

I mål

– vägar vidare för att fler unga ska nå målen
med sin gymnasieutbildning

*Betänkande av Utredningen
fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:34

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0406-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0407-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 8 april 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning, antingen i gymnasieskolan eller i kommunal vuxenutbildning (dir 2021:23). Samma dag förordnades som särskild utredare Katrin Stjernfeldt Jammeh, kommunstyrelsens ordförande i Malmö.

Regeringen beslutade den 10 februari 2022 om tilläggsdirektiv (dir 2022:4), varigenom utredningstiden förlängdes med ett nytt senaste datum för redovisning den 1 juni 2022.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 6 maj 2021 hovrättsassessorn Jessica Wangvik och fr.o.m. den 31 maj 2021 utredaren Karin Hedin. Undervisningsrådet Lisa Ekehult anställdes som sekreterare på deltid periodvis (den 13 september–31 december 2021 samt den 16 februari–30 april 2022). Juristen Anna Tammelin anställdes som sekreterare på deltid periodvis (den 13 september–31 december 2021 samt den 21 februari–6 maj 2022). F.d. utbildningsdirektören Lars Rehnberg anställdes som sekreterare på deltid periodvis (den 20 september–31 december 2021 samt 16 februari–30 april 2022.) Som sekreterare i utredningen anställdes även utredaren Sara Frank på deltid fr.o.m. den 24 februari–10 maj 2022.

Som sakkunniga och experter i utredningen förordnades den 22 juni 2021 kanslirådet Andreas Hermansson från Finansdepartementet, kanslirådet Anders Jutell från Utbildningsdepartementet, kanslirådet Miriam Malmqvist från Kulturdepartementet, departementssekreteraren Sara Petersson från Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Malin Winbladh från Finansdepartementet, kanslirådet Annika Århammar från Justitiedepartementet, seniora utredaren Victoria C Wahlgren från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), förbundsjuristen Mariette Dennholt från Friskolornas riksförbund, utredaren Sara Frank från

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), kvalificerade handläggaren Andreas Jonsson från Arbetsförmedlingen, undervisningsrådet Kristoffer Nilsson från Skolverket och samverkanskoordinatören Peter Westerdahl från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Andreas Jonsson och Miriam Malmqvist entledigades den 7 december 2021 och samma dag förordnades kvalificerade handläggaren Tina Krona från Arbetsförmedlingen som expert i utredningen. Sara Frank entledigades den 24 februari 2022. Departementssekreteraren Linus Sikström från Kulturdepartementet förordnades som sakkunnig den 1 mars 2022 och samma dag förordnades utredaren Annika Hellewell från SKR som expert.

Härmed överlämnar Utredningen fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning sitt betänkande *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning* (SOU 2022:34).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2022

Katrin Stjernfeldt Jammeh

/Karin Hedin
Jessica Wangvik

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	34
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	36
2 Inledning	37
2.1 Utredningens direktiv.....	37
2.2 Utgångspunkter enligt direktivet.....	38
2.3 Hur utredningen har valt att arbeta	39
2.4 Utmaningar och avgränsningar	41
2.5 Annat arbete som påverkar utredningen	43
2.6 Betänkandets disposition.....	44
3 Om mål för utbildningen och måluppfyllelse	45
3.1 Vad innebär det att nå målen med sin gymnasieutbildning?	46
3.1.1 Att nå examensmålen för nationellt program i gymnasieskolan	46
3.1.2 Att nå målen för introduktionsprogram	49
3.1.3 Att nå målen med studier i gymnasiesärskolan	52

3.1.4	Att nå målen för gymnasial utbildning i komvux	54
3.1.5	Andra sätt att nå målen för en gymnasial utbildning	55
3.2	I vilken utsträckning når elever målen i gymnasieskolan?	55
3.2.1	Utgångspunkter för statistik om gymnasieskolan	56
3.2.2	I vilken utsträckning når elever examen?	59
3.2.3	I vilken utsträckning når elever målen med sin utbildning på introduktionsprogram?	80
3.2.4	Jämförelser över längre tid och med andra länder.....	90
3.3	I vilken utsträckning når elever målen i gymnasiesärskolan?	96
3.4	Sammanfattningsvis om mål och måluppfyllelse	97
4	Orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning	101
4.1	Orsaker till att elever inte når målen med sina studier i gymnasieskolan.....	102
4.1.1	Systemfaktorer	102
4.1.2	Faktorer i grundskolan	109
4.1.3	Faktorer i gymnasieskolan.....	112
4.1.4	Bakgrundsfaktorer hos eleverna som inverkar	129
4.2	Framgångsfaktorer i arbete som främjar fullföljda studier i gymnasieskolan	137
4.2.1	Att förebygga genom hög kvalitet i utbildningen för alla elever	139
4.2.2	Riktade insatser för elever som är i riskzonen för studiemisslyckanden och avhopp.....	140
4.2.3	Insatser för att återföra elever till studier eller arbete.....	143
4.3	Nyligen föreslagna åtgärder och annat pågående arbete	145
4.3.1	Nyligen föreslagna åtgärder.....	145

4.3.2	Exempel på annat pågående arbete som kan påverka elevers möjligheter att nå målen	156
4.3.3	Sammanfattande kommentar	163
5	Yrkespaket – en möjlig väg till arbete för vissa elever på introduktionsprogram.....	167
5.1	Behov av tydligare vägar till arbete för elever som saknar behörighet till nationella program.....	167
5.1.1	Yrkesutbildning på introduktionsprogram.....	169
5.1.2	Riksdagens tillkännagivande om tvåårig yrkesskola.....	170
5.2	Yrkespaketets tillkomst.....	171
5.2.1	Skolverkets uppdrag om yrkespaket	171
5.2.2	De nationella yrkespaketen tas fram i samverkan med de nationella programråden.....	174
5.2.3	Vad är yrkespaketet?	175
5.2.4	Utredningens huvudsakliga källor till information	183
5.3	Hur används yrkespaketet för introduktionsprogram?.....	186
5.3.1	Yrkespaket erbjuds på yrkesintroduktion.....	186
5.3.2	Två vägar in till yrkespaket	187
5.3.3	Anpassning av yrkespaketets innehåll	190
5.3.4	Yrkespaket ställer krav på vissa förutsättningar hos både individen och organisationen.....	193
5.3.5	Yrkespaket dokumenteras på olika sätt.....	196
5.3.6	Faktorer som påverkar användandet av yrkespaket inom introduktionsprogrammen.....	198
5.4	Yrkespaketets ändamålsenlighet	201
5.4.1	Yrkespaketen kan fylla en lucka i utbildningssystemet	201
5.4.2	Det behöver bli tydligare hur nationella yrkespaket förhåller sig till nationella yrkesprogram.....	203
5.4.3	Yrkespaketen kan stärka anställningsbarheten	205
5.4.4	De nationella yrkespaketen skapar en trygghet...	208

5.5	Utvecklingsmöjligheter för yrkespaket på introduktionsprogram	209
5.5.1	Behov av tydligare mål för utbildning på introduktionsprogram.....	209
5.5.2	Branschernas engagemang i systemet med yrkespaket är betydelsefullt för fortsatt utveckling	212
5.5.3	Kunskapen om yrkespaket behöver öka	214
5.5.4	Bättre förutsättningar för uppföljning och utveckling av introduktionsprogram och gymnasiesärskolan.....	215
5.5.5	Viktigt att bibehålla möjligheten till flexibilitet och lokal förankring.....	217
5.5.6	Utbudet av yrkespaket kan påverkas av förslag på kommande förändring.....	218
5.6	Sammanfattande diskussion och förslag	219
5.6.1	Yrkespaketets roll i gymnasieskolan behöver förtydligas	221
5.6.2	Framtagande och förvaltning av yrkespaketen....	222
5.6.3	Åtgärder för att öka kunskapen om yrkespaket.....	223
5.6.4	Definition av yrkespaket på introduktionsprogram	224
5.6.5	Ökad tydlighet kring dokumentation och bättre förutsättningar för uppföljning.....	225
5.6.6	Yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan ska ingå i samverkan i lokala programråd.....	228
5.6.7	Ytterligare reglering av introduktionsprogrammen bör utredas	229
5.6.8	Hur utredningens förslag och bedömningar förhåller sig till riksdagens tillkännagivande om tvåårig yrkesskola	230
6	Underlätta övergångar mellan gymnasieskola och komvux.....	233
6.1	En översiktsbild av utbildningen i komvux	234
6.1.1	Utbildning som erbjuds i komvux	235

6.1.2	Rättighetsbaserad utbildning och urvalsprinciper i komvux.....	236
6.1.3	Hur utbildningen läggs upp i komvux	237
6.1.4	Huvudmannaskap och samverkan inom komvux.....	237
6.1.5	Alternativ för utbildning på gymnasial nivå.....	238
6.2	Hur ser övergången till komvux ut bland elever som lämnar gymnasieskolan utan examen?	239
6.2.1	Direktövergång till komvux.....	239
6.2.2	Övergång till komvux bland elever nära examen.....	241
6.2.3	Övergång till komvux bland samtliga elever som lämnat gymnasieskolan utan examen	242
6.2.4	Sammanfattningsvis om statistiken som beskriver ungdomars övergång till komvux.....	244
6.3	Behov av att skapa förutsättningar för sömlösa övergångar	246
6.3.1	Närmare om den nuvarande regleringen.....	246
6.3.2	Elever behöver mer kunskap och tillgång till fortsatta utbildningsvägar	249
6.3.3	Samverkan mellan gymnasieskola och komvux inför och vid övergång.....	260
6.4	Hur åldersgränsen till komvux påverkar unga elevers övergång.....	268
6.4.1	Närmare om den nuvarande regleringen.....	269
6.4.2	Ungdomar under 20 år som läser i komvux.....	273
6.4.3	Undantaget från åldersgränsen i förordningen om vuxenutbildning tolkas och tillämpas olika ...	277
6.5	Förutsättningar i komvux att möta unga elevers behov av stöd.....	283
6.5.1	Närmare om den nuvarande regleringen.....	284
6.5.2	Komvux är en skolform under förändring med ökade utmaningar	287
6.5.3	Huvudmännens arbete med stöd i komvux	289
6.6	Sammanfattande diskussion och förslag.....	291

6.6.1	Skyldighet att erbjuda avslutande vägledningssamtal.....	296
6.6.2	Översyn av läroplaner och stöd till huvudmän gällande samverkan.....	300
6.6.3	Förtydligande om åldersgränsen till komvux.....	301
6.6.4	Stärkt stöd i komvux.....	305
6.6.5	Behov av utredning av åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret.....	306
7	Andra åtgärder – bättre förutsättningar inför gymnasievalet och större flexibilitet i vissa stödåtgärder	309
7.1	Elevers rätt till studie- och yrkesvägledning behöver stärkas.....	310
7.1.1	Närmare om den nuvarande regleringen	311
7.1.2	Elevernas behov av vägledning har ökat	314
7.1.3	Tillgång till personal med kompetens.....	315
7.1.4	Faktorer som påverkar elevers förmåga att göra väl underbyggda val.....	317
7.1.5	Trots stort behov prioriteras inte arbetet med studie- och yrkesvägledning i skolorna.....	322
7.1.6	Framgångsfaktorer och utmaningar för vägledningsarbetet.....	325
7.1.7	Stor variation i tillgång kan bero på alltför övergripande reglering	326
7.2	Mer flexibla lösningar för att elever ska nå målen	327
7.2.1	Elever behöver en bra start i gymnasieskolan för att komma över mållinjen	328
7.2.2	Stödåtgärder som kan bidra till att elever får bättre förutsättningar att nå målen i gymnasieskolan	333
7.2.3	Hur rätten att gå om en kurs eller få förlängd undervisning tillämpas i praktiken	335
7.2.4	Utvecklingsområden som utredningen har identifierat	343

7.3	Sammanfattande diskussion och förslag.....	349
7.3.1	Bestämmelsen om studie- och yrkesvägledning ska förtydligas	353
7.3.2	Det behövs mer kunskap om stöd i gymnasieskolan.....	357
7.3.3	Förlängd undervisning ska beslutas inom ett åtgärdsprogram.....	358
7.3.4	Förutsättningar för att bedriva distansundervisning	361
7.3.5	Möjligheter att få undervisning i komvux som gymnasieelev	362
8	Ikraftträdande	365
9	Konsekvenser.....	367
9.1	Problemet och vad som ska uppnås	368
9.2	Kort om utredningens förslag, bedömningar och alternativa överväganden	369
9.2.1	Användningen av yrkespaket på introduktionsprogram.....	369
9.2.2	Underlätta övergången till komvux.....	371
9.2.3	Andra åtgärder	373
9.2.4	De som berörs av utredningens förslag.....	373
9.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	374
9.4	Konsekvenser för ungdomar och elever	375
9.4.1	Särskilt om konsekvenser för elever med funktionsnedsättning	376
9.5	Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommunerna	378
9.5.1	Kostnader för utvidgat ansvar för lokala programråd.....	379
9.5.2	Kostnader för avslutande vägledningssamtal för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan	382
9.5.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	390

9.6	Konsekvenser för enskilda huvudmän	392
9.7	Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för staten	392
9.7.1	Konsekvenser för Skolverket	393
9.7.2	Konsekvenser för övriga skolmyndigheter.....	394
9.8	Konsekvenser för folkhögskolan.....	395
9.9	Konsekvenser för små företag	396
9.10	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	397
9.11	Konsekvenser för jämställdheten	397
9.12	Konsekvenser för integrationen och arbetet mot segregation.....	398
9.13	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	400
9.14	Övriga konsekvenser.....	401
9.15	Finansiering.....	401
10	Författningskommentar	403
10.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	403
	Referenser.....	415
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:23.....	429
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:4.....	439
Bilaga 3	Studie om yrkespaket.....	441
Bilaga 4	Övergången till komvux och folkhögskola bland ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan examen	449

Sammanfattning

Utredningen 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 av dessa handlar om användningen av sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. yrkespaket, på introduktionsprogram. Det andra huvudområdet rör övergången till komvux och hur den kan underlättas för elever som inte når målen med sin utbildning i gymnasieskolan. Utredningen skulle bl.a. 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. Utgångspunkten för utredningen har varit att de förslag som läggs ska vara kostnadseffektiva, utvärderingsbara och inte innebära en förskjutning av ansvar för unga elevers utbildning från gymnasieskolan till komvux. I den del av uppdraget, som berör yrkespaketens användning på introduktionsprogram skulle utredningen också ta utgångspunkt i ett tillkännagivande från riksdagen om inrättandet av en tvåårig yrkesskola.

Samtliga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas från den 1 juli 2024.

I vilken utsträckning når eleverna målen?

För elever på gymnasieskolans nationella program har resultaten förbättrats sedan gymnasiereformen 2011, vilket innebär att allt fler elever når examen. Enligt den senaste statistiken når 80 procent av eleverna som påbörjat ett nationellt program en examen inom tre år. Som orsak till resultatförbättringarna för nationella program har Skolverket i olika rapporter lyft fram ökade meritvärden från grundskolan, färre programbyten samt att fler elever klarar godkänt betyg i de kurser som krävs för examen. Enligt aktuell statistik om ungdomars sysselsättning efter nationella program framgår att en examen har stor betydelse för att ungdomar ska gå vidare till högre utbildning efter högskoleförberedande program. Ungdomar som läst ett yrkesprogram kan även utan examen komma i arbete, även om etableringen är starkare bland dem med examen.

Bland elever som inlett sin utbildning på ett introduktionsprogram går knappt hälften över till ett nationellt program inom fem år. En begränsad andel av dessa når examen i gymnasieskolan. Det förekommer dock stora skillnader mellan de enskilda introduktionsprogrammen. Skolverket har tidigare visat att en övergång till nationellt program gynnar ungdomars sysselsättning efter 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 jämfört med ett introduktionsprogram utan inriktning mot yrke. Elever som läst språkintrouktion går i störst utsträckning vidare till komvux efter gymnasieskolan.

Gymnasieskolans samlade resultat, nationella program och introduktionsprogram medräknade, visar att 28 procent av eleverna inte nått examen fem år efter studiernas början. Bland dessa har drygt hälften läst i år 3 på ett nationellt program, medan resterande knappa hälften har läst högst år 2 på nationellt program eller enbart introduktionsprogram.

Bristen på underlag om elevers studieresultat i gymnasiesärskolan gör att det är svårt att ge en rättvisande bild av måluppfyllelse i denna skolform. Forskning från Högskolan i Halmstad har visat att omkring tre av fyra ungdomar har någon form av sysselsättning efter gymnasiesärskolan, medan övriga saknar sysselsättning.

Flera olika anledningar till att elever inte når målen

Inom ramen för uppdraget har utredningen tagit fram en kunskaps-sammanställning 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 utbildnings-systemet 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.

Som exempel på systemfaktorer som påverkar elevernas förut-sättningar att nå målen med sin gymnasieutbildning nämns betygs-systemet och kunskapskravens utformning. Även gymnasieskolans programstruktur och behörighetskrav utgör systemfaktorer, där de sistnämnda också begränsar vissa elevers tillgång till utbildning. Orsaker som är relaterade till huvudmännens och skolornas sätt att bedriva arbetet handlar bl.a. om undervisningens kvalitet och till-gången till studie- och yrkesvägledning. Andra orsaker av denna typ rör brister i tillgänglig lärmiljö, anpassningar och stöd såväl i den obligatoriska skolan som i gymnasie- och gymnasiesärskolan. Sådana brister kan t.ex. yttra sig i att stöd riktas mot gymnasiegemensamma ämnen och inte omfattar elevens hela utbildning eller att eleven inte involveras tillräckligt i utformningen av stöd.

Orsaker som rör huvudmännens och skolornas arbetssätt handlar också om vilket programutbud som eleven har att tillgå och om undervisningstidens omfattning. För elever som läser yrkesutbild-ning och introduktionsprogram lyfter sammanställningen också brister i det arbetsplatsförlagda lärande (apl) och att kvaliteten i den lokala utformningen av utbildning för elever som saknar behörighet till nationella program varierar. Exempel på faktorer hos eleverna som återkommande samvarierar med deras resultat är bl.a. kön, föräldrars utbildningsnivå, migrationsbakgrund, funktionsvariation samt psykisk och fysisk ohälsa. Att dessa består visar att skolan inte på ett till-räckligt sätt förmår kompensera för elevers olika förutsättningar och behov på det sätt som skollagen föreskriver.

Sammantaget visar kunskapssammanställningen att det finns en komplexitet bland de orsaker som ligger bakom att elever inte når

målen med sin utbildning. Samtidigt finns det förhållandevis mycket kunskap om dessa orsaker och en samstämmighet i hur arbetet för att främja fullföljda studier behöver läggas upp. Det finns också utredningar som nyligen haft uppdrag som på olika sätt hanterar flera av de aktuella problemen. Vissa av de förslag som lagts har genererat förändring, andra ligger hos riksdagen för beslut i närtid. Utredningen beskriver dessa i korthet och uppmärksammar också några utredningar vars förslag inte beretts vidare och som vi uppfattar kan ha betydelse. Det gäller inte minst förslag som rör elevers tillgång till vägledning i olika skeden i utbildningen.

