett alternativ till APL i detta fall skulle kunna vara studier kombinerat med en anställning. Redan idag kan arbetsgivare få del av statsbidrag, som söks av huvudmannen, för att ta emot lärlingar från gymnasieskolan och vuxenutbildningen, samt elever med lärlingsliknande upplägg på gymnasieskolans introduktionsprogram. Utredningen ger dock ingen vägledning om lärlingsanställningar som ett alternativ till APL inom ramen för yrkespaketet.

Förvaltningen ställer sig positiv till de bedömningar som utredningen gör angående dokumentation och uppföljning (rubrikerna 5.6.5, sid 225 samt 5.6.7, sid 229). Förvaltningen vill även betona vikten av att de elever som inte fullföljer hela utbildningen får med sig en dokumentation av genomförda kurser inklusive APL.

I övrigt nämns i utredningen att vissa branschrepresentanter menar att benämningen yrkespaket är olämplig och leder till att utbildningarna förväxlas med de nationella yrkesprogrammen. Förvaltningen uppfattar dock att begreppet ”yrkespaket” är tydligt och begripligt för eleverna.

#### **För att underlätta övergången till komvux föreslår utredningen att:**

- Det ska införas en skyldighet i skollagen att erbjuda elever som lämnar gymnasieskolan utan att ha nått examen och samtliga elever som lämnar gymnasiesärskolan ett avslutande vägledningssamtal. Det ska av gymnasieförordningen framgå vilken information eleven ska få vid ett avslutande vägledningssamtal (rubriken 6.6.1, sid 296).

Utredningen föreslår att det införs en skyldighet för huvudmän att erbjuda ett avslutande vägledningssamtal när det finns risk för att elever avbryter sin gymnasieutbildning, men även där sannolikheten är stor för att eleven inte når en examen innan utbildningen avslutas. Utredningen föreslår även att alla elever som avslutar gymnasiesärskolan ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal, då målgruppen är särskilt utsatt i övergången till vidare studier, sysselsättning och arbetsliv.

Regleringen ska dock inte medföra att andra elevgrupper förbises vad gäller tillgång till studie- och yrkesvägledning eller att skolan minskar andra behövliga insatser inom ramen för sitt uppdrag. Alla elever ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning efter behov.

Utredningen betonar att det är rektorn som har ansvar för hur vägledningen ska fördelas mellan studie- och yrkesvägledare och annan skolpersonal i samband med att samtalet förbereds och hålls med eleven samt skapar förutsättningar för samverkan kring vägledningen mellan olika personalkategorier. De olika personer/funktioner som bör medverka inför, vid och efter samtalet kan variera beroende på elevens behov. Det kan handla om personal från skolan, exempelvis studie- och yrkesvägledare, mentor och personal från elevhälsan, men även andra aktörer såsom jobbcoacher eller motsvarande från kommunala aktivitetsansvaret.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget och menar att det är viktigt med ett reglerat och likvärdigt innehåll i samtalet, oavsett hur rektor fördelar arbetet mellan studie- och yrkesvägledare och annan skolpersonal. Förvaltningen delar utredningens bedömning att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram stöd till huvudmän och skolor i genomförande av de avslutande samtalen samt följa upp utfallet av införandet.

I Skolverkets råd och stöd gällande genomförandet av samtalen bör det framgå att skolan tar ansvar för att etablera kontakt med KAA (det kommunala aktivitetsansvaret) för att underlätta övergången dit.

Även om förslaget att erbjuda elever som lämnar gymnasieskolan utan att ha nått examen ett avslutande vägledningssamtal bedöms som relevant och ändamålsenligt, ser förvaltningen att det saknas ett resonemang om vikten av det förebyggande arbetet för att minska antalet avbrott. Studie- och yrkesvägledaren behöver vara delaktig tidigt i processen när skolan ser att det finns risk för avbrott.

