

I mål - vägar vidare för att fler unga ska nå målen i sin gymnasieutbildning, SOU 2022:34

Lärarnas Riksförbund har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss.

Övergripande synpunkter

Lärarnas Riksförbund ser många goda intentioner i utredningen men tyvärr kommer den inte att leda till någon mer genomgripande förändring. Förslagen bedöms kunna bidra till att andelen elever som går i mål ökar på marginalen. Justeringarna som föreslås bidrar huvudsakligen till att synliggöra och tydliggöra den befintliga regleringen och kan såtillvida anses vara ett litet steg i rätt riktning.

Att underlätta övergången från gymnasieskolan till komvux förefaller dock vara en märklig prioritering. Att satsa på grund- och gymnasieskolan så att en större andel av eleverna klarar sina studier och når målen hade varit att föredra. Då ”slipper” elever som misslyckats i skolan läsa på komvux. Det måste därför satsas resurser på elever som har störst behov så att alla elever får det stöd de har rätt till. Att vissa grupper av elever är överrepresenterade när det gäller misslyckanden med gymnasiestudierna är en del i den pågående skolsegregationen.

Att elever på introduktionsprogrammen får möjlighet att läsa yrkespaket kan vara positivt för vissa och leda till en större motivation. Det kan också vara rimligt att satsa mer på nationella yrkespaket i stället för på olika lokala varianter. Det ger bättre förutsättningar för likvärdighet och kvalitet. Ett problem som inte adresseras i sammanhanget är den stora bristen på behöriga lärare i yrkesämnen. Vem ska undervisa eleverna i yrkespaketen?

Det som talar emot att yrkespaket på introduktionsprogrammen ska göra stor skillnad vad gäller elevernas måluppfyllelse är introduktionsprogrammets karaktär och funktion. De är underreglerade och vilar för starkt på elevernas individuella studieplaner, en tydligare struktur behöver skapas med en robust reglering. Detta

inser även utredningen då man bedömer att introduktionsprogrammen behöver en översyn och en vidare utredning. Lärarnas Riksförbund instämmer i den bedömningen.

Alla elever som lämnar skolan utan att ha kunnat tillskansa sig de kunskaper de behöver och som inte uppfyller målen, måste ha kunskap om vad det är som de missat och vilka vägar som finns för att rätta till detta. Där fyller studie- och yrkesvägledarna en viktig roll, vilket är bra att utredningen identifierar. Flera av förslagen och bedömningarna i utredningen kommer att innebära en ökad arbetsbörda för SYV, såsom att informera/vägleda om yrkespaket, att ge mer stöd till olika elever inför och under utbildningen samt att hålla avslutande samtal. SYV kommer också behöva tid för fortbildning, till exempel kring Skolverkets stöd. En faktor som kommer att försvåra det hela är bristen på utbildade studie- och yrkesvägledare. Lärarnas Riksförbund saknar konkreta förslag på hur det ska lösas.

Lärarnas Riksförbunds synpunkter på utredningens förslag

Lärarnas Riksförbund tillstyrker:

- Att en definition förs in i skollagen gällande sammanhållna yrkesutbildningar på introduktionsprogrammen
- Att det förs in i gymnasieförordningen att samverka mellan skola och arbetsliv i lokala programråd också ska gälla yrkesutbildning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan.
- Att ett avslutande vägledningssamtal erbjuds elever som avslutar sina studier i förtid eller riskerar att inte ta examen.
- Att bestämmelser om undantag vad gäller ålder för att studera på komvux förs upp från förordning till lag.
- Att bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning förtydligas i skollagen.
- Att beslut om förlängd undervisning fattas inom ett åtgärdsprogram.

Lärarnas Riksförbund anser:

- Att behovet av ytterligare reglering av introduktionsprogrammen bör utredas.
- Att studie- och yrkesvägledarnas arbete regleras på ett tydligare sätt. Det som krävs är ett tydligare uppdrag till SYV i läroplanerna, en reglering vad gäller hur många handledningstillfällen som kan utföras och skärpta behörighetskrav då det gäller vem som kan anställas som SYV. Slutligen behöver åtgärder vidtas för att fler ska utbilda sig till studie- och yrkesvägledare.