Yrkespaket – en möjlig väg till arbete för vissa elever på introduktionsprogram

Yrkespaket, eller sammanhållna yrkesutbildningar, har funnits i komvux under en längre tid. Sedan några år tillbaka finns det nationella yrkespaket som Skolverket tar fram i samverkan med de nationella programråden och som även kan användas på gymnasieskolans introduktionsprogram. Det finns i dag ett 80-tal nationella yrkespaket och det är frivilligt för huvudmännen att tillämpa dem eller ta fram egna lokala/regionala varianter. Kurserna som de nationella yrkespaketen bygger på är desamma som erbjuds inom ramen för ett nationellt yrkesprogram. Yrkespaketen är dock mindre omfattande och motsvarar mellan 300–1 500 poäng, att jämföra med 2 500 poäng för nationella program (eller upp till 2 800 poäng från höstterminen 2023).

Utredningens analys visar att yrkespaketen huvudsakligen används på yrkesintroduktion och erbjuds elever som för tillfället bedöms sakna förutsättningar att genomföra ett nationellt program, men som har motivation och goda förutsättningar att klara yrkeskurser samt att genomföra arbetsplatsförlagt lärande. Utbildningen kan organiseras på olika sätt och utredningen beskriver ett typexempel där eleven läser integrerat med andra elever på ett nationellt yrkesprogram. Innehållet i paketet anpassas både till elevens och den lokala arbetsmarknadens behov, dock med god vägledning av de nationella yrkespaketen. Eleven ges apl och anställs ibland efter avslutat yrkespaket hos den arbetsgivare där eleven genomfört sin apl. Eftersom utbildningen ställer krav på att eleven ska ha intresse för och kunna tillgodogöra sig yrkeskurser och apl passar inte yrkespaket för alla elever på introduktionsprogram. Utredningen anser att

de nationella yrkespaketen utgör en viktig referens, men att det är viktigt att möjligheten till anpassning av yrkespaketets innehåll efter elevens och den lokala arbetsmarknadens behov bibehålls.

Delvis olika syn på yrkespaketets ändamålsenlighet

Utredningens bild är att de nationella yrkespaketen upplevs som tydliga och enkla att kommunicera. Av en studie som utredningen låtit genomföra framkommer att skolor upplever utbildningarna som ändamålsenliga i relation till syftet att förbereda en elev för arbete. Av dessa beskrivs yrkespaketen fylla en lucka i utbildningssystemet. I utredningens samråd med nationella branschrepresentanter framkommer att synen på yrkespaketets ändamålsenlighet när det gäller ungdomar skiljer sig åt. Vissa branschrepresentanter anser att yrkespaketen är ett bra verktyg för att öka ungdomars intresse för yrkesutbildning och ett sätt att locka dem till branschen, vilket upplevs som särskilt viktigt när det handlar om bristyrken. Andra branschrepresentanter menar att examen från ett nationellt yrkesprogram utgör ett lägsta krav för anställning och att yrkespaketet främst är framtagna för att läsas av vuxna som har en gymnasieutbildning i botten. Flera av dessa anser att benämningen yrkespaket är olämplig och leder till att utbildningarna förväxlas med de nationella yrkesprogrammen.

Behov av tydligare mål för utbildning på introduktionsprogram

Bakom både riksdagens initiativ om tvåårig yrkesskola och införandet av möjligheten att använda yrkespaket på introduktionsprogram finns ett behov av att utveckla studievägar som leder till arbete för elever som saknar behörighet till nationella program. Att mer än hälften av eleverna som inleder ett introduktionsprogram inte går över till ett nationellt program indikerar att det finns anledning att se över behörighetsreglerna och undersöka möjligheten att utforma tydligare mål som leder eleverna vidare. Vi ser att ett sådant tydligt mål är möjligt att skapa inom ramen för yrkesintroduktion, i synnerhet genom användningen av de nationella yrkespaketen. De nationella yrkespaketen har ett innehåll som stämts av med branschen på nationell nivå och är också förankrade genom Skolverkets systematiska utveck-

ling av styrdokumentet. Utredningen anser därmed att målet att slutföra ett nationellt yrkespaket skulle kunna vara ett steg mot att utveckla tydligare studievägar på introduktionsprogram och utgöra ett alternativt mål till examen för vissa elever. En grundläggande princip för legitimeringen av ett alternativt mål till examen är att det efter gymnasieskolan finns goda möjligheter att bygga på sin utbildning i t.ex. komvux.

Ett första steg i utvecklingen av yrkespaket på introduktionsprogram

Utredningen ser att en önskvärd utveckling vore att fler huvudmän samverkar om erbjudandet av yrkespaket för att utöka det för eleven tillgängliga utbudet, att yrkespaketen presenteras som ett alternativ i den ordinarie gymnasieantagningen och att studie- och yrkesvägledning i grundskolan ger information om studievägarna. Utredningen ser också en fördel i att huvudmännen strävar efter att tillämpa de nationella yrkespaketen, eftersom dessa är förankrade med branschen och ger en större förutsägbarhet såväl för eleven som för en presumtiv arbetsgivare. De förslag och bedömningar som utredningen presenterar kan ses som ett första steg för att utveckla användningen av yrkespaket i gymnasieskolan. De ger förutsättningar för att tydliggöra yrkespaketets roll, öka kunskapen om möjligheten att erbjuda dessa studievägar samt stärka uppföljningen av ungdomars sysselsättning och vidareutbildning efter gymnasieskolan. Utredningen anser att dessa insatser bör utvärderas och att regeringen därefter bör ta ställning till om ytterligare åtgärder behövs.

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.
- Ansvaret för de lokala programråden ska utvidgas så att samverkan mellan skola och arbetsliv även ska omfatta yrkesutbild-

ning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan.

Bedömningar i uppdraget om yrkespaket:

Utöver förslagen presenterar vi ett antal bedömningar som primärt handlar om olika uppgifter som utredningen anser att Skolverket bör utföra inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag. Utifrån utredningens slutsats att slutförda studier på ett nationellt yrkespaket bör betraktas som ett alternativt mål för vissa elever i gymnasieskolan pekar utredningen på ett antal åtgärder för att tydliggöra dokumentationen och förbättra uppföljningen av studier på nationella yrkespaket. Vi ser också behov av att stärka uppföljningen av gymnasiesärskolan. Utredningen bedömer att introduktionsprogrammen bör ses över i syfte att skapa tydligare och uppföljningsbara studievägar med möjlighet till individanpassning och att det med fördel kan göras inom ramen för en kommande utredning av gymnasieskolans behörighetskrav. Utredningen uppfattar att det som riksdagen efterfrågar i sitt tillkännagivande motsvaras av redan befintliga möjligheter på yrkesintroduktion, framför allt genom de nationella yrkespaketen. Därför bedömer vi att det inte finns behov av att gå vidare med förslaget om inrättande av en tvåårig yrkesskola.

Underlättande av övergången till komvux

Utredningen har identifierat tre områden kopplade till uppdraget att underlätta övergången till komvux. Det första området handlar om behovet att göra övergången till komvux mer sömlös, dvs. att hinder ska undanröjas så att övergången mellan gymnasieskolan och komvux underlättas för de elever som behöver komplettera sin utbildning. Det andra området rör hur åldersgränsen påverkar unga elevers möjligheter att gå över till komvux, medan det tredje området handlar om komvux förutsättningar för att ta emot unga elever som har behov av stöd och struktur i sin utbildning.

Samverkan, förberedelse och vägledning är nyckelord för en sömlös övergång

Att motivera elever som står i begrepp att lämna gymnasieskolan utan att ha nått målen med sin utbildning att gå över och komplettera sina studier i komvux eller folkhögskola är en viktig om än utmanande uppgift. Många elever är skoltrötta i slutet av sin gymnasieutbildning och saknar motivation att slutföra sina studier. Av statistik som utredningen presenterar framgår att övergången är relativt begränsad såväl bland elever som befinner sig nära examen, som bland dem som har läst kortare tid på nationellt program eller har introduktionsprogram som sista studieväg. Utredningens analys visar att strukturer och rutiner för samverkan mellan elevens gymnasieskola och komvux kan bidra till att skapa en så sömlös övergång för eleven som möjligt. Det finns behov av en reglering som säkerställer att alla elever som lämnar gymnasieskolan utan examen ges information om vad som återstår i deras utbildning för att nå examen samt hur de kan komplettera. Enligt utredningen behöver även elever som lämnar gymnasieskolan vägledning och information om möjliga vidaregångar.

Åldersgräns eller andra behörighetskrav bör inte ändras

Utredningens analys visar att kommuner har olika tolkning och tillämpning av dagens bestämmelse som möjliggör undantag från åldersgränsen för antagning till komvux av ungdomar utan slutfört nationellt program. Vi ser inte något brett stöd för en allmän sänkning av åldersgränsen, eftersom en sådan förändring skulle kunna innebära att ungdomar ges sämre förutsättningar att klara utbildningen. Gymnasieskolan är anpassad för unga och innebär fler rättigheter och möjligheter för eleverna än i komvux. Det gäller t.ex. särskilt stöd och tillgång till elevhälsa, gratis läromedel och i vissa fall få elevresor bekostade. Ett beslut om att fler yngre elever ska kunna påbörja komvux riskerar även att påverka de ungas ekonomi. Vi ser inte heller att en allmän sänkning av åldersgränsen är förenlig med den utgångspunkt som utredningen fått för uppdraget – att ansvar för ungdomars utbildning inte får förskjutas från gymnasieskolan till komvux. Däremot ser vi att dagens undantagsbestämmelse behöver tydliggöras så att tillämpningen blir mer likvärdig och rättssäker för

den unge. I övrigt finner vi för denna utrednings syften inte skäl att ändra behörighetskraven till komvux.

Rätten till stöd i komvux behöver stärkas

I samråd med kommuner och myndigheter samt genom tidigare utredningar har vi fått en samstämmig bild av behoven av stärkt stöd inom komvux. Övergången från gymnasieskola till komvux på gymnasial nivå lyfts som särskilt problematisk då skillnaden i tillgång till stöd blir stor med anledning av skolformernas olika reglering. Elever som fått särskilt stöd i gymnasieskolan förväntas klara komvux med en hög grad av självständighet och utan de stödåtgärder som finns inom de tidigare skolformerna. Det är dock inte bara unga elever som kan behöva mer stöd i komvux. Stödbehoven har ökat i takt med att skolformens målgrupp förändrats och omfattar t.ex. behov av specialpedagogiskt stöd, socialt stöd, vägledning, coachning, språkstöd, mentorsstöd och stöd i att hantera digitala verktyg. Komvux individuella och flexibla upplägg är mycket viktigt, med tanke på elevernas varierande livssituationer, behov, förkunskaper och mål med sina studier. Samtidigt som det finns behov av ökade inslag av sammanhållna studievägar och fastare kombinationer av kurser inom vissa områden, exempelvis yrkesutbildning tillsammans med sfi eller svenska, behövs det även fortsättningsvis möjlighet till helt individuella upplägg. Det framkommer i utredningens samråd att det finns en brist på likvärdighet i tillgången till stöd och elevhälsa i komvux.

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. Gymnasieförordningen ska ange vilken information som eleven ska få vid ett vägledande avslutningssamtal.
- 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.

Bedömningar i uppdraget om övergången till komvux:

I syfte att underlätta övergången till komvux för de unga som inte nått målen med sin utbildning i gymnasie- och gymnasiesärskolan bedömer utredningen att det behövs stöd till huvudmän och skolor för att tillämpa de nya bestämmelserna och förtydliganden av befintlig reglering. Skolverket bedöms kunna utföra detta inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag. Det finns även skäl att låta nästa översyn av läroplanerna inrymma ett syfte att förstärka betydelsen av samverkan mellan gymnasieskola/gymnasiesärskola och komvux i båda riktningar. Utredningen bedömer vidare att den övre åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret, som i dag inträder när den unge fyller 20 år, ska ses över. Likaså bedömer utredningen att erbjudandet av stöd i komvux behöver ses över bl.a. i syfte att fler unga ska ges förutsättningar att nå målen med sin gymnasieutbildning. Skolverkets kartläggning av stödbehoven i komvux kan utgöra en viktig grund för ett sådant uppdrag.

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

Utredningen har inom ramen för andra åtgärder valt att prioritera två utvecklingsområden. Det första området handlar likvärdig tillgång till studie- och yrkesvägledning av god kvalitet och i god tid inför valet av gymnasieutbildning. Det andra området handlar om ökade möjligheter till flexibla stödåtgärder i slutet av gymnasieutbildningen. Urvalet av dessa områden har gjorts dels med grund i den kunskapssammanställning som utredningen presenterat gällande orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning, dels utifrån en hög samstämmighet i de samråd som utredningen haft med huvudmän, myndigheter och andra intressenter.

Tydligare reglering av elevers tillgång till studie- och yrkesvägledning kan ge ökad likvärdighet

Utredningen har identifierat att vägledningsinsatser behöver riktas till elever som står i begrepp att lämna gymnasieskolan utan examen. Vi ser dessutom anledning att åtgärder vidtas för att säkerställa att

alla elever ges tillgång till vägledning av god kvalitet inför valet av gymnasieutbildning. Studie- och yrkesvägledning behöver påbörjas tidigt i elevens skolgång och erbjudas kontinuerligt för att ge eleven möjlighet att utveckla valkompetens. Att rusta elever med valkompetens kan, förutom att stärka studiemotivationen, även bidra till att förhindra att de val som elever gör under sin utbildning reproducerar sociala, kulturella och könsmässiga förhållanden i samhället. Trots att elevernas behov av studie- och yrkesvägledning har ökat, och att det finns en samstämmig bild av studie- och yrkesvägledningens betydelse, konstaterar utredningen att det fortfarande finns brister i arbetet med studie- och yrkesvägledning. Utredningens underlag visar på att den nuvarande regleringen inte ger huvudmän och rektorer tillräckligt tydlig ledning i vad som förväntas av dem. Det bidrar i sin tur till en osäkerhet om vad som krävs av huvudman och skola för att skolans vägledningssupplett ska anses vara genomfört på ett tillfredställande sätt. Utredningen anser att skollagens reglering av elevers tillgång till studie- och yrkesvägledning behöver förtydligas. Ur ett likvärdighetsperspektiv är det angeläget att tillgången till studie- och yrkesvägledning tryggas för alla elever.

Det behövs mer kunskap om stöd i gymnasieskolan och större möjligheter till flexibla lösningar

Av utredningens underlag framkommer en bild där elever i gymnasieskolan inte alltid får det stöd de skulle behöva, vilket kan leda till att eleverna inte hinner nå målen med sin utbildning under avsedd tid. Elever som behöver ta igen delar av sin utbildning har rätt att gå om en kurs. Huvudmannen kan också besluta att eleven ska få förlängd undervisning. Utredningens kontakter med huvudmän visar att åtgärder som rätten att gå om en kurs och förlängd undervisning används i begränsad omfattning. Det beror bl.a. på att det uppstår problem med schemaläggning, att det är oklart hur dessa stödåtgärder ska tillämpas och att elevernas motivation att gå om en kurs eller få förlängd undervisning ofta är låg. Huvudmän lyfter exempel på hur stödet kan organiseras för att bättre nå och motivera eleverna, men som i formell mening saknar grund i regleringen.

Enligt utredningen finns det behov att klargöra hur rätten att gå om en kurs förhåller sig till förlängd undervisning och hur åtgärderna kan fungera i praktiken. Utöver dessa klargöranden ser vi skäl

för att öka möjligheten till flexibla lösningar i det stöd som erbjuds elever. För det första menar vi att förutsättningarna för att bedriva distansundervisning som särskilt stöd bör ses över i syfte att utöka tillgången för fler elever. Det finns i dag ingen reell möjlighet att bedriva distansundervisning som särskilt stöd eftersom ingen huvudman hittills fått tillstånd att bedriva den typen av undervisning. För det andra ser vi behov av att undersöka och tydliggöra elevers möjligheter att gå om en kurs genom att samläsa med elever i komvux. Enligt utredningen torde dagens regelverk medge att en elev i gymnasieskolan samläser med komvux. Syftet med översynen och tydliggörandet är att stärka elevers möjligheter att på ett mer flexibelt kunna ta del av en stödåtgärd som är svår att organisera rent praktiskt, medan de fortfarande är inskrivna i gymnasieskolan. Enligt utredningen bör bestämmelserna även förtydligas i den mening att förlängd undervisning ska anses utgöra särskilt stöd och beslutas inom ramen för ett åtgärdsprogram.

För att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning föreslår utredningen dessutom att:

- Bestämmelserna i skollagen om tillgång till vägledning ska tydliggöras. Det ska framgå att elever ska ha tillgång 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.
- 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.

Utredningens bedömningar i denna del:

Utredningen bedömer att det behövs mer kunskap om det stöd som erbjuds elever i gymnasieskolan och hur väl undervisningen anpassas efter elevernas olika förutsättningar och behov. För att möjliggöra för mer flexibla lösningar bedömer utredningen att förutsättningarna att bedriva distansundervisning som särskilt stöd i gymnasieskolan bör ses över i syfte att utöka tillgången. Likaså bedömer utredningen att Skolverket bör tydliggöra vilka möjligheter det finns för gymnasieskolor att samverka med komvux så att gymnasieelever kan läsa om en kurs, som ingår i elevens individuella studieplan, genom s.k. samläsning i komvux. I samband med beslut om förlängd undervisning uppstår inte sällan oklarheter när det gäller hur eventuell ersättning ska utgå från hemkommunen. Vår bedömning är att ersättningsfrågan är angelägen att utreda vidare.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 20 kap. 11 c § och 20 b § första stycket ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 29 §, 15 kap. 1 §, 18 kap. 1 §, 20 kap. 11, 11 a, 20 och 20 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 15 kap. 20 a §, 17 kap. 4 a och b §§ och 18 kap. 20 a §,

dels att det närmast före 15 kap. 20 a §, 17 kap. 4 a och 18 kap. 20 a § ska införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

29 §

Elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.

Elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklassen ska ha tillgång till *studie- och yrkesvägledning*. *Det ska* finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov inför val av *fortsatt utbildnings- och yrkesverksamhet* kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till *sådan* vägledning.

Arbetet med studie- och yrkesvägledningen ska bedrivas på

individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Studie- och yrkesvägledningen ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete.

15 kap.

1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser – allmänna bestämmelser (2–20 §§).
- bestämmelser om betyg (21–29 §§),
- bestämmelser om gymnasieskola med offentlig huvudman (30–32 §§),
- bestämmelser om fristående gymnasieskola (33 och 34 §§), och
- bestämmelser om Rh-anpassad utbildning (35–40 §§).