Förvaltningen är enig i utredningens bedömning att Skolverket bör se över skrivningarna i läroplanerna gällande samverkan mellan gymnasie- och gymnasiesärskolan och komvux i samband med nästkommande revidering. Skolverket bör även se över hur huvudmännen kan ges stöd i arbetet med att underlätta övergången till komvux för elever som inte når målen med sin gymnasieutbildning (rubriken **6.6.2**, sid 300). För att kunna verka för en sömlös övergång mellan gymnasiet och vuxenutbildning behöver samarbete och forum för samverkan stärkas och utvecklas.

Utredningen föreslår vidare att:

- Bestämmelsen om undantag från behörighetskraven, som möjliggör att yngre elever tas emot i komvux, ska justeras samt föras upp från förordning om vuxenutbildning till skollag (rubriken **6.6.3**, sid 301).

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget. Generellt är det bra om ungdomar kan gå direkt från gymnasiet till komvux även före 20 års ålder, om de efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl eller bättre förutsättningar att nå målen med sin utbildning i komvux. Elever som inte fyllt 20 år behöver ha samma möjlighet till studiemedel från CSN som de komvuxelever som fyllt 20 år.

Elever som studerar svenska för invandrare (SFI) är inte berättigade till studiemedel, vilket förvaltningen ser som problematiskt. Vuxenutbildning inom SFI passar en del nyanlända ungdomar bättre än språkinträdning i gymnasieskolan, exempelvis om de

själva är föräldrar. Det är viktigt att villkoren för bidrag vid studier på SFI för ungdomar tydliggörs. Det är också viktigt att tydliggöra nedre åldersgränsen för möjlighet att påbörja studier på SFI, vilken i dagsläget tycks se olika ut i olika kommuner.

Utredningen bedömer vidare att elevernas rätt till stöd och elevhälsa i komvux behöver stärkas. En statlig utredning bör se över det samlade behovet av stöd och elevhälsa inom komvux (rubriken 6.6.4, sid 305)

Skolverket har fått i uppdrag att genomföra en kartläggning av behov och befintligt stöd och elevhälsa i komvux. Förvaltningen är enig med utredningen om att denna kartläggning bör ligga till grund för en statlig utredning av vad elevhälsa och stöd i komvux ska omfatta utifrån skolformens målgrupp och syfte.

Utredningen kommer vidare fram till att en statlig utredning bör se över åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret. Utredningen bedömer att översynen med fördel kan inrymmas i en utredning om stärkt stöd i komvux (rubriken 6.6.5, sid 306).

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget.

### **Andra åtgärder – bättre förutsättningar inför gymnasievalet och större flexibilitet i vissa stödåtgärder**

Utredningen föreslår att:

- Bestämmelserna i skollagen om tillgång till vägledning ska tydliggöras. Det ska framgå att elever ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning, att arbetet med studie- och yrkesvägledning ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå samt ske i samverkan med lärare och övrig personal. Det ska även tydliggöras att studie- och yrkesvägledningen ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete (rubriken 7.3.1, sid 353)

Utredningen bedömer att Skolverket bör se över hur huvudmän och rektorer kan ges stöd i att kartlägga elevers behov och göra en nulägesanalys av hur arbetet av studie- och yrkesvägledning ska bedrivas samt hur studie- och yrkesvägledning kan inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet.

Förvaltningen instämmer med utredningens förslag och bedömning och menar att ett tydliggörande i skollagen kan stärka likvärdighet och kvalitet i arbetet. De föreslagna skollagsändringarna tydliggör också att studie- och yrkesvägledning i det vida perspektivet är hela skolans ansvar. Som stöd till den skolenheternas arbete med att kartlägga och värdera elevernas behov av vägledning behövs riktlinjer, stödmaterial och utbildningsinsatser. Information om studie- och yrkesvägledning samt skollagens krav på området skulle även kunna integreras i exempelvis rektorsutbildningen.