- Arbetet med särskilt stöd måste reformeras med målet att lärarkåren ges ett ökat inflytande över hur detta stödarbete ska bedrivas
- Att, som det samlade behovet av stöd och elevhälsa i vuxenutbildningen utreds. Förbunden delar här utredningens bedömning.
- Att om, som utredningen föreslår, bestämmelserna om särskilt stöd på distans ska lättas upp i förhållande till den nuvarande reglering så måste förutsättningar för och konsekvenser av detta utredas. Erfarenheterna av detta är ringa och det är svårt att se att de behov en elev i detta sammanhang har tillgodoses via distansundervisning.

Lärarnas Riksförbunds kommentarer på utredningens förslag

I det följande lämnar förbundet kommentarer på utredningens specifika förslag och bedömningar. Dessa kommenteras kronologiskt utifrån utredningens struktur.

5.6.1 Yrkespaketets roll i gymnasieskolan behöver förtydligas

Utredningen gör bedömningen 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. I utredningens samråd med huvudmän och yrkesbranscherna framträder bilden av att yrkespaketen framför allt är anpassade för komvux. Det finns synpunkter från vissa huvudmän om att yrkespaketen är för omfattande samt att de är för svåra för de elever som går på introduktionsprogrammen. Andra påpekar behovet av att komplettera yrkespaketen med vissa specifika kurser/ämnen. Själva benämningen ”yrkespaket” kan även ibland uppfattas som missvisande. Benämningen signalerar att utbildningen leder till ett yrke, vilket inte alltid stämmer.

Lärarnas Riksförbund anser mot den bakgrunden att utredningens bedömning är adekvat. Skolverket behöver se över yrkespaketets tillämpbarhet inom introduktionsprogrammen. Det är av central betydelse att huvudmännen vet hur yrkespaketen ska användas samt att man korrigerar de missuppfattningar som finns kring benämningen yrkespaket.

Att det råder oklarheter i tillämpningen är i sig illavarslande. Situationen förvärras dock genom att introduktionsprogrammen är underreglerade och saknar tydliga nationella strukturer. Syftena med programmen överlappar, vilket leder till att programmen blir svåra att överblicka för både elever och lärare. Det finns även en stark övertro på den individuella studieplanens betydelse för struktur och mål. Många elever vittnar om att de inte alltid är klara över målen med utbildningen. De individuella studieplanerna behöver kompletteras med en mer rigorös nationell

reglering. Utredningen gör bedömningen (5.6.7) att en ny utredning bör tillsättas för att fastställa en tydligare struktur, vilket är välkommet. Bedömningen 5.6.1 är alltså inte en tillräcklig åtgärd, men ändå ett steg i rätt riktning. Lärarnas Riksförbund anser att utredningens bedömning är rimlig.

5.6.3 Åtgärder för att öka kunskapen om yrkespaket

Utredningen gör bedömningen att Skolverket ska ges uppdraget att återigen implementera möjligheten att erbjuda nationella yrkespaket inom introduktionsprogrammen. Syftet ska vara att öka kunskapen bland huvudmän, rektorer, studie- och yrkesvägledare, elever och arbetsgivare.

Lärarnas Riksförbund anser att utredningens bedömning är rimlig. Mot bakgrund av vad som bland annat framkommit i utredningens analysdel är det ytterst angeläget att förståelsen av yrkespakten och användandet av dem förbättras ordentligt. Det är av begripliga skäl svårt för huvudmännen att implementera ett 70-tal olika yrkespaket inom en del av gymnasieskolan som redan präglas av viss oreda och bristande reglering.

5.6.4 Definition av yrkespaket

Utredningen föreslår en definition i skollagen av sammanhållna yrkesutbildningar inom introduktionsprogrammen, motsvarande den som redan finns gällande komvux. Utbildningen ska kunna utformas som en nationell sammanhållen utbildning eller vara utformad av huvudmannen. Utredningens kartläggning och analys av yrkespaketets roll i gymnasieskolan visar att det föreligger oklarheter vad gäller yrkespaketets användning inom introduktionsprogrammen. Reglering skulle leda till ökad tydlighet för elever, skolor, arbetsgivare och huvudmän.

APL utgör en central komponent i yrkespakten. Utredningen föreslår att Skolverket ska ta fram föreskrifter angående minsta omfattning av APL. Utredningen är även öppen för alternativet att minsta omfattningen regleras i gymnasieförordningen.

Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget. Det erbjuds idag ett stort antal yrkespaket och det råder, precis som utredningen konstaterar, en viss oklarhet kring hur de ska användas. Det är komplicerat för eleven att orientera sig i denna flora av yrkesmöjligheter. All reglering som syftar till att tydliggöra hur systemet är konstruerat är välkommen.

Mot den bakgrunden är det värdefullt att utredningen även gör bedömningen (5.6.3) att Skolverket bör ges i uppdrag att på nytt implementera nationella yrkespaket inom gymnasieskolan med syftet att öka kunskapen om yrkespakten bland elever, studie- och yrkesvägledare, huvudmän etc.

5.6.6 Yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan ska ingå i samverkan i lokala programråd

Utredningen föreslår att gymnasieförordningens 1 kap. 8 § ska utvidgas för att samverkan mellan gymnasieskolan och arbetslivet i lokala programråd nu även ska omfatta introduktionsprogrammen och gymnasiesärskolan. Förslaget ska ses som ett komplement till den samverkan som sker på nationell nivå.

Lärarnas Riksförbund bedömer att förslaget kan ha positiv effekt på marginalen, men väljer ändå att tillstyrka förslaget.

5.6.7 Ytterligare reglering av introduktionsprogrammen bör utredas

Utredningen gör bedömningen att regleringen av introduktionsprogrammen bör utredas för att skapa en tydligare struktur för nämnda utbildningar. Utredningen identifierar ett antal åtgärder som man vill vidta. Man avfärdar därmed förslaget om inrättandet av en tvåårig yrkesskola.

Lärarnas Riksförbund delar bedömningen. Man behöver skapa en tydligare struktur för introduktionsprogrammen. En sådan reform ligger i linje med de mer genomgripande förändringar som introduktionsprogrammen kräver, inte minst vad gäller språkintrödn. Gymnasieskolan är som helhet en mycket heterogen och spretig skolform med 18 nationella program med cirka 60 olika inriktningar samt fyra introduktionsprogram som präglas av ett stort mått av individualisering på strukturnivå.

Vi delar således utredningens bild av att introduktionsprogrammen är alltför ”sparsamt reglerade”. De enskilda introduktionsprogrammen har liknade och överlappande syften och utbildningen vilar i alltför hög grad på elevernas individuella studieplaner. Våra medlemmar vittnar, som tidigare nämnts, om att eleverna har svårt att orientera sig i systemet. Eleverna är inte alltid säkra på exakt vad de läser och vad det ska syfta till. Med en mer robust reglering kan både ramar och mål för introduktionsprogrammen synliggöras och förtydligas.

Det finns nationellt reglerade syften och mål med introduktionsprogrammen (i skollagen och läroplanen), men då en nationellt fastslagen programstruktur saknas finns risk att för stort fokus hamnar på den enskilda elevens, skolans, huvudmannens etc. egna idéer om vad utbildningen ska leda till. Tanken är att varje huvudman ska ta fram en plan för de olika introduktionsprogrammen. Avsaknad av en nationellt fastslagen programstruktur skapar stort utrymme för tolkning av skollag och läroplan. Det påverkar i sin tur tilldelningen av resurser till programmen. Den individuella studieplanen får spela en alltför central roll och när studieplanen revideras under läsåret är det svårt att utvärdera om eleven i praktiken tillgodogjort

sig sitt introduktionsprogram. Systemet ger stort utrymme för godtycke och systemet har en bristande likvärdighet.

Givetvis ska introduktionsprogrammen präglas av individanpassning, men detta gäller i första hand förutsättningarna för undervisningen. På strukturnivå bör dock ramar och mål vara mer enhetliga och präglas av en nationell likvärdighet. Det skulle underlätta elevens möjlighet till välinformerade utbildningsval, men också underlätta för skolans planering. Yrkespakten bör också tas tillvara och förvaltas inom en sådan utredning.