Avslutande vägledningssamtal

20 a §

Ett avslutande vägledningssamtal ska erbjudas en elev som avser att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid eller inför att eleven slutför sin utbildning på ett

- nationellt program utan att erhålla en gymnasieexamen eller
- introduktionsprogram utan att övergå till ett nationellt program.

Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid samtal enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om avslutande vägledningssamtal.

17 kap.

Sammanhållen yrkesutbildning

4 a §

Kurser som är relevanta för ett yrkesområde kan kombineras till en sammanhållen yrkesutbildning som erbjuds på introduktionsprogram. En del av utbildningen i en sammanhållen yrkesutbildning ska genomföras som arbetsförlagt lärande.

Utbildningen kan utformas som en nationell sammanhållen yrkesutbildning eller vara utformad av en huvudman.

4 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet i sammanhållna yrkesutbildningar och om undantag från kravet på arbetsplatsförlagt lärande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha.

18 kap.1 §¹

- I detta kapitel finns
- allmänna bestämmelser – allmänna bestämmelser (2–20 §§),
 - bestämmelser om betyg (21–26 a §§),
 - bestämmelser om gymnasiesärskola med offentlig huvudman (27–33 §§), och
 - bestämmelser om fristående gymnasiesärskola (34–37 §§).

Avslutande vägledningssamtal

20 a §

Ett avslutande vägledningssamtal ska erbjudas en elev som avser att avsluta sin gymnasiesärskoleutbildning i förtid eller inför att eleven slutför sin utbildning i gymnasiesärskolan.

Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid samtal enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om avslutande vägledningssamtal.

20 kap.11 §²

En vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, och
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

¹ Senaste lydelse 2018:749.

² Senaste lydelse 2020:446.

Rätt att delta har också den som är yngre än vad som framgår av första stycket om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl och uppfyller övriga villkor.

11 a §³

En vuxen med utvecklingsstörning har rätt att delta i särskild utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan syftar till att ge, och
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Rätt att delta har också den som är yngre än vad som framgår av första stycket om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl och uppfyller övriga villkor.

Av 29 kap. 8 § följer att det som sägs i denna lag om personer med utvecklingsstörning också ska gälla för vissa andra vuxna.

20 §⁴

En vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning på ett nationellt program i

Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning på ett nationellt program i

³ Senaste lydelse 2020:446.

⁴ Senaste lydelse 2020:446.

gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.

gymnasieskolan eller likvärdig utbildning eller *om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl* och uppfyller övriga behörighetsvillkor.

20 a §⁵

En vuxen med utvecklingsstörning är behörig att delta i särskild utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning i gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.

Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning i gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning *eller om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl* och uppfyller övriga behörighetsvillkor.

Av 29 kap. 8 § följer att det som sägs i denna lag om personer med utvecklingsstörning också ska gälla för vissa andra vuxna.

20 b §⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att behörighet enligt 20 § första stycket eller 20 a § första stycket ska inträda tidigare än vad som anges

⁵ Senaste lydelse 2020:446.

⁶ Senaste lydelse 2020:446. Ändringen innebär att första stycket tas bort.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om behörighetsvillkor.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Lagen tillämpas från den 1 juli 2024.

1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)

dels att 1 kap. 8 § och 9 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 12 kap. 4 b §, och närmast före 12 kap. 4 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

8 §⁷

För yrkesprogrammen i gymnasieskolan ska det finnas ett eller flera lokala programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv.

För yrkesutbildning inom gymnasieskolans nationella program och introduktionsprogram samt gymnasiesärskolans nationella program ska det finnas ett eller flera lokala programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv.

9 kap.

7 §⁸

Huvudmannen får besluta att undervisningen på ett nationellt program för en elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre år, om eleven har läst ett reducerat program eller om det med hänsyn till elevens förutsättningar i övrigt finns särskilda skäl för det.

Undervisningen på ett nationellt program för en elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre år, om eleven har läst ett reducerat program eller om det med hänsyn till elevens förutsättningar i övrigt finns särskilda skäl för det.

Förlängd undervisning på ett nationellt program beslutas inom ett åtgärdsprogram.

⁷ Senaste lydelse 2012:402.

⁸ Senaste lydelse 2012:402.

12 kap.***Information vid avslutande
vägledningssamtal******4 b §***

Ett avslutande vägledningssamtal enligt 15 kap. 20 a § och 18 kap. 20 a § skollagen (2010:800) ska innehålla individanpassad information till eleven om

– vilka utbildningsmoment eller kurser eleven saknar för att kunna fullfölja sin utbildning/nå en examen,

– olika utbildningsvägar inom och utanför gymnasieskolan/gymnasiesärskolan, och

– annan förberedelse för etablering på arbetsmarknaden.

Om eleven inte har fyllt 20 år ska information också lämnas till eleven om kommunernas aktivitetsansvar i 29 kap. 9 § skollagen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Förordningen tillämpas från den 1 juli 2024.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning att 3 kap. 2 § ska upphöra att gälla.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Förordningen tillämpas från den 1 juli 2024.

2 Inledning

2.1 Utredningens direktiv

Direktiven för vårt uppdrag beslutades av regeringen den 8 april 2021 (dir. 2021:23) och finns i sin helhet i bilaga 1. Den 10 februari 2022 fattade regeringen beslut om tilläggsdirektiv (dir. 2022:4, se bilaga 2), vilket innebar att utredningen fick förlängd tid för uppdraget.

Många elever avslutar sina studier i gymnasieskolan utan att i alla delar nå målen med sin utbildning. Det gäller t.ex. elever på nationella program som inte uppnår kraven för en gymnasieexamen eller elever på introduktionsprogram som avsett att söka ett nationellt program men som inte får sin behörighet i tid. För ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan en examen finns en andra chans till att fullfölja en gymnasieutbildning genom studier inom komvux. De kan även uppnå motsvarande kvalifikation genom studier vid en folkhögskola. Men trots att det formellt sett finns goda möjligheter att komplettera en ofullständig gymnasieutbildning är det alltför många ungdomar som inte fullföljer sina studier. Ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan att ha slutfört eller nått målen med sin utbildning har ofta svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Elever från gymnasieskolans introduktionsprogram har t.ex. en betydligt lägre sysselsättningsgrad än elever med en gymnasieexamen. Även hos ungdomar som har slutfört gymnasieskolans nationella program med studiebevis, dvs. utan att uppfylla kraven för examen, eller som har avbrutit studierna i förtid, är sysselsättningsgraden betydligt lägre än hos ungdomar med en gymnasieexamen.

Utredningen ska:

- analysera och vid behov föreslå hur övergången till komvux kan underlättas för elever som inte fullföljer sitt introduktionsprogram eller annan utbildning i gymnasieskolan,
- analysera hur yrkespaketet används inom introduktionsprogrammen och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur användningen av yrkespaketet inom ett eller flera introduktionsprogram kan utvecklas för att skapa utbildningar av hög kvalitet och med hög relevans för arbetsmarknaden,
- överväga och vid behov föreslå andra åtgärder för att fler ska nå målen med en utbildning i gymnasieskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Utgångspunkter enligt direktivet

En viktig utgångspunkt i uppdraget är att det inte ska föreslås åtgärder som har en negativ påverkan på genomströmningen i gymnasieskolan genom att ansvaret för ungdomars utbildning förskjuts till komvux. En ytterligare utgångspunkt är att förslagen ska vara kostnadseffektiva. Utredaren ska se till att de författningsförslag som lämnas inordnas i gällande regelverks systematik och ges en så enkel och tydlig utformning som möjligt.

Utredaren ska överväga och vid behov ange hur de åtgärder som föreslås kan utvärderas och hur möjligheten att utvärdera påverkas av hur förslagen genomförs, exempelvis genom stegvist införande. Detta gäller särskilt vid förslag om större åtgärder. I den del av uppdraget som rör användningen av yrkespaket på introduktionsprogram, ska utredaren ta utgångspunkt i ett riksdagsinitiativ om tvåårig yrkesskola. Uppdraget tar sikte på gymnasieskolan och komvux. Om utredaren finner att de åtgärder som föreslås även kan vara lämpliga för gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att lämna förslag även för denna skolform.

2.3 Hur utredningen har valt att arbeta

Utredningen inledde sitt arbete i maj 2021. Till utredningen har en expertgrupp varit knuten, vilken haft tre möten. Expertgruppen har, utöver dessa möten, även beretts möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på underlag från utredningen. I gruppen med experter och sakkunniga har det, förutom företrädare för flera departement, även ingått representanter för Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Sveriges Kommuner och Regioner och Friskolornas riksförbund.

Utredningens arbete bygger vidare på den kunskapsbas och de resonemang, bedömningar och förslag som ett flertal statliga offentliga utredningar tidigare presenterat och som rör åtgärder för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning, se avsnitt 2.5.

Förutom att samla in kunskap om utredningens olika områden genom att analysera gällande rätt, aktuella studier, forskning samt statistik har utredningen diskuterat olika frågeställningar med ett stort antal intressenter, se nedan. I enlighet med direktivet har synpunkter inhämtats från relevanta aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Utredningen har i samband med möten och andra kontakter uppmanat intressenterna att bidra med synpunkter och andra underlag rörande utredningsuppdraget.

Utredningen har träffat följande myndigheter, organisationer och lärosäten:

- Skolverket (inkl. rådet för introduktionsprogrammen och de nationella programråden).
- Skolinspektionen.
- Specialpedagogiska Skolmyndigheten (SPSM).
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF).
- Barnombudsmannen (BO).
- Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN).
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Universitets- och högskolerådet (UHR).

- Centrala studiestödsnämnden (CSN).
- Delegationen för unga och nyanlända (DUA).
- Statistiska centralbyrån (SCB).
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, inkl. Beredningen för utbildningsfrågor, gymnasienätverket samt nätverket för vuxenutbildning).
- Friskolornas riksförbund.
- Idéburna skolornas riksförbund.
- Rörelsefolkhögskolornas riksintresseorganisation.
- Folkbildningsrådet.
- Skånes folkhögskolor.
- Lärarförbundet.
- Lärarnas riksförbund.
- Sveriges skolledarförbund.
- Sveriges elevkårer.
- Elevernas riksförbund.
- Sveriges elevråd.
- Ensamkommandes förbund.
- Funktionsrätt Sverige.
- Vuxenutbildning i samverkan (ViS).
- Malmöungdomars väg till arbete genom högre utbildning (MUVAH, kunskapsallians mellan Malmö stad och Malmö universitet).
- Forskare från Högskolan i Halmstad, Umeå universitet, Malmö universitet, Linnéuniversitetet, Göteborgs universitet samt Stockholms universitet (bl.a. Nationellt centrum för svenska som andraspråk och Institutionen för svenska och flerspråkighet).
- Svenskt Näringsliv (inkl. medlemsorganisationer).
- Landsorganisationen i Sverige (LO, inkl. medlemsorganisationer).

- Vård- och omsorgscollege.

För att samla in kunskap om uppdragets frågeställningar har utredningen även genomfört samtal med ett större antal företrädare för kommunala och enskilda huvudmän i gymnasieskola och komvux. Huvudmännen har valts ut med hänsyn till geografisk spridning och storlek. Sammanlagt har utredningen varit i kontakt med cirka 100 huvudmän, antingen i separata samtal eller i möten som samlat flera huvudmän vid samma tillfälle.

Avseende yrkespaketens användning har konsultfirman Vilna AB på uppdrag av utredningen samlat in information genom en intervjustudie riktad till skolföreträdare och elever på gymnasieskolans introduktionsprogram samt med arbetsgivare på lokal nivå som har erfarenhet av att ta emot elever på yrkespaket. I kategorin skolföreträdare ingår rektorer, biträdande rektorer med ansvar för introduktionsprogram, samordnande lärare för yrkesintroduktion samt studie- och yrkesvägledare. I urvalet ingår både skolor som anordnar yrkespaket och skolor som för närvarande inte anordnar yrkespaket.

Samma konsultfirma har även fått uppdrag av utredningen att ta fram en kunskapssammanställning om orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning och framgångsfaktorer i arbete som främjar fullföljda studier. Sammanställningen bygger på en genomgång av de huvudsakliga slutsatserna i ett fyrtiotal tidigare utredningar och studier.

Som stöd i beräkning av kostnader som uppstår till följd av de åtgärder som föreslås har utredningen anlitat konsultfirman Kjell Nyman.

2.4 Utmaningar och avgränsningar

Merparten av de intressenter som utredningen har träffat har tolkat uppdraget som syftande till att lösa en stor bredd av de problem som ligger till grund för att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning. En övergripande utmaning har därmed varit att möta alla de synpunkter och förväntningar som funnits på uppdraget.

Utredningen adresserade tidigt att ytterligare tid var behövlig för att möta dessa synpunkter och förväntningar. Med hänsyn till att utredningens förutsättningar bestående i utredningstid, bemanning

och tilldelad budget tidvis varit oklara har utredningen huvudsakligen avgränsat uppdraget till direktivets specifikt angivna frågor. Detta innebär att vi har haft huvudsakligt fokus på frågorna som rör elevers övergång mellan gymnasieskola och komvux respektive användningen av yrkespaket på introduktionsprogrammen. Vad gäller användningen av yrkespaket har utredningen tolkat direktiven som att uppdraget berör gymnasieskolans introduktionsprogram. Det innebär att vi inte belyser en eventuell utvidgad möjlighet i användningen av yrkespaket för elever på nationella program.

I relation till uppdragets specifika frågeställningar har vi valt att vidga vårt fokus i de delar där direktiven anger att utredningen främst ska överväga åtgärder som rör övergången från introduktionsprogram till komvux. Grunden för det är att utredningen bedömt att även andra elevgrupper som lämnar gymnasieskolan utan examen kan gynnas av motsvarande insatser, liksom elever som avslutat sin utbildning i gymnasiesärskolan. Även i frågan som rör unga elevers rätt till elevhälsa och särskilt stöd i komvux har vi vidgat fokus något i relation till direktiven, beroende på de många inspel som vi fått under utredningens arbete. Slutligen har vi inte funnit anledning att lägga fram förslag för ökad direktövergång till komvux som särskilt riktar sig till elever som lämnar gymnasieskolan med ett studiebevis där endast en eller ett par kurser saknas för examen. Vi har bedömt att även denna elevgrupp gynnas av mer generella åtgärder som riktar sig till fler unga som inte når målen med sin gymnasieutbildning.

Utöver de specifikt angivna utredningsfrågorna har utredningen haft som ambition att samla och redovisa de inspel som utredningen fått vad gäller behovet av ytterligare åtgärder för att förbättra möjligheterna för unga att nå målen med sin gymnasieutbildning. Vi har utifrån de inkomna inspelen och tidigare kunskap prioriterat två utvecklingsområden som bedömts som särskilt angelägna. I ett av dessa utvecklingsområden har vi särskilt fokus på elever som befinner sig i slutet av sin gymnasieutbildning, med anledning av direktivens skrivning om att föreslå åtgärder för dem som lämnar gymnasieskolan med ett studiebevis nära examen.

Att nå målen med sin gymnasieutbildning förbättrar ungas möjligheter till arbete och vidare studier påtagligt. I syfte att fler ungdomar ska påbörja och fullfölja en utbildning i gymnasieskolan har på senare tid en rad ändringar gjorts i skollagen (2010:800), gymnasieförordningen (2010:2039) samt förordningen om vuxenutbild-

ning (2011:1108). Ny reglering har införts så sent som den 1 juli 2021¹, vilket innebär att utredningen svårligen kan undersöka effekterna eller analysera tillämpningen av denna. Förslag till ytterligare ny reglering i skolförfattningar har nyligen beslutats eller ligger för riksdagsbeslut i närtid.

Det kommunala aktivitetsansvaret är ett område som angränsar utredningens uppdrag. Utredningen har valt att gå in på vissa frågor om behovet av samverkan mellan det kommunala aktivitetsansvaret, gymnasieskola och komvux, men utan att fokusera på organisation och arbetssätt inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Utredningen har övervägt olika sätt ge en bild av andra länders arbete med motsvarande frågor. I de avseendet har vi valt att inte göra någon mer omfattande redovisning, utan i stället ge mer kortfattade internationella perspektiv där så ansetts lämpligt.²

2.5 Annat arbete som påverkar utredningen

Flera processer pågår eller har nyligen avslutats, vilka har betydelse för utredningens område. Vi beskriver relevanta utredningar och uppdrag löpande genom betänkandet. Här nämns några av de avslutande utredningsarbeten som vi identifierat har särskild relevans för uppdraget.

- SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (betänkande från Gymnasieutredningen).
- SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar* (slutbetänkande från Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar).
- SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle* (betänkande från Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning).
- SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (betänkande från Utred-

¹ 3 kap. 7 och 8 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

² För mer information om utbildning motsvarande gymnasieskolan i andra länder, se gärna SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, bilaga 7.

ningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola).

- SOU 2020:43 *Bygga, bedöma, betygsätta* (betänkande från Betygsutredningen 2018).
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* (betänkande från Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven).

2.6 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning. Därefter följer våra författningsförslag i kapitel 1. Efter föreliggande kapitel som beskriver utredningens arbete följer kapitel 3 där vi problematiserar vad det innebär ”att nå målen med sin utbildning” samt hur måluppfyllelse i gymnasial utbildning kan beskrivas med statistik. I kapitel 4 redogör vi för orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning samt framgångsfaktorer i arbete som främjar fullföljda studier. Kapitel 5 behandlar uppdraget att analysera användningen av yrkespaket på introduktionsprogram och föreslå hur denna kan utvecklas. I kapitel 6 hanterar vi den del av uppdraget som rör övergången till komvux för de ungdomar som inte nått målen med sin utbildning i gymnasieskolan. I kapitel 7 belyser vi därefter behovet av andra insatser. Avslutningsvis återfinns utredningens förslag till ikraftträdande i kapitel 8, konsekvensanalys och finansieringsförslag i kapitel 9 samt författningskommentarer i kapitel 10.

3 Om mål för utbildningen och måluppfyllelse

Av utredningens direktiv framgår att många elever avslutar sina studier i gymnasieskolan utan att i alla delar nå målen med sin utbildning. Utifrån denna problembild är utredningens uppdrag att lämna förslag på åtgärder som bidrar till att fler unga når målen med sin gymnasieutbildning, antingen i gymnasieskolan eller i komvux. Av direktiven framgår inte en tydlig beskrivning av vad som avses med att nå målen. Som exempel nämns elever på nationella program som inte uppnår kraven för en examen och elever på introduktionsprogram som avsett att söka ett nationellt program men som inte får sin behörighet i tid. I det här kapitlet redogör vi för olika sätt att beskriva mål med gymnasieutbildning, hur väl nationell statistik fångar dessa mål samt vad uppgifterna om måluppfyllelse visar.