Utredningen konstaterar att en förutsättning för att elever ska få tillgång till studie- och yrkesvägledning av god kvalitet är att det finns utbildade studie- och yrkesvägledare. Samtidigt råder stor brist på utbildade vägledare och det är svårt för skolans huvudmän att rekrytera. Det finns ett stort intresse för studie- och yrkesvägledarutbildningen, men antalet platser är begränsat. En skärpt lagstiftning kan komma att medföra ett ännu större rekryteringsbehov och måste förenas med fler utbildningsplatser och fler utbildningsorter då såväl kompetensförsörjningsbehovet som söktrycket till utbildningen är stort.



Vidare föreslår utredningen att:

- Det ska framgå av gymnasieförordningen att beslut om förlängd undervisning ska fattas inom ett åtgärdsprogram. Förlängd undervisning är en åtgärd som utgör särskilt stöd eftersom det krävs en pedagogisk bedömning och eftersom åtgärden kan vara varaktig och omfattande (rubriken **7.3.3**, sid 358).

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget och är enig i utredningens bedömning att denna insats behöver samordnas med annat särskilt stöd som eleven kan ha behov av och som rektor beslutar om.

Utredningen bedömer också att förutsättningar för att bedriva distansundervisning som särskilt stöd i gymnasieskolan bör ses över i syfte att utöka möjligheten för elever att få tillgång till detta (rubriken **7.3.4**, sid 361).

Mot bakgrund av de erfarenheter och kunskaper som skolor och huvudmän har utvecklat under covid19-pandemin bedömer utredningen att möjligheten att erbjuda elever distansundervisning som särskilt stöd utan tillståndsprovning bör ses över. Utredningen bedömer att det är angeläget att utöka tillgången inom ramen för särskilt stöd. En sådan öppning i lagstiftningen skulle också innebära att rätten att läsa om en kurs, en stödåtgärd som i dag är svår att organisera, kan erbjudas på ett mer flexibelt sätt. Det skulle innebära utökade möjligheter till ett särskilt stöd som är anpassat efter varje elevs behov och förutsättningar. Utredningen ser ett behov av stödmaterial, för huvudmän och skolor, om hur distansundervisning som särskilt stöd kan bedrivas.

Förvaltningen instämmer med utredningens bedömning. För den enskilda eleven kan distansundervisning som stödåtgärd skapa större delaktighet i undervisningen och högre måluppfyllelse.

Att det tas fram stödmaterial för huvudmän och skolor om hur distansundervisning som särskilt stöd kan bedrivas är av största vikt, då det kan finnas stora utmaningar för skolorna i genomförandet, bland annat beroende på typ av program och kurs. Exempelvis är många kurser på yrkesprogram svåra att helt genomföra på distans då de kräver en viss typ av interaktion, lokaler och material. Andra typer av stöd som eleven kan vara i behov av kan också vara svårt att kombinera med distansundervisning.

En annan bedömning i utredningen är att:

- Skolverket bör tydliggöra vilka möjligheter det finns för gymnasieskolor att samverka med komvux för att organisera s.k. samläsning för gymnasieelever som behöver läsa om en kurs, som ingår i elevens individuella studieplan (rubriken **7.3.5**, sid 362).

Ur ett elevperspektiv, och baserat på individuella bedömningar av vad eleven klarar av, ser förvaltningen förslaget som positivt. Men det finns även utmaningar i genomförandet. Det kan bli svårt rent schematekniskt om elever läser på flera skolor. Det finns ofta möjlighet att delta i distanskurser men det i sin tur kräver mycket eget driv. Komvux lägger också ut färre timmar i respektive kurs, vilket kan upplevas som att kursen går snabbt fram. Precis som utredningen konstaterar behöver möjligheterna för en utökad och fördjupad samverkan mellan skolformerna förtydligas och även hur det kan anordnas.

Utbildningsnämnden föreslår tillstyrka utredningens förslag med förvaltningens synpunkter i beaktande.

Tomas Berndtsson

Maija Söderström

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef planering och utveckling