De förslag som utredningen presenterar i kapitel fem syftar till att fler elever ska nå målen. Vår bedömning är att förslagen sammantaget är långt ifrån tillräckliga i det avseendet. De systemfaktorer som tillsammans med andra bakgrundsfaktorer bidrar till en relativt låg måluppfyllelse inom introduktionsprogrammen kommer man inte åt genom att exempelvis förbättra lokal branschsamverkan, skapa nya definitioner i skollagen, förbättrad statistik eller finjusteringar av vad som ska dokumenteras i den individuella studieplanen.

Med en utredning som tar ett bredare helhetsgrepp om introduktionsprogrammen och som kan presentera mer genomgripande strukturella förändringar kan man justera i nämnda systemfaktorer. Man bör i sammanhanget även beakta behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program. Reformförslag på området får emellertid inte leda till att påverka den positiva resultatutveckling som de nationella gymnasieprogrammen (både högskoleförberedande och yrkesförberedande program) uppvisar sedan 2014 och framåt.

6.6.1 Skyldighet att erbjuda avslutande vägledningssamtal

Att alla elever som avslutar sina studier på gymnasiet i förtid eller som riskerar att inte nå målen erbjuds ett vägledningssamtal är i grunden ett positivt förslag. Det kommer dock inte att göra någon skillnad när det gäller orsaker till avhopp som har sin grund tidigare i skolsystemet, innan eleven börjat sina studier i gymnasieskolan. En viktig grund för att eleven ska hamna rätt i sina gymnasieval är att vägledningen under grundskolans sena år fungerat tillfredsställande. Det krävs med andra ord att vägledningen i grundskolan stärks och att studie- och yrkesvägledarnas arbetsförhållanden regleras genom ett tydligare uppdrag till SYV i läroplanerna, en reglering vad gäller hur många vägledningstillfällen som kan utföras och skärpta behörighetskrav då det gäller vem som kan anställas som SYV. Lärarnas Riksförbund kan tillstyrka förslaget under förutsättning att staten satsar på studie- och yrkesvägledarna enligt de förslag vi har.

Problem som inte adresseras är att detta kommer att leda till en ökad arbetsbelastning för de som har att utföra denna arbetsuppgift, studie- och

yrkesvägledarna. Dessa belastas redan idag av en ojämn arbetsbelastning under året och det kan öka i och med detta då framför allt de elever som inte når målen behöver ha samtalet vid vårterminens slut.

Samtalen bör hållas av SYV, då det är de som besitter den nödvändiga kompetensen, men då måste fler utbildas och rekryteras till den svenska skolan. För att veta hur stor den ökade arbetsbördan blir borde utredningen ange hur många fler årsarbetskrafter som kommer att behövas. Att detta inte är gjort är en brist.

Här föreslås också Skolverket få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial gällande de avslutande samtalen. Det är viktigt att SYV prioriteras i detta arbete och att Skolverket samråder med erfarna SYV kring hur detta stödmaterial ska utformas. Lärarnas Riksförbund bistår gärna med kompetens och inspel till Skolverkets arbete med detta stödmaterial.

6.6.3 Förtydligande om åldersgränsen till komvux

Problematiken verkar vara att det är tillämpningen som är problemet, inte att det är en förordning. Med utgångspunkt i detta är det viktigare med stöd vad gäller själva tillämpningen och därför är bedömningen att Skolverket tar fram ett stöd gällande detta än att undantagsreglerna flyttas från förordning till lag. Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget men är tveksamma till att det kommer att göra någon större skillnad om inte tillämpningen adresseras på ett effektivt sätt.

6.6.4 Stärkt stöd i komvux

Resultatet av en annan tillämpning som utredningen efterlyser, se 6.6.3, blir att fler gymnasieelever kommer att gå i vuxenutbildningen. Då är det viktigt att deras rätt till stöd och elevhälsa tillgodoses. Lärarnas Riksförbund ser därför att det är viktigt att detta utreds noggrant. I sammanhanget bör också behoven av stöd och elevhälsa i vuxenutbildningen i stort ingå, som ju utredningen också bedömer vara nödvändigt.

6.6.5 Behov av utredning av åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret

Lärarnas Riksförbund delar bedömningen om att åldersgränsen vad gäller det kommunala aktivitetsansvaret bör utredas.