Mål med gymnasieutbildning kan beskrivas ur flera perspektiv. Den enskilde eleven kan ha mål för sin utbildning, som t.ex. kan vara förknippade med framtidsplaner eller att nå ett visst betyg. Samhället kan ha mål med gymnasieutbildningen, som handlar om att utbildningarnas innehåll ska stämma med avnämarnas behov. Satsningar för att få fler elever att välja en yrkesutbildning, och i synnerhet inom bristyrken, kan inrymmas i ett sådant mål.

Utredningen har valt att avgränsa beskrivningen av mål till vad styrdokumentet anger som direkta mål för gymnasial utbildning. Styrdokumentet anger dock inte mål för utbildningen på introduktionsprogram, utan dessa fastställs för varje elev i den individuella studieplanen. I delar av redovisningen resonerar vi därför om vad mål skulle kunna vara för en elev på ett introduktionsprogram. Vi beskriver också hur vanligt det är att unga vuxna vid 23 års ålder har uppnått minst gymnasieexamen. Att vi uppehåller oss just vid 23 års ålder beror på att de ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan

examen då haft några år på sig att komplettera sin utbildning, t.ex. i komvux, samtidigt som det inte förflutit så lång tid att många hunnit skaffa sig en längre högskoleutbildning. Slutligen ger vi en kort internationell utblick för att ge en referens till hur elevers måluppfyllelse i skolformer som motsvarar gymnasieskolan ser ut i andra länder.

3.1 Vad innebär det att nå målen med sin gymnasieutbildning?

Syftet med gymnasieskolan är att ge elever en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Gymnasieskolan ska utgöra en bas för den regionala och nationella kompetensförsörjningen till arbetslivet respektive för rekryteringen till högskolan.¹ Även om gymnasieskolans syfte är gemensamt för alla elever, kan målen med utbildningen skilja sig åt. I det här avsnittet redogör vi för olika sätt att definiera och beskriva ”att nå målen med sin gymnasieutbildning”.

3.1.1 Att nå examensmålen för nationellt program i gymnasieskolan

För elever som läser nationella program finns målen fastställda i utbildningarnas examensmål.² Där anges för vart och ett av de 18 nationella programmen vilka kunskaper som utbildningen ska leda till och om den förbereder eleven för arbete inom en viss sektor eller vidaregång till högre utbildning inom ett specifikt område. Det finns två typer av gymnasieexamen: yrkesexamen som elever får från ett av de tolv yrkesprogrammen och högskoleförberedande examen som elever får från ett av de sex högskoleförberedande programmen.

Grunden för att gymnasieexamen ska kunna utfärdas är att eleven har betyg från en utbildning som omfattar minst 2 500 gymnasiepoäng på ett nationellt program. Därutöver ställs krav på godkända betyg om minst 2 250 gymnasiepoäng enligt följande.³

¹ 15 kap. 2 och 3 §§ skollagen (2010:800).

² 16 kap. 6 § skollagen.

³ 16 kap. 26–28 §§ skollagen. Notera att lydelsen förändras fr.o.m. den 15 juli 2022.

För *yrkesexamen* krävs godkända betyg i:

1. en eller flera kurser i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik om minst 100 gymnasiepoäng per ämne samt
2. gymnasiearbetet.

I de aktuella ämnena ska följande kurser vara godkända: svenska eller svenska som andraspråk 1, engelska 5 samt matematik 1a. Därutöver ska det i de godkända 2 250 poängen ingå 400 poäng från kurser i programgemensamma ämnen.⁴

För *högskoleförberedande examen* krävs godkända betyg i:

1. en eller flera kurser i svenska eller svenska som andraspråk om sammanlagt 300 gymnasiepoäng,
2. engelska om sammanlagt 200 gymnasiepoäng,
3. matematik om sammanlagt 100 gymnasiepoäng samt
4. gymnasiearbetet.

I de aktuella ämnena ska följande kurser vara godkända: svenska eller svenska som andraspråk 1, 2 och 3, engelska 5 och 6 samt matematik 1b eller 1c.⁵

För elever som inte uppfyller kraven för gymnasieexamen ska ett studiebevis utfärdas.

Förutsättningar att beskriva uppfyllelse av examensmålen

Den nationella uppföljningen av elevers studieresultat i gymnasieskolan ger goda förutsättningar att beskriva uppfyllelse av examensmålen. Det är också det vanligaste sättet att beskriva måluppfyllelse, även för elever som inleder sina studier på introduktionsprogram.

Oftast kopplas elevernas studieresultat till en viss studietid efter påbörjad gymnasieutbildning. Utifrån dessa båda aspekter, studieresultat och studietid, beskrivs gymnasieskolans *genomströmning*. De nationella programmen är avsedda att genomgå på tre år, även

⁴ 8 kap. 5 och 6 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

⁵ 8 kap. 7 § gymnasieförordningen.

om huvudmannen får besluta om att en utbildning ska fördelas på längre tid.⁶ Vissa förhållanden gör dock att elever kan behöva mer tid på sig att nå examen. Det gäller inte minst för elever som inleder sina gymnasiestudier på ett introduktionsprogram och först behöver nå behörighet innan de kan gå över till ett nationellt program. Även byten av program, studieavbrott eller andra personliga omständigheter kan leda till att elever behöver mer tid i gymnasieskolan.

Skilnaden mellan att slutföra sina studier och att nå examen

I beskrivningen av elevernas uppfyllelse av examensmålen används ofta olika begrepp mer eller mindre synonymt, exempelvis *fullföljda* studier, *avslutade* studier, *slutförda* studier eller elever som har *gått igenom* eller är *avgångna* från gymnasieskolan.

Elever som inte uppnår kraven för examen, men som har läst alla tre åren på ett nationellt program, får i stället ett studiebevis när de lämnar gymnasieskolan.⁷ För elevgruppen med utfärdade studiebevis är gymnasiestudierna slutförda i bemärkelsen att de inte längre tillhör gymnasieskolans målgrupp.⁸ I strikt mening har dessa elever inte slutfört sina studier, eftersom de i olika utsträckning behöver komplettera sina studier för att nå examen. Utan åtgärd kommer de att omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret när de lämnar gymnasieskolan och tills de fyllt 20 år.⁹

I statistiken om gymnasieskolans betygs- och studieresultat har en distinktion gjorts mellan studiebevis där elever blivit betygssatta i kurser som omfattar minst 2 500 poäng och övriga studiebevis. Studiebevis om 2 500 poäng ingår här tillsammans med examen i en definition av slutförda studier.¹⁰ Elever som fått studiebevis från ett reducerat program, som därmed omfattar färre än 2 500 poäng, eller som inte fått betyg (A–F) i alla kurser redovisas i stället som högst ha varit registrerade i år 3 under kategorin ”ej slutförda studier”. Gränsdragningen vid 2 500 poäng mellan slutförda och ej slutförda studier när det gäller studiebevisen, är en lösning som Skolverket

⁶ 16 kap. 15 § skollagen.

⁷ 8 kap. 18 § gymnasieförordningen.

⁸ 15 kap. 6 § skollagen.

⁹ 29 kap. 9 § skollagen.

¹⁰ I begreppet slutförda studier ingår här samtliga elever som läst ett fullständigt nationellt program, har fått betyg A–F i kurser om 2 500 poäng och fått examen eller studiebevis.

endast tillämpar vid statistikredovisningen och det finns inte någon sådan distinktion i regleringen.¹¹

Jämförelser av måluppfyllelse med tiden före Gy11¹² inkluderar ofta elever med studiebevis om 2 500 poäng. Då jämförs andelen utfärdade slutbetyg i den tidigare gymnasiestrukturen (Lpf 94) med andelen examen eller studiebevis om 2 500 poäng enligt nuvarande struktur (Gy11).

Andra sätt att beskriva måluppfyllelse för elever på nationella program

Uppfyllelse av mål med nationella program kan också beskrivas utifrån de för utbildningen tänkta vidaregångarna. Enligt skollagen ska yrkesprogrammen utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning, medan de högskoleförberedande programmen ska utgöra grund för utbildning på högskolenivå.¹³

Statistiken om ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan beskriver med utgångspunkt i måttet *etableringsstatus* bl.a. hur många som når en viss grad av etablering på arbetsmarknaden eller studerar ett, tre respektive fem år efter gymnasieskolan. Uppgifterna möjliggör också jämförelser i sysselsättning beroende på ungdomarnas studieresultat i gymnasieskolan.

3.1.2 Att nå målen för introduktionsprogram

Introduktionsprogrammen riktar sig till elever som saknar behörighet för studier på nationella program.¹⁴ Skollagen fastställer de huvudsakliga syftena för vart och ett av de fyra introduktionsprogrammen.

¹¹ Se t.ex. definitioner i Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan, tabell 3.

¹² Hösten 2011 infördes den reformerade gymnasieskolan (Gy11) enligt prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. Flera genomgripande förändringar genomfördes. Bl.a. ändrades behörighetsreglerna till de nationella programmen, programmen delades in i yrkesprogram eller högskoleförberedande program och krav för gymnasieexamen infördes. Se mer om jämförelser med tidigare slutbetyg i avsnitt 3.2.4.

¹³ 16 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

¹⁴ Enligt 17 kap. 16 § andra stycket skollagen ska även elever från grundsärskolan erbjudas yrkesintroduktion och individuellt alternativ, om de önskar sådan utbildning. Hemkommunen behöver dock inte erbjuda sådan utbildning om den bedömer att det föreligger synnerliga skäl att inte göra det. Hemkommunen får, enligt samma paragraf, erbjuda språkintrouktion till elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.

Utbildningarna syftar till att ge elever möjlighet att gå vidare till annat introduktionsprogram, till nationellt program eller annan utbildning alternativt att förbereda för direkt övergång till arbete.¹⁵

Till skillnad från de nationella programmen saknar introduktionsprogrammen en nationell reglering av mål och programstruktur. Det är i stället huvudmannens plan för utbildning som konkretiserar introduktionsprogrammets syfte, längd och övergripande innehåll utifrån lokala förutsättningar och behov.¹⁶ Varje elevs mål beskrivs därefter i den individuella studieplanen. Även elever på nationella program har individuella studieplaner, men för introduktionsprogrammets elever har dessa en mer central betydelse för att ange utbildningens mål.

När elever på introduktionsprogram nått målen i den individuella studieplanen ska ett gymnasieintyg utfärdas. Intyget ska innehålla uppgifter om utbildningens mål, samtliga betyg som eleven har fått, information om andra insatser som ingått i den individuella studieplanen samt, när det är aktuellt, vilket yrkesområde och/eller nationellt program som utbildningen inriktats mot. En elev som avbryter sin utbildning på ett introduktionsprogram eller inte når målen för utbildningen enligt sin individuella studieplan ska få en sammanställning av vilka delar av utbildningen som eleven har slutfört jämfört med sin individuella studieplan. En elev som inom ramen för ett introduktionsprogram läst grundskoleämnen eller kurser i gymnasieämnen utan att få godkänt betyg ska få en skriftlig bedömning av sin kunskapsutveckling i varje sådant ämne.¹⁷

Förutsättningar att beskriva uppfyllelse av mål för introduktionsprogram

Det finns i dag ingen nationell uppföljning som fångar elevers mål med utbildningen på introduktionsprogram enligt de individuella studieplanerna. Skolor rapporterar in uppgifter om utfärdade gymnasieintyg, men Skolverket publicerar inte officiell statistik utifrån dessa uppgifter.¹⁸

¹⁵ 17 kap. 3 § skollagen.

¹⁶ 17 kap. 7 § skollagen.

¹⁷ 8 kap. 20–22 §§ gymnasieförordningen.

¹⁸ SKOLFS 2011:142 Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m., bilaga 9. Inrapporteringen sker till UHR som förmedlar betygsuppgifter vidare till Skolverket och SCB.

Kravet på att gymnasieintyg ska innehålla information om elevens mål för utbildningen infördes 2020 efter förslag från Gymnasieutredningen. Syftet med införandet var att förutsättningarna för nationell uppföljning skulle förbättras.¹⁹ Enligt våra samråd med Skolverket kvarstår dock hinder för att dra slutsatser om måloppfyllelse utifrån inrapporterade gymnasieintyg, eftersom elevers individuella mål kan vara så olika på introduktionsprogram.²⁰ Enligt Skolverket finns det också en otydlighet kring dokumentationen av studier på introduktionsprogram. Myndigheten menar att regleringen i gymnasieförordningen behöver bli tydligare vad gäller *när* de olika dokumenten ska utfärdas, i synnerhet när det gäller gymnasieintygen. Uppgifter om inrapporterade gymnasieintyg indikerar att dessa dokument inte utfärdas i den utsträckning som förväntas när elever går över från introduktionsprogram till nationellt program.²¹ Likaså ser Skolverket att långt ifrån alla elever som helt lämnar gymnasieskolan får gymnasieintyg. Troligen kan det, enligt Skolverket, även här finnas en felkälla om elever lämnar gymnasieskolan efter att ha nått målen med sin utbildning.

Utfärdade gymnasieintyg kan alltså spegla uppfyllelse av mål som skiljer sig väsentligt åt. En elevs mål i den individuella studieplanen kan också skifta över tid, vilket gör att ”man mäter mot en rörlig måltavla”. Avsaknaden av nationellt fastställda mål och utbildningsinnehåll försvårar uppföljningen av introduktionsprogrammen. Enligt Skolverket gav införandet av uppgiften om elevens mål i gymnasieintyget inte tillräcklig grund för att dessa betygsdokument ska kunna följas upp nationellt. Mot bakgrund av denna problembild går det med nuvarande förutsättningar inte att på ett träffsäkert sätt beskriva i vilken utsträckning elever på introduktionsprogram når målen med sin utbildning. Skolverket har dock i flera rapporter gett en fördjupad bild av introduktionsprogrammen vad gäller elevsammansättning, studieresultat och vidaregångar efter gymnasieskolan. Dessa studier ger viktig information om måloppfyllelse i relation till introduktionsprogrammets skilda syften.

¹⁹ SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, s. 759.

²⁰ Utredningens samråd med Skolverket och SCB 2022-01-19.

²¹ 8 kap. 21 § gymnasieförordningen. Regleringen som gör gällande att gymnasieintyg ska utfärdas vid övergång till nationellt program för elever som haft som mål att nå behörighet tillkom eftersom förslag från Gymnasieutredningen.

3.1.3 Att nå målen med studier i gymnasiesärskolan

Gymnasiesärskolans syfte är att ge elever med intellektuell funktionsnedsättning en anpassad utbildning, som leder till en god grund för yrkesverksamhet, fortsatta studier samt personlig utveckling och aktivt deltagande i samhällslivet.²² Gymnasiesärskolan har även i läroplanen ett övergripande kunskapsmål, som innebär att varje elev i gymnasiesärskolan ska ges möjlighet till förberedelse för etablering på arbetsmarknaden.²³

Med 2010 års skollag följde ett förtydligande av vilka elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp. Utbildningen är till för ungdomar, som inte har förutsättning att klara gymnasieskolans kunskapskrav p.g.a. en intellektuell funktionsnedsättning eller en hjärnskada. Till skillnad från vad som gällde tidigare tillhör inte längre ungdomar med autism enbart på den grunden målgruppen för gymnasiesärskolan. Ungdomar som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp har också möjlighet att läsa vissa av gymnasieskolans introduktionsprogram. Hemkommunen ansvarar för att elever från grundsärskolan erbjuds introduktionsprogrammen yrkesintroduktion och individuellt alternativ om de önskar sådan utbildning och kommunen bedömer att de har förutsättningar att klara av utbildningen. Hemkommunen får också erbjuda språkintrouktion till elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.²⁴

Gymnasiesärskolan består av nationella program och individuella program. Det finns nio nationella program och för varje program finns programmål. Individuella program ska erbjudas elever som inte kan följa undervisningen på nationellt program. De individuella programmen innehåller sex ämnesområden. Utbildning på individuella program får syfta till en senare övergång till nationellt program.

På de nationella programmen i gymnasiesärskolan ska betyg sättas på varje avslutad kurs och efter genomfört gymnasiesärskolearbete. Betyget F används dock inte i gymnasiesärskolan. För en elev som inte uppnått kraven för betyget E ska betyg inte sättas. För en elev på individuellt program som läst kurs i ett ämne sätts också

²² 18 kap. 2 § skollagen. Nuvarande lydelse i skollagen tillämpar begreppet ”utvecklingsstörning”. Enligt förslag från Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har regeringen i prop. 2021/22:162 föreslagit att begreppet utvecklingsstörning ska ersättas med ”intellektuell funktionsnedsättning” och att gymnasiesärskolan ska byta namn till anpassad gymnasieskola.

²³ Förordning om läroplanen för gymnasiesärskolan (SKOLFS 2013:148).

²⁴ 17 kap. 16 § skollagen.

betyg.²⁵ Gymnasiesärskolan ger inte behörighet att läsa vidare på universitet, högskola eller yrkeshögskola.

Vid avslutad gymnasiesärskoleutbildning ska ett gymnasiesärskolebevis utfärdas, oavsett om eleven läst ett nationellt eller ett individuellt program.²⁶ Gymnasiesärskolebeviset ska innehålla information om vilket program eleven följt, vilka kurser och ämnesområden eleven tillgodogjort sig samt omfattningen på dem. I de fall betyg utfärdats ska information om dem finnas med samt information om gymnasiesärskolearbetet och arbetsplatsförlagt lärande. För elever på nationella program som läst kurser i gymnasieskolan ska information om det framgå.

Förutsättningar att beskriva uppfyllelse av mål i gymnasiesärskolan

Uppgifter om utfärdade betyg och gymnasiesärskolebevis samlas inte in, vilket innebär att det saknas underlag för framställning av nationell statistik om studieresultat i gymnasiesärskolan. Möjligheterna att beskriva måluppfyllelse i gymnasiesärskolan har dock förbättrats sedan Skolverket från läsåret 2019/20 börjat samla in elevuppgifter på individnivå. För närvarande pågår utvecklingsarbete på myndigheten i syfte att inom en snar framtid kunna publicera statistik om ungdomars sysselsättning efter gymnasiesärskolan. Parallellt med det pågår en diskussion om en eventuell översyn av möjligheten att samla in och presentera statistik om studieresultat i gymnasiesärskolan.

Behovet av statistik som belyser sysselsättning efter gymnasiesärskolan har lyfts av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.²⁷ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar har också påtalat avsaknaden av statistik om studieresultat i gymnasiesärskolan.²⁸

²⁵ 18 kap. 22 och 23 §§ skollagen. Notera att lydelsen förändras fr.o.m. den 15 juli 2022.

²⁶ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 530–532.

²⁷ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 530–532.

²⁸ SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 232.

3.1.4 Att nå målen för gymnasial utbildning i komvux

Målen för kommunal vuxenutbildning (komvux) är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, att de ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling. Komvux ska också ge en god grund för fortsatt utbildning och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.²⁹

Elevernas mål med utbildningen i komvux kan se mycket olika ut. Utbildningen anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och den kan variera både till längd och till innehåll.³⁰ I likhet med gymnasieskolans introduktionsprogram är den individuella studieplanen central för att beskriva den enskilda elevens mål med utbildningen.³¹

Förutsättningar att beskriva uppfyllelse av mål för gymnasial utbildning i komvux

Den nationella statistiken om komvux visar för varje kurs och nivå hur många elever som slutfört kursen, avbrutit den eller som fortsätter kursen nästa kalenderår. Det finns också information om uppnådda betyg samt antal elever som fått slutbetyg eller examen i komvux. Uppgifter om examen anger om kurserna var genomförda i både gymnasieskola och komvux eller enbart i komvux och om det var en yrkesexamen eller högskoleförberedande examen.

I statistiken om komvux elever finns det uppgifter om hur många som under ett år läst minst 400 poäng yrkeskurser mot en inriktning som motsvarar gymnasieskolans yrkesprogram. Däremot beskrivs inte elevernas resultat på ett sådant samlat sätt.

Det är svårt att utifrån dessa uppgifter fastställa om eleven nått målen med sina studier. Eftersom utbildning i komvux läggs upp efter individens behov behöver studieresultaten relateras till intentionen med studierna för att målpuppfyllelse ska kunna beskrivas. Det är också svårt att värdera vad ett avbrott innebär när orsaken till avbrottet är okänd. Enligt Skolverket är det inte ovanligt att elever

²⁹ 20 kap. 2 § skollagen. Mer information om den utbildning som erbjuds i komvux finns i avsnitt 6.1.1.

³⁰ Förordning om läroplan för vuxenutbildningen (SKOLFS 2012:101).

³¹ 20 kap. 8 § skollagen.

vars betyg kvalificerar för examen väljer att inte ta ut sin examen i komvux.³²

3.1.5 Andra sätt att nå målen för en gymnasial utbildning

Utbildning på gymnasial nivå kan också bedrivas inom allmän kurs i folkhögskola.³³ På dessa utbildningar sätts inga betyg i enskilda kurser, utan eleverna får i stället ett sammanfattande studieomdöme. Studier på allmän kurs i folkhögskola kan leda till grundläggande behörighet för studier i yrkeshögskola eller högskola genom att ett intyg utfärdas. Uppgifter om uppnådd behörighet för högre studier finns i den statistik som SCB tar fram om folkhögskolan.

Andra sätt att få utbildning på gymnasial nivå kan vara genom att delta i internationell utbildning såsom International Baccalaureate eller i utbildning vid särskilda ungdomshem.³⁴

3.2 I vilken utsträckning når elever målen i gymnasieskolan?

Utifrån beskrivningen om vad mål med gymnasieutbildning kan innebära och hur tillgången till statistik ser ut, följer i detta avsnitt en redogörelse av måluppfyllelse i gymnasie- och gymnasiesärskolan. Vi har valt att avgränsa beskrivningen till gymnasie- och gymnasiesärskolan eftersom nästan alla ungdomar påbörjar utbildning i någon av dessa skolformer. Det innebär att vi inte närmare beskriver resultat för gymnasial utbildning i komvux eller folkhögskola.

Inledningsvis beskriver vi med utgångspunkter i mål för nationella program andelen elever som når examen inom tre, fyra respektive fem år, hur långt de elever som inte når examen kommer i sin

³² Skolverket (2018). *Elever nära examen som övergår till komvux*. Rapport 473. Enligt rapporten fick 29 procent av eleverna som övergått till komvux från ett högskoleförberedande program en examen utfärdad i komvux, samtidigt som ytterligare 20 procent kvalificerade för det. Bland elever som gått över till komvux från ett yrkesprogram fick 10 procent en examen utfärdad i komvux, medan ytterligare cirka 30 procent kvalificerade för examen.

³³ Mer om folkhögskolan går att läsa i kapitel 6.

³⁴ Resultat för internationella skolor ingår i uppgifter som beskriver fristående skolors resultat. International Baccalaureate presenterades tidigare som ett högskoleförberedande program i gymnasiestatistiken, men redovisas sedan 2021 i separata tabeller. Utbildning vid särskilda ungdomshem innebär vanligen studier inom ramen för introduktionsprogram.

utbildning, faktorer som påverkar resultaten samt ungdomarnas sysselsättning efter nationella program. Därefter beskriver vi statistik om bl.a. studieflöden och resultat bland elever på introduktionsprogram samt uppgifter om ungdomars sysselsättning efter utbildningen.

För att ge perspektiv på gymnasieskolans resultat gör vi också några utblickar, dels till tiden före införandet av Gy11, dels till ungdomars utbildningsnivå några år efter gymnasieskolan samt till gymnasieresultat i andra länder. För gymnasiesärskolans del kommenterar vi elevkullsutvecklingen samt vissa resultat om ungdomars sysselsättning efter utbildningen som presenterats i forskning från Halmstad högskola.

3.2.1 Utgångspunkter för statistik om gymnasieskolan

Den nationella statistiken om studieflöden³⁵ och genomströmning i gymnasieskolan utgår från den utbildning som eleven påbörjade höstterminen när eleven blev registrerad i år 1 för första gången.³⁶ En förutsättning för att eleverna ska kunna följas över tid är att de haft ett svenskt personnummer vid utbildningens början.³⁷

Om en elev exempelvis påbörjar gymnasieskolan på ett yrkesprogram och byter till ett högskoleförberedande program under utbildningens gång kommer resultaten ändå redovisas för det första programmet. Detsamma gäller för en elev som inlett sin gymnasieutbildning på ett introduktionsprogram och därefter gått över till ett nationellt program. För majoriteten av eleverna är start- och slutprogrammet samma, men för elever som byter studieväg är denna rörelse dold i statistiken. Under de senaste läsåren har andelen bland samtliga gymnasieelever som bytt program mellan det första och tredje studieåret i genomsnitt legat omkring 13–14 procent. Andelen är dock väsentligt högre bland elever som inlett sina studier på ett introduktionsprogram, där nära hälften av eleverna läser en annan

³⁵ Med studieflöden avses t.ex. elevers byten mellan program, studieuppehåll och avbrott.

³⁶ Skolverkets definition av nybörjare i gymnasieskolan innefattar elever som är 20 år eller yngre, går i år 1 i gymnasieskolan den 15 oktober eller närliggande vardag och som inte varit registrerade i gymnasieskolan de föregående sex åren.

³⁷ Denna förutsättning påverkar framför att uppföljningen för de läsår då gymnasieskolan tagit emot många nyanlända elever och då handläggningstiden hos Migrationsverket varit längre än vanligt. Elever som saknar svenskt personnummer ingår däremot i statistiken som återspeglar ett enskilt mättilfälle. I redovisningen kommenterar vi när elever utan svenskt personnummer ingår och inte.

utbildning två år efter studiestarten. Att en större andel av eleverna på introduktionsprogram byter utbildning är förväntat eftersom elever kan ha som huvudsakligt mål att gå vidare till annat introduktionsprogram eller till nationellt program. Bland elever som påbörjar sin utbildning på nationellt program uppgår andelen som byter program mellan första och tredje året till omkring 6–7 procent.³⁸

Till skillnad från statistiken om studieflöden och genomströmning utgår statistiken om ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan från den utbildning som eleven avslutade sin utbildning vid. I dessa uppgifter ligger i stället t.ex. en tidigare övergång från introduktionsprogram till nationellt program dold. Uppgifter som beskriver introduktionsprogram vad gäller sysselsättning efter utbildningen, t.ex. övergång till komvux och etablering på arbetsmarknaden, rör därmed endast de elever som avslutade sin utbildning på ett introduktionsprogram.

Fördelningen av elever i år 1

Ytterligare en aspekt som behöver vägas in i tolkningen av gymnasieskolans resultat är hur elevfördelningen ser ut vid utbildningens början. Om exempelvis en stor andel av eleverna inleder sina studier på ett introduktionsprogram, kommer sannolikt fler elever behöva längre tid än tre år på sig för att nå examen. Dessutom kan elever på introduktionsprogram ha ett annat mål än att gå över till och fullfölja ett nationellt program.

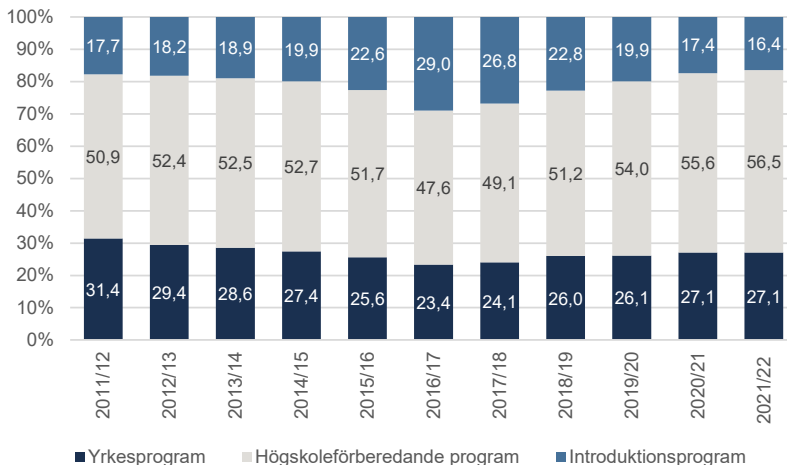
Under den senaste tioårsperioden har elevkullarnas storlek förändrats i gymnasieskolan. En orsak till detta är skillnader i födelsekullarnas storlek. En annan starkt bidragande orsak är att gymnasieskolan vissa läsår tagit emot ett stort antal nyanlända elever på språkinträdning.

Det första läsåret med Gy11, 2011/12, läste omkring 133 000 elever i gymnasieskolans år 1. Tio år senare, 2021/22, är antalet elever tillbaka på ungefär samma nivå. Däremellan har det dock förekommit perioder av såväl minskande som ökande elevkullar. Som minst var antalet förstaårselever läsåret 2013/14 (cirka 120 000) och som störst 2016/17 (140 000).

³⁸ Skolverket officiella statistik om gymnasieskolans elever läsåren 2019/20–2021/22, tabell 6 F.

Figur 3.1 visar hur fördelningen av elever per programtyp i gymnasieskolans år 1 sett ut under samma period. I uppgifterna ingår även elever som saknar svenskt personnummer.

Figur 3.1 Elever per programtyp i år 1 läsåren 2011/12–2021/22, andel (%)



Källa: Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolans elever läsåren 2011/12–2021/22, tabell 5 B.

De högskoleförberedande programmen står för den största andelen av eleverna i år 1 under hela perioden. Inledningsvis läste 51 procent av förstaårseleverna ett högskoleförberedande program läsåret 2011/12. Som minst var denna andel 48 procent läsåret 2016/17 och som störst 57 procent läsåret 2021/22.

De flesta läsåren har yrkesprogrammen utgjort den näst vanligaste programtypen bland elever i år 1. Redan åren före Gy11 hade elevers intresse för yrkesprogram minskat, en minskning som sedan fortsatt under delar av den period vi beskriver här. Läsåret 2011/12 läste 31 procent av eleverna i år 1 ett yrkesprogram. Till 2016/17 minskade denna andel till 23 procent, medan 27 procent läser ett yrkesprogram 2021/22.

Fördelningen av elever i år 1 har, som nämnts tidigare, i hög grad påverkats av introduktionsprogrammets utveckling under perioden och det omfattande mottagandet av nyanlända elever på språkintröduktion under vissa läsåren. Som figur 3.1 visar var andelen förstaårselever på introduktionsprogram 18 procent i början av tioårs-

perioden. Som störst var andelen 29 procent läsåret 2016/17. Sedan dess har introduktionsprogrammets andel minskat och uppgår 2021/22 till 16 procent, den minsta andelen under perioden. En ytterligare möjlig bidragande faktor till att färre elever i år 1 läser ett introduktionsprogram kan vara förbättrade grundskoleresultat. Sedan våren 2017 har andelen elever som lämnar grundskolan med behörighet till gymnasieskolans nationella program ökat.³⁹

Kvinnor och män är inte fördelade lika på gymnasieskolans olika programtyper. Män läser i större utsträckning än kvinnor yrkesprogram och introduktionsprogram, medan kvinnor i större utsträckning än män läser högskoleförberedande program. Det finns också skillnader i könsfördelning mellan de enskilda programmen. Det gäller i synnerhet vissa yrkesprogram.⁴⁰

3.2.2 I vilken utsträckning når elever examen?

I det här avsnittet presenterar vi statistik om gymnasieskolans genomströmning, beskriven som andelen elever som når examen inom en viss tid. Inledningsvis ligger fokus på resultat bland elever som inlett sina studier på nationella program. Gymnasieskolans nationella program är upplagda som treåriga utbildningar. Därför är det för de nationella programmen huvudsakligen intressant att följa hur stor andel av eleverna som når examen inom förväntad tid. Samtidigt kan elever av olika skäl behöva mer tid på sig att nå en examen, inte minst om de inleder sina studier på ett introduktionsprogram. För att få en mer fullständig bild av hur många av gymnasieskolans elever som når examen beskriver vi därför även resultat inom fyra respektive fem år från studiestarten.⁴¹ I den delen ingår samtliga elever som påbörjat en utbildning i gymnasieskolan, dvs. oavsett om den första utbildningen var ett nationellt program eller ett introduktionsprogram.

³⁹ Skolverket (2021). *Slutbetyg i grundskolan våren 2021*. Beskrivande statistik. Andelen elever med behörighet till yrkesprogram har ökat från 83 till 86 procent mellan våren 2017 och 2021. Flickor når behörighet i högre grad än pojkar, men de senaste årens resultatförbättring är störst bland pojkar.

⁴⁰ T.ex. utgör andelen kvinnor på el- och energiprogrammet och VVS- och fastighetsprogrammet endast 4 procent, medan andelen män på hantverksprogrammet är omkring 6 procent.

⁴¹ Uppgifterna i avsnittet bygger på tabell 3 A–C i Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolans resultat samt tillhörande beskrivande statistik-PM för de aktuella åren.

Hur många av eleverna på nationella program når examen på tre år?

Inledningsvis tar vi sikte på samtliga elevkullar som läst enligt Gy11 i presentationen av andelen elever som tre år från studiestarten på nationella program nått examen 2014–2021. Tabell 3.1 visar dessa resultat fördelade på elevernas programtyp vid utbildningens början.

Tabell 3.1 Nybörjarelever på nationella program (hösten 2011–2018) som nått examen inom tre år (våren 2014–2021), andel (%)

Examensår	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Yrkesprogram	66,6	69,9	70,8	71,8	72,0	71,6	74,3	74,9
Högskoleförberedande program	74,2	75,7	76,1	77,0	78,1	79,0	80,0	81,7
Nationella program totalt	71,6	73,8	74,4	75,4	76,3	76,7	78,3	79,6

Källa: Skolverket (2021). *Betygs- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik.

Som framgår av tabell 3.1 har det under perioden successivt blivit allt vanligare att elever på nationella program når examen inom avsedd tid. Sammantaget har denna andel ökat med 8 procentenheter, från 72 procent våren 2014 till 80 procent våren 2021. Resultatförbättringen är störst mellan 2014 och 2015, dvs. mellan första och andra elevkullen som läste enligt Gy11, men även de senare åren uppvisar en relativt stor positiv förändring mellan de enskilda åren.⁴²

Även när vi bryter ner resultaten per programtyp ser vi en positiv trend över tid. För de högskoleförberedande programmen är trenden obrutet positiv under hela perioden 2014–2021. Inledningsvis nådde 74 procent av eleverna som påbörjat ett högskoleförberedande program en examen inom tre år våren 2014, medan motsvarande andel våren 2021 är 82 procent. För de högskoleförberedande programmen uppgår förbättringen till 7,5 procentenheter under perioden. För yrkesprogrammen skedde en liten nedgång i resultat mellan 2018 och 2019. Bortsett från den nedgången har andelen elever med examen inom tre år från start på yrkesprogram ökat från

⁴² Förändringen mellan 2014 och 2015, dvs. mellan första och andra elevkullen som följt Gy11, kan i någon utsträckning vara en effekt av reformen. I samband med tidigare reformer har liknande utveckling förekommit – att första kullen har något lägre studieresultat och därefter sker en uppgång innan systemet ”sätter sig”.

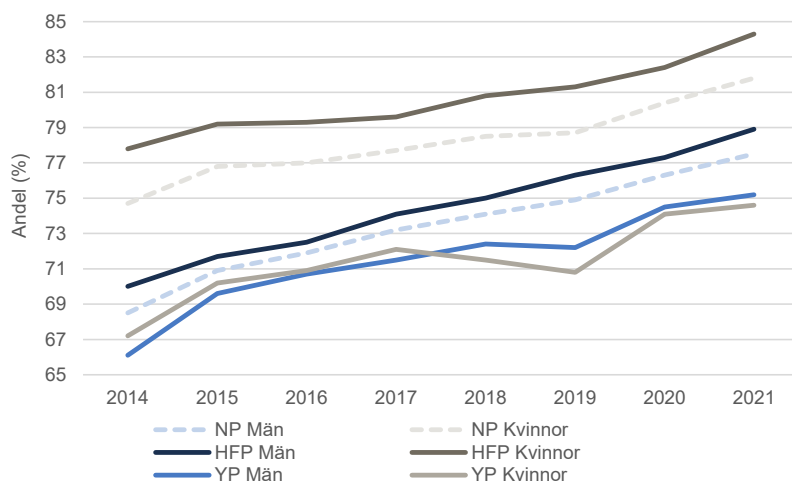
67 till 75 procent under perioden, en förändring om 8,3 procentenheter.⁴³

Sammanfattningsvis når elever som inleder sina studier på högskoleförberedande program i högre grad en examen inom tre år jämfört med elever på yrkesprogram. De sistnämnda programmen uppvisar däremot en något större resultatförbättring under den beskrivna perioden. Den senast tillgängliga statistiken som här speglar våren 2021 visar att något mindre än var femte elev som inlett studier på högskoleförberedande program respektive var fjärde elev på yrkesprogram inte nått examen inom förväntad tid.

Skillnader i resultat mellan kvinnor och män

Figur 3.2 visar hur resultatutvecklingen sett ut för kvinnor respektive män på nationella program.

Figur 3.2 Nybörjarelever på nationella program (hösten 2014–2018) som nått examen inom tre år (våren 2014–2021), per programtyp och kön, andel (%)



Källa: Skolverket (2021). *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik, s. 12. I figuren förkortas nationella program "NP", yrkesprogram "YP" och högskoleförberedande program "HFP".

⁴³ Se mer om orsaker till utvecklingen under "Orsaker till förbättrade resultat på nationella program".