7.3.1 Bestämmelsen om studie- och yrkesvägledning ska förtydligas

Förslaget kommer inte att inte göra mycket skillnad i praktiken. Som utredningen själv framhåller handlar detta om ett förtydligande av något som redan ska göras. Det riskerar att bli verkningslöst. Det som krävs är ett tydligare uppdrag till SYV i läroplanerna, en reglering vad gäller hur många handledningstillfällen som kan utföras och skärpta behörighetskrav då det gäller vem som kan anställas som SYV. Slutligen så är bristen på utbildade SYV ett stort problem, något som utredningen

själva lyfter fram. Lärarnas Riksförbund tillstyrker att tillgången ska tydliggöras i skollagen men ställer sig tveksamma till att det kommer att ge någon större effekt utifrån vad det är man vill åstadkomma.

Utredningen bedömer att Skolverket bör få i uppdrag att ge stöd till för arbetet som SYV ska utföra ute på skolorna. Det är viktigt att SYV prioriteras i det arbetet och att Skolverket samråder med erfarna studie- och yrkesvägledare kring hur stödmaterialet ska utformas. Lärarnas Riksförbund och sedermera Sveriges Lärare bistår gärna med kompetens och inspel till Skolverkets arbete med detta stödmaterial. Lärarnas Riksförbund instämmer i utredningens bedömning att ett stöd vad gäller hur elevernas behov av vägledning ska kartläggas.

7.3.2 Det behövs mer kunskap om stöd i gymnasieskolan

Att elever inte får det stöd de behöver och har rätt till för att lyckas med sina studier är en viktig faktor bakom många elevers skolmisslyckande. Att undersöka hur det faktiskt fungerar idag är viktigt, så även ett system för att följa upp detta. Lärarnas Riksförbund delar utredningens bedömning.

Det är positivt med mer kunskap om hur arbetet med det särskilda stödet fungerar men vi vet dock redan att det på många håll inte fungerar vilket bland annat bidrar till det problem som denna utredning försöker lösa, att elever inte har de förkunskaper de behöver för att klara av sina gymnasiestudier och därför avslutar i förtid och utan en examen. Arbetet med särskilt stöd måste förändras så att lärarkårens professionella bedömningar av barns, elevers och studenters undervisnings- och stödbehov ges avgörande betydelse i hur stödarbetet genomförs i förskola, skola och högre utbildning. Satsningar måste också göras på att utbilda och rekrytera fler speciallärare till den svenska skolan

7.3.3 Förlängd undervisning ska beslutas inom ett åtgärdsprogram

Att förlänga undervisningen för en elev är en åtgärd som inte alltid fungerar, framför allt på grund av det inte följs upp på ett strukturerat sätt. Därför kan förlängd undervisning inom ramen för ett åtgärdsprogram vara ett sätt att säkerställa att den extra tiden används på ett sätt som bidrar till att eleven klarar målen. Uppföljning är ju en central del av ett åtgärdsprogram, liksom utredning av de behov som eleven har och om den förlängda undervisningen är svaret på dessa behov. Lärarnas Riksförbund tillstyrker förslaget att förlängd undervisning ska beslutas inom ramen för ett åtgärdsprogram

7.3.4 Förutsättningar för att bedriva distansundervisning

Idag får distansundervisning som särskilt stöd endast ske när det finns en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik. Om särskilt stöd ska tillåtas på distans generellt så bör det utredas om och hur detta ska fungera på bästa



sätt. Erfarenheterna av sådana lösningar är ringa och det är svårt att se att de behov en elev har som behöver särskilt stöd motsvaras av det den kan få via distansundervisning. Det är med andra ord inte bara tillgången på särskilt stöd på distans som måste ses över utan framför allt om och i så fall hur särskilt stöd kan ge eleverna det de behöver. Det kan finnas skäl för att det även under de förutsättningar som skisseras i utredningen ska finnas krav på tillståndsprövning för att få bedriva undervisning som särskilt stöd på distans. Risken är dock att kvalitetsbristerna vad gäller särskilt stöd ökar om detta släpps helt fritt för huvudmannen att besluta om. Det kan dock vara så att skälen till att kunna få godkänt har breddats utifrån vad som gäller idag. Detta är ett medskick som Lärarnas Riksförbund vill delge utredningen.

Stockholm 27 oktober 2022

LÄRARNAS RIKSFÖRBUND

Åsa Fahlén
Förbundsordförande

Mats Andersson
Utredare