När resultaten delas upp per kön framgår en bild där kvinnor i högre grad än män når examen inom tre år efter studiestart på nationella program. Skillnaden mellan könen har dock minskat under perioden, från 6 procentenheter 2014 till 4 procentenheter våren 2021. Den positiva resultatutvecklingen, som beskrivits ovan för nationella program, framkommer även när resultaten delas upp per kön. Våren 2021 fick 82 procent av kvinnorna respektive 78 procent av männen en examen tre år efter studiestarten.

Den kontinuerliga ökningen för de högskoleförberedande programmen återkommer både bland kvinnor och män och är något större bland de sistnämnda. Mellan 2014 och 2021 ökade andelen elever med examen inom tre år efter start på högskoleförberedande program med 9 procentenheter bland männen och 7 procentenheter bland kvinnorna. Bland elever som påbörjat sin utbildning på högskoleförberedande program nådde 79 procent av männen och 84 procent av kvinnorna en examen våren 2021.

Även bland elever som påbörjat sin utbildning på yrkesprogram var resultatförbättringen större för män än för kvinnor. Mellan 2014 och 2021 ökade andelen med examen inom tre år även här med 9 procentenheter bland männen och 7 procentenheter bland kvinnor. Den nedgång i resultat som vi beskrivit ovan var också tydligare och höll i sig längre för kvinnor än för män. Från att kvinnor våren 2014 nådde examen i högre grad än män, är förhållandet det motsatta sedan några år tillbaka. Resultatskillnaden mellan könen är mindre på yrkesprogram än på högskoleförberedande program. Våren 2021 nådde 75,2 procent av männen och 74,6 procent av kvinnorna examen tre år efter att de påbörjat ett yrkesprogram.

Skillnader i studieresultat mellan enskilda program

Den positiva trenden för nationella program, med ökande andelar elever som når examen inom tre år under perioden 2014 till 2021, återkommer också när vi ser till utvecklingen för varje enskilt program. Samtliga nationella program har en större andel elever med examen i slutet av perioden jämfört med inledningen. Det innebär däremot inte att ökningen varit konstant, utan det finns flera program som under perioden haft såväl upp- som nedgångar mellan

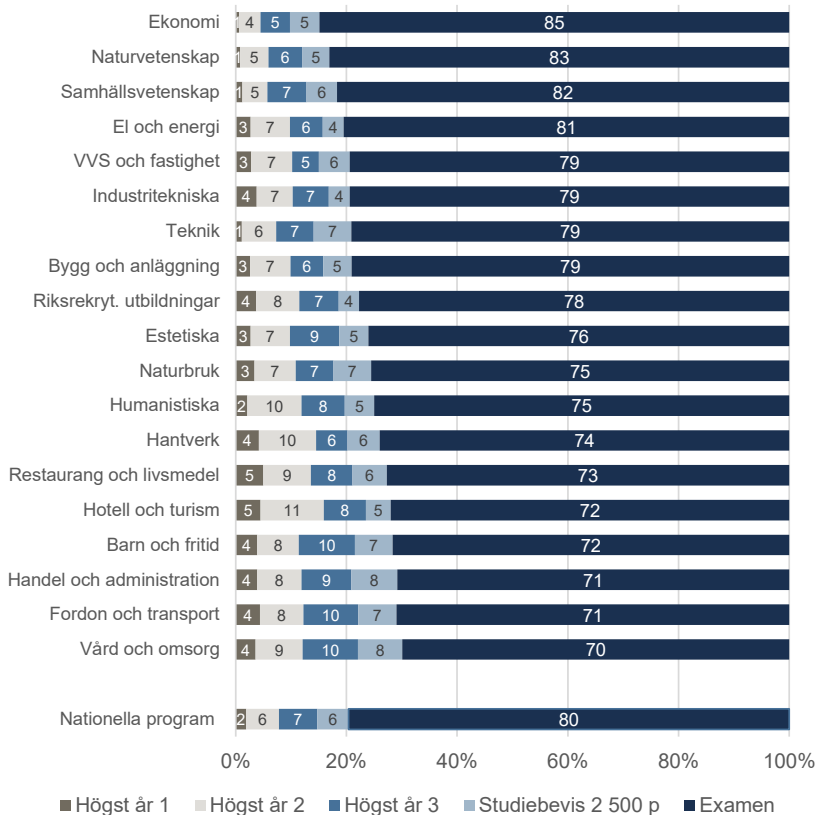
enskilda år. Störst skillnad i andel elever med examen inom tre år har el- och energiprogrammet, där ökningen är 12 procentenheter mellan 2014 och 2021. Minst ökning har humanistiska programmet med 1 procentenhet.⁴⁴

Figur 3.3 visar programvisa resultat våren 2021. Här visas dels hur stor andel av eleverna per program som nått examen inom tre år, dels hur stor andel som nått studiebevis omfattande 2 500 poäng alternativt vilket år de elever som saknar slutförda studier högst varit registrerade i. Utöver de 18 nationella programmen ingår även riksrekryterande utbildningar med egna examensmål i redovisningen.⁴⁵ Programmen är i figuren sorterade efter andelen med examen.

⁴⁴ Skolverket (2021). *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik. Riksrekryterande utbildningar med egna examensmål har något större resultatförbättring än el- och energiprogrammet, men utgör inte ett nationellt program och kommenteras inte här.

⁴⁵ Riksrekryterande utbildningar med egna examensmål omfattar utbildningar som leder mot kvantitativt små och samhällsrelaterade yrken inom flygteknik, marinteknik, sjöfart, samiska näringar, tågteknik och yrkesdans.

Figur 3.3 Nybörjarelever på nationella program ht 2018, fördelning utifrån studieresultat tre år senare (våren 2021), andel (%)



Källa: Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåret 2020/21, tabell 3 A. Redovisning utifrån elevernas startprogram.

På programnivå framkommer en bild av att endast fyra program har en större andel av eleverna som når examen inom tre år än genomsnittet för nationella program våren 2021 (80 procent). Det är de tre tilllevanta största högskoleförberedande programmen, ekonomi-programmet, naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet, samt det största yrkesprogrammet el- och energiprogrammet. Mellan 81 och 85 procent av eleverna på dessa program når examen inom tre år.

Majoriteten av eleverna som inleder sina studier på samtliga nationella program når examen inom tre år, men andelen varierar mellan programmen inom ett spann om 15 procentenheter. Lägst andel ele-

ver med examen inom tre år finns på vård- och omsorgsprogrammet (70 procent), fordons- och transportprogrammet och handels- och administrationsprogrammet (71 procent vardera).

När vi ser till elever med studiebevis om 2 500 poäng är det övergripande mönstret, med vissa undantag, att ju högre andel examen, desto lägre andel får studiebevis. Andelen elever med studiebevis varierar mellan 4 procent bland elever på el- och energiprogrammet och 8 procent bland elever på handels- och administrationsprogrammet och vård- och omsorgsprogrammet. Bland de elever som varken fått studiebevis om 2 500 poäng eller examen skiljer det sig mellan programmen om det är vanligast att eleven läst år 2 eller 3 som högst. Minst vanligt för samtliga program är att elever endast läst år 1.

Tidigare i detta avsnitt framgick att män når examen i högre grad än kvinnor efter att ha inlett studier på yrkesprogram. Bryter vi ner resultaten på de enskilda programmen visar det sig att detta endast gäller för fyra yrkesprogram, däribland några av de till relevanta största. Det handlar om VVS- och fastighetsprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet, fordons- och transportprogrammet och naturbruksprogrammet.⁴⁶ Som störst är skillnaden på det förstnämnda programmet där 5 procentenheter fler män än kvinnor når examen inom tre år. På alla andra nationella program, såväl yrkesprogram som högskoleförberedande program, når kvinnor i högre grad än män en examen inom tre år.

Orsaker till förbättrade resultat och elever nära examen

Skolverket har i samband med flera av de senaste årens statistikpubliceringar kommenterat faktorer som bidrar till att fler elever på nationella program når examen inom tre år.⁴⁷ Några sådana faktorer som återkommer är att elevers genomsnittliga meritvärden ökar i grundskolan, vilket indikerar att de elever som kommer in på nationella program har bättre förutsättningar att klara studierna där. Det

⁴⁶ Antalet kvinnor på VVS- och fastighetsprogrammet är extremt litet i förhållande till antalet män. Detta innebär att varje kvinnas examen får en stor påverkan i statistiken. Mönstret i könsskillnader för detta program är inte lika stabilt över tid som för de till relevanta större mansdominerade yrkesprogrammen bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energiprogrammet respektive fordons- och transportprogrammet.

⁴⁷ Se t.ex. Skolverket (2020). *Betygs- och studieresultat i gymnasieskolan år 2020*. Beskrivande statistik.; Skolverket (2021). *Betygs- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik.

är också en större andel elever som klarar kurser med krav på godkänt för att få en examen. Att färre elever på nationella program byter program i dag än för några år sedan bidrar också till att fler elever slutför sin utbildning inom förväntad tid.

Under 2020 och 2021 har gymnasieskolan påverkats kraftigt av covid-19-pandemin, i synnerhet under perioder av fjärr- och distansundervisning. Såväl Skolverket som Coronakommissionen beskriver att senare års positiva resultatutveckling kan ses som en fortsättning på en mer långsiktig uppåtgående trend, men utesluter inte att pandemin kan haft viss effekt. Exempelvis kan inställda nationella prov under pandemin ha gjort det lite enklare för elever att få ett högre betyg och nå examen, utan att dessa resultat behöver motsvara bättre kunskaper.⁴⁸

I rapporten *Nära examen* fokuserar Skolverket på den grupp elever som lämnar gymnasieskolan med ett studiebevis där det saknas godkänt betyg i få kurser för att klara examenskraven.⁴⁹ I rapporten benämns elevgruppen med studiebevis om 2 000 eller fler godkända poäng som elever med studiebevis nära examen. Denna grupp utgjorde i den studerade avgångskullen omkring hälften av eleverna med studiebevis. Rapporten visar, med utgångspunkt i uppgifter om avgångselever våren 2016, bl.a. att det i denna grupp fanns elever som endast saknade 50 poäng för att nå gränsen om minst 2 250 godkända poäng, som krävs för en examen. Det fanns också elever som hade 2 250 godkända poäng, men som inte klarat alla kurser med krav på godkända betyg. Det var vanligare bland män än kvinnor att lämna gymnasieskolan med ett studiebevis nära examen.

Bland elever som fått studiebevis nära examen från högskoleförberedande program var andelen som inte fått godkända betyg i samtliga kurser som krävs för en examen 59 procent. Resterande 41 procent hade alltså fått godkänt i dessa kurser, men i övrigt klarat för få godkända poäng. Vanligaste kurser där elever på högskoleförberedande program fick icke godkänt resultat i är svenska 3, gymnasiearbetet samt matematik 2 b. Bland elever på yrkesprogram var andelen som fick studiebevis nära examen p.g.a. att de inte klarat alla kurser med krav på godkända betyg högre, 75 procent. Resterande

⁴⁸ Skolverket (2021). *Kursbetyg i slutet av gymnasieskolan*. Beskrivande statistik; Svaleryd, H. och Vlachos, J. (2021). *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*. Underlagsrapport till Coronakommissionens delbetänkande SOU 2021:89 Sverige under pandemin, volym 2. För mer om pandemins påverkan på gymnasieelevers utbildning, se kapitel 4.

⁴⁹ Skolverket (2017). *Nära examen*. Rapport 461.

25 procent hade för få godkända poäng för att nå examen. Bland elever på yrkesprogram som befann sig nära examen är det matematik 1, engelska 5 och religion 1 som var vanligast att ha underkänt i.

Följaktligen är en stor del av förklaringen till att den undersökta elevgruppen får studiebevis i stället för examen att de saknar godkänt i minst en kurs som är krav för att få examen. Skolverket beskriver i en jämförelse med tiden före införandet av Gy11 några mönster som består. Det gäller t.ex. att högre kurser i svenska, numera svenska 2 och svenska 3, är svåra för många elever. Ett annat mönster är att få elever på yrkesprogram får icke godkänt i yrkeskurser.

I samband med den senaste publiceringen av resultatstatistik för gymnasieskolan riktar Skolverket särskild uppmärksamhet till betygsutvecklingen för gymnasieskolans till elevantalet största program, samhällsvetenskapsprogrammet. Bland de kurser som myndigheten noterar en förbättring i återfinns just de som rapporten *Nära examen* identifierade som utmanade för elever på högskoleförberedande program. Störst var resultatförbättringen i kursen matematik 2 b.⁵⁰

Grundskolebetygens betydelse för resultat i gymnasieskolan

Som nämnts ovan har Skolverket lyft fram bättre grundskolebetyg som en bakomliggande orsak till den ökande andelen elever på nationella program som når examen inom tre år. I rapporten *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan* beskriver Skolverket att meritvärdet från grundskolan har stor betydelse för att elever på nationella program ska klara examen. För elever med låga genomsnittliga grundskolebetyg spelar dessutom valet av utbildning stor roll. Bland elever som påbörjade gymnasieskolan hösten 2017 och vars meritvärde huvudsakligen innehöll betygen D och E nådde 49 procent examen inom tre år om de valt ett högskoleförberedande program. Motsvarande andel bland elever som valt yrkesprogram med samma betyg var 74 procent. Bland elever vars meritvärde i genomsnitt bestod av betygen E och F nådde 22 procent examen om de hade valt ett högskoleförberedande program och 42 procent om de valt ett yrkesprogram. Resultaten visar därmed att elever behöver ha med sig högre grundskolebetyg för att klara av att nå målen för

⁵⁰ Skolverket (2021). *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik.

ett högskoleförberedande program jämfört med ett yrkesprogram. Enligt Skolverket är dessa mönster stabila över tid.⁵¹

Hur många i en hel elevkull når examen?

Det kan finnas många orsaker till att en elev behöver mer än tre studieår för att nå examen. Exempelvis kan eleven ha bytt program, haft studieuppehåll av personliga skäl eller att beslut fattats om att förlägga utbildningen över en längre tid. För att få en mer fullständig bild av hur många elever som når examen redovisar statistiken även uppgifter om resultat fyra respektive fem år efter studiestarten. De senast tillgängliga uppgifterna gäller för de elever som var nybörjare i gymnasieskolan hösten 2016 respektive hösten 2017, vars resultat presenteras i tabell 3.2. Notera att redovisningen här omfattar även de elever som påbörjat sin utbildning på introduktionsprogram, förutsatt att de har svenskt personnummer vid utbildningens början.

Tabell 3.2 Nybörjarelever i gymnasieskolan ht 2016 respektive ht 2017 och som nått examen inom tre, fyra och fem år (våren 2019–2021)

	Examen inom 3 år, andel (%)	Examen inom 4 år, andel (%)	Examen inom 5 år, andel (%)
Startår 2017			
Nationella program	78,3	82,6	
Yrkesprogram	74,3	78,4	
Högskoleförberedande program	80,0	84,4	
Introduktionsprogram	7,1	17,2	
Totalt	66,2	71,5	
Startår 2016			
Nationella program	76,7	81,1	81,6
Yrkesprogram	71,6	75,6	76,2
Högskoleförberedande program	79,0	83,5	83,9
Introduktionsprogram	6,4	14,9	20,4
Totalt	66,3	71,3	72,5

Källa: Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåret 2020/21, tabell 3 B-C. Redovisning utifrån elevernas startprogram.

⁵¹ Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3. Liknande resultat har även lyfts i SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, bilaga 5 samt Skolverket (2017). *Nära examen*. Rapport 461.

När ytterligare ett studieår läggs till visar tabell 3.2 att bland de elever som påbörjade ett nationellt program hösten 2016 slutförde 81 procent gymnasieskolan med examen inom fyra år, medan motsvarande andel i den efterföljande elevkullen är 83 procent. Jämför vi med uppgifter om andelen med examen inom tre år för dessa kullar innebär det att ytterligare 4 procentenheter av eleverna når examen efter ett fjärde studieår. Den tillkommande andelen skiljer sig inte märkbart åt mellan de två kullarna, dvs. det blir inte vanligare att elever når examen efter ett fjärde studieår. Resultaten visar också att den tillkommande andelen är ungefär lika stor för yrkesprogram som för högskoleförberedande program.

För de elever som påbörjade gymnasieskolan hösten 2016 visar tabell 3.2 också uppgifter om andelen elever med examen inom fem år. Här ser vi att det är relativt få ytterligare elever på nationella program som når examen efter ett femte studieår (0,5 procentenheter). Efter fem studieår hade 82 procent av eleverna i den aktuella kullen slutfört gymnasieskolan med examen efter att de påbörjat ett nationellt program. Resultaten visar endast på marginella skillnader mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program i andelen tillkommande med examen efter fem år.

Bland elever som påbörjat ett introduktionsprogram är det en väsentligt mindre andel som når examen inom tre, fyra och fem år. Eftersom dessa elever först behöver nå behörighet till nationellt program och därefter erbjudas en plats där, är det rimligt att andelen som hinner nå examen inom tre år från studiestarten är begränsad. Omkring hälften av eleverna som börjar på ett introduktionsprogram gör ingen övergång till ett nationellt program och kan ha haft andra mål med sina studier som att etablera sig på arbetsmarknaden.⁵² Efter fyra år hade 17 procent av introduktionsprogramseleverna som påbörjade gymnasieskolan hösten 2017 nått examen. Motsvarande andel i den föregående kullen är 2 procentenheter lägre, 15 procent.⁵³ Ytterligare ett år senare, fem år från studiestar-

⁵² Vi återkommer till uppgifter om ungdomars sysselsättning efter introduktionsprogram i 3.2.3.

⁵³ Som framgår av tabell 3.2 har genomströmningen inom fyra år därmed ökat såväl bland elever som påbörjat ett introduktionsprogram som bland dem som påbörjat ett nationellt program. Att den samlade andelen som når examen inom 4 år för gymnasieskolans totalt sett inte ökar mer än marginellt (71,3 till 71,5 procent) beror på förändringar i elevsammansättningen, där en större andel av nybörjareleverna 2017 påbörjade sin utbildning på ett introduktionsprogram jämfört med året innan.

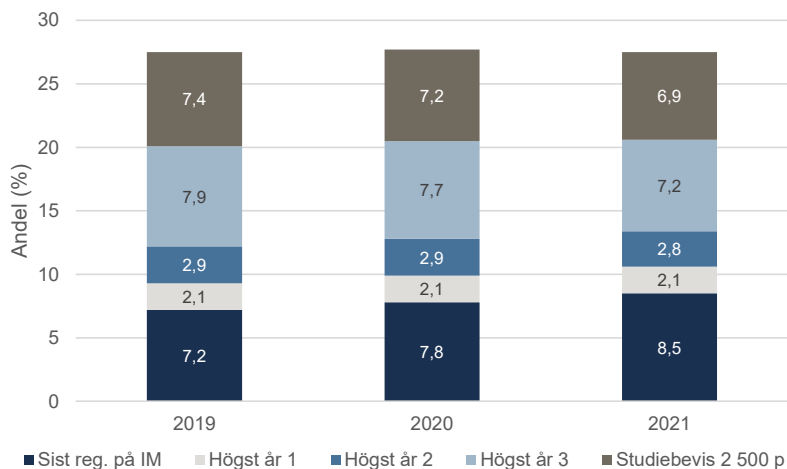
ten, hade 20 procent av de elever som påbörjat ett introduktionsprogram hösten 2016 nått examen inom fem år.

Totalt sett har 72 procent av gymnasieskolans elever nått examen inom fem år. Det innebär omvänt att 28 procent av gymnasieskolans samtliga elever, dvs. mer än var fjärde elev, efter fem år fortfarande inte nått examen. Bland elever som påbörjat sin utbildning på ett nationellt program är denna andel 18 procent, medan 80 procent av de elever som påbörjat sin utbildning på ett introduktionsprogram inte nått en examen fem år efter studiestarten.

Hur långt har de elever som inte nått examen kommit i sin utbildning?

Med utgångspunkt i den andel av en elevkull som inte nått examen inom fem år övergår vi nu till att beskriva hur långt dessa elever kommit i sin utbildning. Figur 3.4 visar dessa elevers studieresultat efter fem år.

Figur 3.4 Studieresultat bland samtliga nybörjarelever i gymnasieskolan som fem år efter studiestarten (ht 2014–2016) inte nått examen våren 2019–2021, andel (%)



Källa: Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåren 2018/19–2020/21, tabell 3 C. Notera att i uppgifterna för 2019 och 2020 ingår även elever på International Baccalaureate. Sedan 2021 redovisar Skolverket resultat för dessa elever i separata tabeller. Elever som fått studiebevis om färre än 2 500 poäng ingår i redovisningen av elever som högst läst år 3.

Den sammanlagda andelen som inte nått examen inom fem år från studiestarten är relativt stabil mellan de tre åren, strax under 28 procent. Däremot har det skett en viss förändring i hur långt eleverna kommit i sina studier. Som framgår av figur 3.4 har en stor andel av de elever som fem år efter studiestarten inte nått examen ändå läst år 3 på nationellt program. Mer än hälften av eleverna utan examen har åtminstone varit registrerade i år 3, varav många uppnått studiebevis om 2 500 poäng. I takt med att det blivit vanligare att elever på nationella program når examen, minskar andelen som läser i år 3 utan att få examen. Den sammanlagda andelen som gått i år tre utan att ha nått examen minskar från 15 till 14 procent mellan 2019 och 2021.

Det är också en relativt stor andel som fem år efter studiestarten endast varit registrerade på introduktionsprogram. Denna andel ökar dessutom mellan de tre beskrivna åren, från 7 till 9 procent. Förändringen kan hänga samman med att allt fler elever påbörjade sin utbildning på ett introduktionsprogram och i synnerhet på språkintröduktion.⁵⁴ Sannolikt var det ännu vanligare i den sista kullen som vi följer här att ha introduktionsprogram som sista registrerade utbildning i gymnasieskolan. Ett stort antal elever påbörjade språkintröduktion hösten 2016 utan svenskt personnummer och ingår därmed inte i redovisningen.⁵⁵

Minst vanligt är att elever endast läst år 1 eller 2 på nationellt program. Dessa andelar är i princip oförändrade mellan åren. Omkring 2 procent av eleverna har läst högst år 1 på nationellt program och 3 procent har läst högst år 2.

I kapitel 6 kommer vi att beskriva hur övergången till komvux och folkhögskola ser ut för elever som lämnat gymnasieskolan utan examen. Utgångspunkten för den beskrivningen är vilka studieresultat eleven hade när hen lämnade gymnasieskolan, enligt ovanstående grup-

⁵⁴ I avsnitt 3.4 beskriver vi resultaten bland elever på introduktionsprogram närmare.

⁵⁵ En uppskattning av hur många elever som inte ingår redovisningen p.g.a. att de saknade personnummer vid utbildningens början kan göras genom att jämföra uppgifter om antal elever i år 1 (Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolans elever 2016/17, tabell 5 B) och nybörjarelever i år 1 (Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2020/21, tabell 3 C). Den förstnämnda tabellen anger att nästan 26 000 elever gick i år 1 på språkintröduktion hösten 2016, medan den sistnämnda anger att antalet nybörjare på programmet vid denna tidpunkt var drygt 6 000. Differensen kan delvis förklaras med att elever kan ha rapporterats i år 1 mer än ett år, men problemet med att elever som inte har personnummer, t.ex. för att de är asylsökande, inte kan följas över tid är sannolikt en avgörande faktor.

pering, men med fokus på avgångseleverna läsåret 2015/16 och deras jämnåriga.

Skillnader i resultat relaterade till föräldrars utbildningsnivå och migrationsbakgrund

I kapitel 4 kommer vi att utveckla beskrivningen av faktorer som påverkar gymnasieelevers målpuppfyllelse. Ett delområde som vi belyser där är att elever har olika förutsättningar att nå målen med sin utbildning. I det här avsnittet ger vi en kortfattad beskrivning av den bild som den officiella statistiken ger vad gäller resultatskillnader relaterade till elevers familjebakgrund.

Gymnasieskolans huvudmän har en skyldighet och ett ansvar att ge alla elever möjlighet att nå så långt som möjligt i sitt lärande. Skillnader relaterade till elevers olika förutsättningar ska kompenseras med insatser och stöd som möjliggör för elever med mindre privilegierad bakgrund att nå målen med sin utbildning.⁵⁶

Den officiella statistiken om gymnasieskolans studieresultat redovisar skillnader mellan grupper av elever utifrån föräldrars utbildningsnivå och migrationsbakgrund enligt följande.

- *Föräldrars högsta utbildningsnivå* (avser den förälder som har högst utbildningsnivå): förgymnasial utbildning, gymnasial utbildning, eftergymnasial utbildning (delas in i kort respektive lång) samt okänd utbildningsnivå.
- *Svensk eller utländsk bakgrund*: svensk bakgrund, utländsk bakgrund samt okänd bakgrund.⁵⁷
- *Nyinvandrade elever och övriga*: nyinvandrade vid gymnasiestart⁵⁸, totalt exklusive nyinvandrade vid gymnasiestart samt okänd bakgrund.

⁵⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

⁵⁷ Att bakgrunden är okänd kan bero på att eleven saknar svenskt personnummer eller har skyddad identitet.

⁵⁸ Begreppet nyinvandrad utgår från folkbokföringen och används i statistiken för att närma sig en beskrivning av nyanlända elever enligt 3 kap. 12 a § skollagen. Definition av nyinvandrade elever: Elever som har kommit till Sverige tidigast 4 år före sin start i gymnasieskolan. De har inte bott i Sverige eller gått i svensk skola före invandringen. Notera att nyinvandrade elever också ingår i kategorin utländsk bakgrund. I den sistnämnda ingår dock även elever som själva är utlandsfödda men invandrat till Sverige tidigare under skolgången och elever som är födda i Sverige men har föräldrar som båda är utlandsfödda.

Skolverkets officiella statistik om genomströmning i gymnasieskolan utifrån dessa kategoriseringar presenteras endast som totaluppgifter för samtliga gymnasieelever, dvs. de bryts inte ned på programtyps- eller programnivå. När vi ser till andelen elever som når examen inom fem år från studiestart framkommer relativt tydliga mönster relaterade till föräldrars utbildningsnivå och migrationsbakgrund. I det följande presenteras dessa resultat för den elevkull som påbörjade gymnasieskolan hösten 2016.⁵⁹

Föräldrars utbildningsnivå

Resultat utifrån föräldrars högsta utbildningsnivå visar ett mönster där andelen elever med examen ökar ju högre utbildningsnivå som föräldrarna har. Gruppen elever vars föräldrar högst har förgymnasial utbildning är relativt liten. Bland dessa var andelen med examen inom fem år 43 procent. Bland elever med gymnasial utbildning är motsvarande andel 70 procent. Störst är andelen med examen inom fem år i gruppen vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, 83 procent. Bland de elever vars föräldrar har lång eftergymnasial utbildning är andelen med examen högre än bland de som har kort eftergymnasial utbildning, 85 respektive 78 procent.

Störst skillnad mellan mäns och kvinnors resultat finns i gruppen elever vars föräldrar högst har förgymnasial utbildning. I den gruppen var andelen män med examen inom fem år 40 procent, jämfört med 46 procent bland kvinnorna. Minst är skillnaden bland elever vars föräldrar har lång eftergymnasial utbildning, där 84 procent av männen och 87 procent av kvinnorna nådde examen inom fem år.

Migrationsbakgrund

Vid en jämförelse av resultat utifrån kategorierna svensk respektive utländsk bakgrund framkommer att de förstnämnda i högre grad når examen inom fem år, 80 respektive 53 procent. Kvinnor med svensk

⁵⁹ Uppgifterna är hämtade i Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolans betyg och studieresultat, tabell 3 C läsåret 2020/21.

bakgrund når i högst grad examen inom fem år (82 procent) och män med utländsk bakgrund i lägst grad (48 procent).⁶⁰

När statistiken separerar nyinvandrade elevers resultat från övrigas framkommer än tydligare skillnader. Bland elever som var nyinvandrade vid utbildningens början hade 28 procent nått examen inom fem år, att jämföra med 77 procent bland övriga gymnasieelever. Även här ser vi att nyinvandrade män i lägst utsträckning når examen (26 procent). Det är också en lägre andel nyinvandrade elever som läst alla tre åren på nationellt program, samtidigt som det är vanligare att nyinvandrade elever endast läst år 1 eller 2. Omkring hälften av de elever som var nyinvandrade vid utbildningens början hade introduktionsprogram som senaste program.

Skillnader i resultat relaterade till skolans lägeskommun och huvudmannatyp

I jämförelser av resultat på kommunnivå behöver särskild hänsyn tas till att fördelningen av gymnasieskolans elever på de olika programtyperna skiljer sig åt beroende på vilket utbildningsutbud som finns i kommunen. Detta är särskilt märkbart när resultaten beskrivs utifrån skolornas lägeskommun⁶¹ eftersom det i vissa kommuner endast anordnas introduktionsprogram.

På samma sätt skiljer sig elevsammansättningen på olika program mellan enskilda och offentliga huvudmän. Majoriteten av gymnasieskolans elever läser i en skola med kommunal huvudman. Denna andel är dock väsentligt högre bland elever som läser ett introduktionsprogram, jämfört med nationella program.⁶²

⁶⁰ Motsvarande andel bland kvinnor med utländsk bakgrund var 59 procent och bland män med svensk bakgrund 78 procent.

⁶¹ Med lägeskommun menas här den geografiska kommunen där skolan är belägen, oavsett vem som är huvudman.

⁶² Enskilda huvudmäns möjligheter att anordna introduktionsprogram regleras i 17 kap. 28 § skollagen. En fristående gymnasieskola som anordnar ett nationellt program får anordna programinriktat val som är inriktat mot det nationella programmet, individuellt alternativ och språkintröduktion. En fristående gymnasieskola som anordnar ett yrkesprogram får anordna yrkesintröduktion.

Skillnader relaterade till skolors lägeskommun

För att beskriva resultatskillnader på kommunnivå har vi här valt att fokusera på resultat för samtliga skolenheter belägna i respektive kommun, oavsett huvudman. Uppgifterna är hämtade från Skolverket och visar andelen med examen inom fem år bland elever som påbörjade gymnasieskolan hösten 2016.⁶³

Sett till samtliga gymnasieelever, dvs. såväl nationella program som introduktionsprogram medräknade, hade den kommun med det lägsta värdet 24 procent av eleverna med examen inom fem år. Motsvarande andel i kommunen med det högsta värdet var 97 procent. Det innebär att det skiljer 73 procentenheter mellan dessa lägeskommuners resultat. Vi vill här påminna om att utbudet av nationella program och introduktionsprogram skiljer sig mellan kommunerna och att det finns kommuner där det endast anordnas introduktionsprogram.

För nationella program var skillnaden mellan lägsta och högsta värde mindre, 45 procentenheter. Här hade den lägeskommun med lägst värde 55 procent elever med examen inom fem år, jämfört med 100 procent i kommunen med det högsta värdet.

Skillnader relaterade till skolors huvudmannatyp

Beskrivningen av skillnader relaterade till skolans huvudmannatyp speglar resultat för samtliga gymnasieelever, oavsett programtyp. Även här utgår vi från andelen elever med examen inom fem år från studiestarten hösten 2016.⁶⁴ Bland elever som inlett sina studier i en skola med enskild huvudman var andelen med examen inom fem år 76 procent, att jämföra med 71 procent bland elever i skola med kommunal huvudman. Lägst andel elever med examen inom fem år hade skolor där en region var huvudman, 69 procent.

⁶³ Uppgifterna är hämtade på www.skolverket.se i funktionen "Ladda ner filer med alla skolor, kommuner eller huvudmän" som exporten "Genomströmning inom 3, 4 och 5 år".

⁶⁴ Uppgifterna är hämtade i Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolans betyg och studieresultat läsåret 2020/21, tabell 3 C.

Olika bakgrundsfaktorerers betydelse för gymnasieresultaten

Tidigare i kapitlet beskrevs grundskolebetygens betydelse för hur det sedan går för elever på nationella program med utgångspunkt i andelen som når examen inom tre år. I samma Skolverksrapport beskrivs hur stor betydelse olika bakgrundsfaktorer har för elevernas gymnasieresultat och hur dessa samvarierar.⁶⁵ Här framgår t.ex. att det samlade betyget från grundskolan, meritvärdet, och elevens programval har störst betydelse för om en elev ska nå examen inom tre år. Vilken typ av nationellt program eleven väljer, dvs. om eleven väljer ett högskoleförberedande program eller ett yrkesprogram, blir speciellt viktigt för elever med lägre betyg från grundskolan.

Föräldrarnas utbildningsnivå har generellt en relativt liten betydelse för examensfrekvensen i förhållande till elevernas meritvärde från grundskolan och val av program. Betydelsen av föräldrars utbildningsnivå är dock större för elever på högskoleförberedande program jämfört med yrkesprogram.⁶⁶

Kvinnor och män med utländsk bakgrund och förhållandevis låga meritvärden når i lägre grad än kvinnor och män med svensk bakgrund en examen inom tre år, såväl på yrkesprogram som på högskoleförberedande program.

Skolverket noterade också en liten om än systematisk skillnad i examensfrekvens mellan elever som fått slutbetyg från en grundskola med offentlig eller enskild huvudman. Vid lika meritvärde nådde elever som gått en grundskola med offentlig huvudman en examen i något högre utsträckning.

Måluppfyllelse utifrån ungdomars sysselsättning efter nationella program

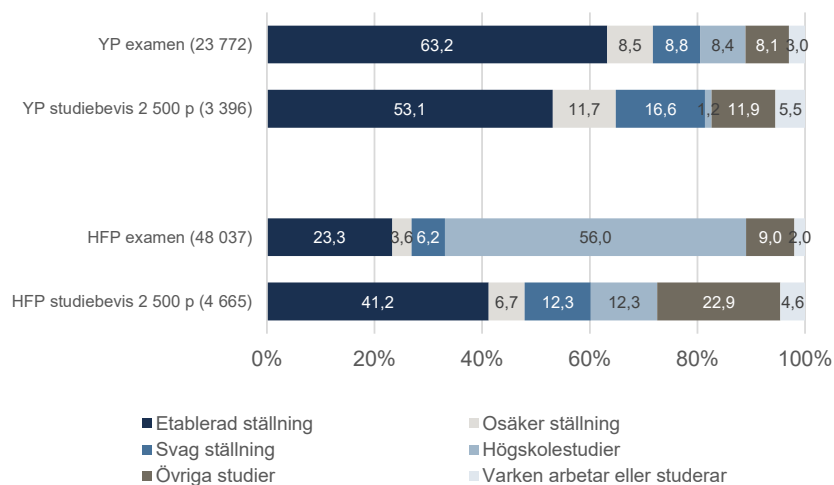
Som beskrivits inledningsvis i kapitlet anger skollagen tänkta vidaregångar för elever som läser yrkesprogram respektive högskoleförberedande program. Skolverkets statistik om ungdomars sysselsätt-

⁶⁵ Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultat i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3. Rapporten har fokus på gymnasieskolans nationella program.

⁶⁶ Det beror till stor del på att det samlade betyget från grundskolan, meritvärdet, samvarierar med elevernas socioekonomiska bakgrund. Om man inte tar hänsyn till elevernas meritvärde från grundskolan får den socioekonomiska bakgrunden betydligt större genomslag för om eleven tar examen i gymnasieskolan.

ning efter gymnasieskolan utgår från måttet etableringsstatus⁶⁷, som bygger på uppgifter om individernas huvudsakliga inkomstkälla. Med hjälp av denna information beskriver vi nedan exempel på ungdomars sysselsättning tre år efter gymnasieskolan dels beroende på vilken programtyp de läst i gymnasieskolan, dels beroende på om de uppnått examen eller om de fått studiebevis om 2 500 poäng. I fokus för figur 3.5 är den elevkull som slutförde sin utbildning läsåret 2015/16 och deras sysselsättning 2019, dvs. då ungefär tre år förflutit efter gymnasieskolan.

Figur 3.5 Etableringsstatus tre år efter gymnasieskolan (kalenderåret 2019) bland ungdomar som slutfört ett nationellt program med examen eller studiebevis om minst 2 500 p läsåret 2015/16, andel (%)



Källa: Skolverkets officiella statistik om ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan kalenderåret 2019, tabell 2 A. YP=yrkesprogram, HFP=högskoleförberedande program. Uppgift inom parentes anger antalet ungdomar i respektive kategori.

Som framgår av figur 3.5 finns det relativt stora skillnader i ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan beroende på vilken programtyp

⁶⁷ Etableringsstatus är ett mått som tas fram av SCB och som används för att ge en bild av hur individer etablerar sig på arbetsmarknaden eller studerar vidare efter gymnasieskolan. Måttet baseras på en kombination av uppgifter om inkomst, arbetslöshet och studier. Inkomstnivåerna räknas upp för varje år. Måttet klassificerar varje individ utifrån sex olika utfall: *etablerad på arbetsmarknaden*, *osäker ställning på arbetsmarknaden*, *svag ställning på arbetsmarknaden*, *högskolestudier*, *övriga studier* respektive *varken arbete eller studier*. Bland övriga studier ingår komvux, folkhögskola och andra studiemedelberättigande studier som inte är på högskolenivå. I kapitel 6 kommer vi att beskriva övergången till komvux och folkhögskola ytterligare.

de läst i gymnasieskolan. Ungdomar med examen från yrkesprogram har i större utsträckning etablerat sig på arbetsmarknaden, vilket utgör den huvudsakliga grunden för utbildningen. Ungdomar med examen från ett högskoleförberedande program läser däremot i högre grad i högskolan, vilket ligger i linje med syftet för dessa program.

För ungdomar som läst ett högskoleförberedande program finns väsentliga skillnader i etableringsstatus beroende på om den unge slutfört gymnasieskolan med examen eller inte. Av dem som nått examen bedriver 56 procent högskolestudier tre år efter gymnasieskolan, jämfört med 12 procent bland dem som fått studiebevis om 2 500 poäng. I *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskolan* beskriver Skolverket att andelen som bedriver högskolestudier efter högskoleförberedande program är som högst tre år efter gymnasieskolan. Därefter minskar andelen för att fem år efter gymnasieskolan ligga på samma nivå som året efter avgången.⁶⁸ Det innebär följaktligen att det år då flest ungdomar som läst ett högskoleförberedande program studerar i högskolan, är det knappt 6 av 10 av de med examen som gör det. Övriga 4 av 10 har någon grad av etablering på arbetsmarknaden, bedriver övriga studier eller saknar uppgift om både arbete och studier. Bland ungdomar som fått studiebevis om 2 500 poäng är det nästan 9 av 10 som har en annan sysselsättning än högskolestudier eller som saknar uppgift om arbete och studier tre år efter gymnasieskolan.

Det är relativt stora skillnader mellan de enskilda högskoleförberedande programmen sett till andelen ungdomar som studerar i högskolan tre år efter gymnasieskolan. Kvinnor studerar i högskolan i högre grad än män efter samtliga högskoleförberedande program. Tre år efter examen från naturvetenskapsprogrammet läste 79 procent av kvinnorna och 76 procent av männen i högskolan. Motsvarande andelar efter examen från det estetiska programmet var 35 procent av kvinnorna och 29 procent av männen.⁶⁹

Bland ungdomar med yrkesexamen är andelen i etablerad ställning på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan 63 procent, jämfört med 53 procent bland dem med studiebevis om 2 500 poäng. Andelen ungdomar i etablerad ställning på arbetsmarknaden ökar med tiden och är högre fem år efter gymnasieskolan än tre år efter.

⁶⁸ Skolverket (2021). *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskolan*. Beskrivande statistik.

⁶⁹ Enligt SOU 2020:33, bilaga 5, kan övergången till högskolan efter det estetiska programmet ske senare p.g.a. att dessa ungdomar först läser annan förberedande utbildning.

Sett till den samlade andelen ungdomar som har någon grad av arbetsmarknadsetablering tre år efter gymnasieskolan, dvs. antingen i etablerad, osäker eller svag ställning, skiljer sig inte resultaten beroende på om den unge nått examen eller inte. Såväl bland ungdomar med yrkesexamen som ungdomar med studiebevis om 2 500 poäng från yrkesprogram har 8 av 10 någon grad av arbetsmarknadsetablering. Av Skolverkets statistik framgår att bland övriga ungdomar som läst i år 3 på ett yrkesprogram, men som inte nått examen har 7 av 10 någon grad av etablering på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan. Denna andel är väsentligt lägre bland dem som endast läst år 1 eller 2 på ett yrkesprogram. Anknytningen till arbetsmarknaden, dvs. hur stark etablering de unga har, är i ökande grad osäker eller svag hos dem som inte nått examen.

Ungdomar som läst yrkesprogram som lärlingsutbildning har i högre grad en etablerad ställning jämfört med ungdomar som läst ett skolförlagt yrkesprogram. Genomgående har kvinnor som läst ett yrkesprogram en lägre grad av arbetsmarknadsetablering jämfört med män. Män som fått studiebevis om 2 500 poäng från ett yrkesprogram har i högre grad än kvinnor med yrkesexamen en etablerad ställning. Detta hänger samman med att män och kvinnor i hög grad läser olika yrkesprogram och att det finns stora skillnader mellan de enskilda yrkesprogrammen vad gäller möjlighet till etablering i olika branscher efter gymnasieskolan. De fem yrkesprogram som har störst andel i etablerad ställning efter gymnasieskolan har dels en mansdominerad elevsammansättning, dels stora skillnader mellan könen vad gäller deras etablering efter utbildning.⁷⁰ T.ex. är andelen män i etablerad ställning tre år efter examen från fordons- och transportprogrammet 81 procent, jämfört med 68 procent bland kvinnorna. Motsvarande andelar efter examen från hotell- och turismprogrammet är 54 procent bland männen och 52 procent bland kvinnorna.⁷¹

Sammanfattningsvis kan vi utifrån statistiken slå fast att en relativt stor andel av de elever som läst ett högskoleförberedande program i

⁷⁰ Dessa är fordons- och transportprogrammet, VVS- och fastighetsprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energiprogrammet samt industriteknikprogrammet.

⁷¹ Skolverket (2021). *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskolan*. Beskrivande statistik. Att ungdomar som gjort otypiska val av yrkesprogram utifrån kön har lägre grad av etablering har även lyfts av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola, se SOU 2020:33, bilaga 5.

gymnasieskolan har annan huvudsaklig sysselsättning än högskolestudier efter gymnasieskolan, medan ungdomar som läst yrkesprogram oftast har någon grad av etablering på arbetsmarknaden. Resultaten indikerar att en examen kan ha större betydelse för sysselsättningen efter gymnasieskolan för ungdomar som läser högskoleförberedande program jämfört med yrkesprogram. Detta hänger sannolikt ihop med att examen är nödvändig för antagning till högskolan. Vi återkommer i kapitel 6 till frågan om hur ungdomar som slutfört gymnasieskolan med studiebevis väljer att komplettera sin utbildning i komvux. Statistiken visar att yrkesprogram i stor utsträckning leder till att ungdomar får en etablering på arbetsmarknaden, oavsett om de fått examen eller studiebevis. Anknypningen till arbetsmarknaden är dock starkare för dem med examen och det finns också stora skillnader mellan könen och de enskilda yrkesprogrammen sett till ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan.

3.2.3 I vilken utsträckning når elever målen med sin utbildning på introduktionsprogram?

I beskrivningen av andelen elever som når examen inom fyra eller fem år tidigare i detta kapitel var även introduktionsprogrammen inkluderade. I det här avsnittet tittar vi närmare på resultaten för introduktionsprogrammen, med utgångspunkt i den officiella statistiken samt ett urval av Skolverkets senaste genomförda studier.

En utmaning med att beskriva resultat för introduktionsprogram är, som nämnts, att elevers mål med utbildningen kan se så olika ut och att den nationella uppföljningen inte fångar vad dessa mål är. En annan utmaning är att elever som saknar svenskt personnummer vid utbildningens början inte kan följas över tid. Det gör att statistiken inte speglar samtliga elevers resultat, vilket särskilt påverkar de läsår som gymnasieskolan tagit emot många nyanlända elever. Enligt Skolverket ökade andelen elever på språkin introduktion som vid utbildningens början saknar svenskt personnummer mellan åren 2011 och 2016. Det sistnämnda året, som också är det som vi fokuserar på nedan när vi beskriver studieflöden och resultat i gymnasieskolan, saknade 61 procent av nybörjareleverna på språkin introduktion ett personnummer.⁷² Dessa elevers resultat fångas därmed inte i statistiken. Att

⁷² Skolverket (2018). *Uppföljning av språkin introduktion*. Rapport 469. Se även Skolverket (2019). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2019*. Dnr 2019:071883.

vi ändå valt att beskriva resultatet för 2016 års nybörjare beror på att det är den senaste statistiken som finns att tillgå.

Elever på introduktionsprogram

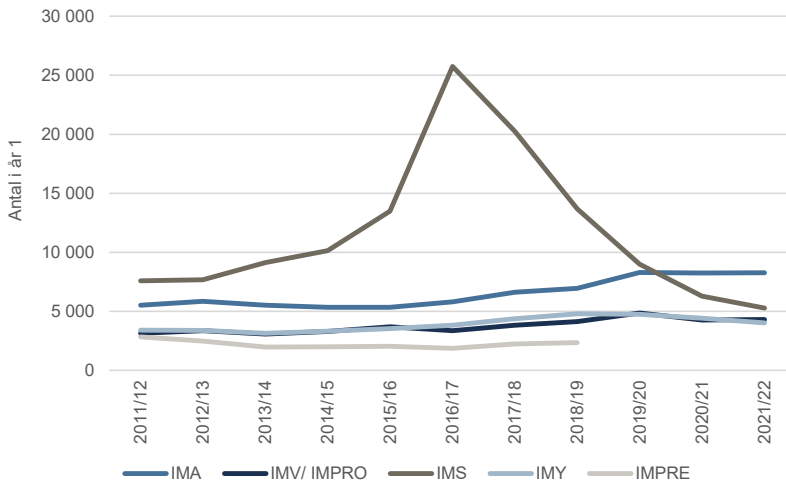
Sedan 2019 finns det fyra introduktionsprogram i gymnasieskolan: individuellt alternativ, programinriktat val, språkin introduktion och yrkesintroduktion. Eftersom tillgänglig statistik blickar längre tillbaka i tiden är det däremot den tidigare uppsättningen av fem introduktionsprogram som delar av nedanstående beskrivning utgår från. Dessa är individuellt alternativ, programinriktat individuellt val, språkin introduktion, yrkesintroduktion samt preparandutbildning. Förändringen 2019 innebar att preparandutbildningen togs bort och att programinriktat individuellt val bytte namn till programinriktat val, som till skillnad från tidigare också kan inriktas mot ett högskoleförberedande program.

Figur 3.6 visar utvecklingen av antal elever i år 1 på de enskilda introduktionsprogrammen 2011–2021.⁷³ I presentationen visas uppgifter om tidigare programinriktat individuellt val och nuvarande programinriktat val samlat. Uppgifterna inkluderar samtliga elever, dvs. även de utan svenskt personnummer.

⁷³ Skolverket (2018). *Uppföljning av språkin introduktion*. Rapport 469. Se även Skolverket (2019). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2019*. Beskrivande statistik.

Figur 3.6 Elever som rapporterats i år 1 på introduktionsprogram, 2011/12–2021/22, antal

Källa: Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolans elever läsåret 2011/12–2021/22, tabell 5 B.



IMA=individuellt alternativ, IMV=programinriktat val, IMPRO=programinriktat individuellt val, IMS=språkintröduktion, IMY=yrkesintröduktion samt IMPRE=preparandutbildning.

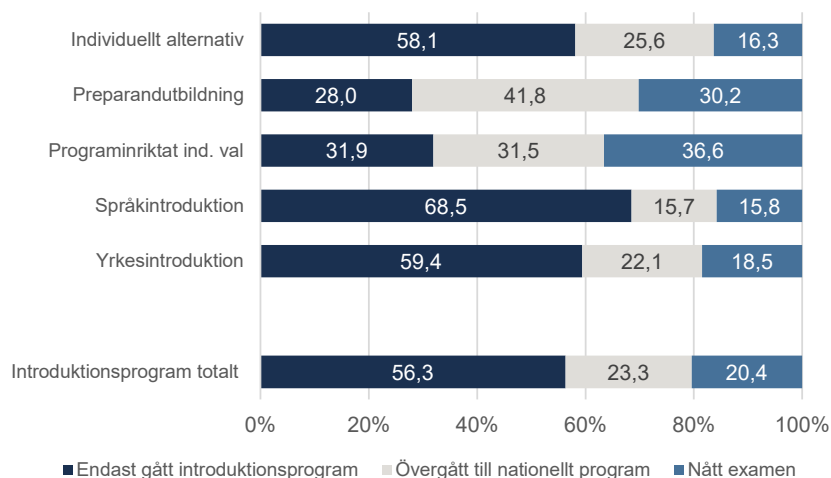
Under merparten av läsåren 2011/12–2021/22 har språkintröduktion haft flest elever av intröduktionsprogrammen, sett till de som rapporterats i år 1. Som mest läste nästan 26 000 elever språkintröduktion i år 1, läsåret 2016/17. Därefter har elevantalet på språkintröduktion sjunkit kraftigt. Sedan ett par år tillbaka är det i stället individuellt alternativ som har flest elever av intröduktionsprogrammen. Enligt uppgift från Skolverket beror senare års ökning av antalet elever på individuellt alternativ framför allt på nedläggningen av preparandutbildningen.

Studieflöden och resultat i gymnasieskolan

Utifrån den officiella statistiken om genomströmning i gymnasieskolan kan vi fastställa hur stor andel av eleverna som endast gått ett intröduktionsprogram, övergått till nationellt program respektive slut-

fört ett nationellt program med examen inom fem år. Figur 3.7 visar dessa resultat för nybörjare på introduktionsprogram hösten 2016.⁷⁴

Figur 3.7 Nybörjarelever på introduktionsprogram ht 2016 som endast gått introduktionsprogram, övergått till nationellt program respektive nått examen inom fem läsår (våren 2021), andel (%)



Källa: Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåret 2020/21, tabell 3 C. Redovisning utifrån elevernas startprogram.

Bland de drygt 15 000 elever som påbörjat ett introduktionsprogram hösten 2016, hade totalt 44 procent gått över till ett nationellt program inom fem år. Andelen som nått examen från ett nationellt program var, som framgått tidigare av redovisningen, 20 procent. Resterande 56 procent hade endast läst introduktionsprogram. Kvinnor och män har snarlika mönster i andelen som går över till nationellt program, medan en något större andel av kvinnorna når examen efter inledande studier på introduktionsprogram.⁷⁵

En jämförelse mellan de enskilda introduktionsprogrammen visar relativt stora skillnader. Störst andel elever som endast läst introduktionsprogram återfanns på språkintrouktion och yrkesintroduk-

⁷⁴ Notera att uppgifterna för språkintrouktion inte speglar den totala bilden eftersom många elever på detta program saknade svenskt personnummer vid utbildningens början och ingår därmed inte i redovisningen.

⁷⁵ Andelen kvinnor med examen fem år efter studiestarten på introduktionsprogram var 21,5 procent, medan motsvarande andel bland män var 19,6 procent.

tion, 69 respektive 59 procent. Även bland elever som påbörjat sin utbildning på individuellt alternativ är andelen som endast gått introduktionsprogram fem år från studiestarten relativt stor, 58 procent. På preparandutbildning och programinriktat individuellt val var andelen som endast läst introduktionsprogram väsentligt lägre, 28 respektive 32 procent.⁷⁶ Båda dessa program syftade till att eleverna relativt snabbt skulle ha möjligheten att göra en övergång till nationellt program. Programinriktat individuellt val, liksom nuvarande programinriktat val, var dessutom det enda introduktionsprogram med behörighetskrav.

På samma sätt varierar andelen elever som nått examen mellan de enskilda programmen, från 16 procent bland elever som inledde sin gymnasieutbildning på språkintröduktion respektive individuellt alternativ, till 37 respektive 30 procent bland elever som inledde sina studier på programinriktat individuellt val respektive preparandutbildning.⁷⁷ Andelen som når examen efter påbörjade studier på yrkesintroduktion är också relativt låg, 19 procent.

Den samlade andelen som gjort en övergång till nationellt program eller nått en examen indikerar att elever som läst språkintröduktion, individuellt alternativ eller yrkesintroduktion inte haft som primärt mål att nå examen, eller så har deras förutsättningar för övergång varit för svåra. Den sammanlagda andelen som gått över till nationellt program eller fått examen efter att ha påbörjat dessa utbildningar ligger mellan 32 och 42 procent. Språkintröduktion är det introduktionsprogram som har lägst sammanlagd andel elever som går över till nationellt program (32 procent). Statistiken visar samtidigt att bland de elever som går över till nationellt program från språkintröduktion når en relativt sett större andel examen jämfört med de andra introduktionsprogrammen. Det kan indikera att språket och gymnasiebehörigheten är den svåraste utmaningen för många nyanlända elever. Väl inne på nationellt program verkar eleverna vara relativt sett rustade att klara utbildningen. Skolverket har tidigare visat att andelen elever med noll i meritvärde från grundskolan är särskilt

⁷⁶ Det vanligaste är att elever som endast gått introduktionsprogram läser samma introduktionsprogram under tiden i gymnasieskolan, se Skolverket (2021). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.

⁷⁷ Det vanligaste är att elever som endast gått introduktionsprogram läser samma introduktionsprogram under tiden i gymnasieskolan, se Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.

stor på individuellt alternativ.⁷⁸ Med begränsade förkunskaper från grundskolan kan målet om övergång till nationellt program bli svårt att nå.

Preparandutbildning och programinriktat individuellt val är båda utbildningar som tydligare syftar till att elever ska gå över till nationellt program. Enligt statistiken hade 72 procent av eleverna som börjat på preparandutbildning respektive 68 procent av eleverna på programinriktat individuellt val gått över till ett nationellt program eller nått en examen inom fem år.

Antal år i gymnasieskolan

Den officiella statistiken visar inte hur många år som eleverna är kvar i gymnasieskolan. Sådana uppgifter beskrivs däremot av Skolverket i rapporten *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*.⁷⁹ Resultaten utgår från elever som hösten 2012 påbörjade något av introduktionsprogrammen individuellt alternativ, preparandutbildning, programinriktat individuellt val respektive yrkesintroduktion.⁸⁰

Efter ett studieår var 89 procent av dessa elever kvar i gymnasieskolan, medan 78 procent var kvar i minst tre studieår. Därefter sjönk andelen väsentligt till 40 procent efter fyra år och 10 procent efter fem år. När sex år gått sedan studiestarten hade nästan alla elever lämnat gymnasieskolan. Elever som övergått till nationellt program stannade i regel fler år i gymnasieskolan än elever som endast läst introduktionsprogram. En stor majoritet av de elever som övergått till nationellt program väljer ett yrkesprogram. Det var följaktligen också vanligare att elever nådde yrkesexamen än högskoleförberedande examen efter att de inlett sina studier på introduktionsprogram.

Majoriteten av eleverna som endast läst introduktionsprogram hade stannat kvar på samma utbildning under hela gymnasietiden. Knappt hälften av eleverna som endast läst introduktionsprogram gick färre än tre i år i gymnasieskolan. Vanligast att läsa tre år eller mer var det bland elever som påbörjat yrkesintroduktion och programinriktat individuellt val.

⁷⁸ Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.

⁷⁹ Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.

⁸⁰ Elever som påbörjat sin utbildning på språkintrödnation ingår inte i resultaten.

Utfärdande av gymnasieintyg

I rapporten *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt* framgår att 32 procent av de elever som påbörjade individuellt alternativ, preparandutbildning, programinriktat val eller yrkesintroduktion läsåret 2012/13 hade fått ett gymnasieintyg utfärdat inom sex år.⁸¹ Genomgående var det vanligare bland elever som endast läst introduktionsprogram att få gymnasieintyg, 41 procent jämfört med 25 procent bland elever som övergått till nationellt program. Det förekommer stora skillnader mellan de enskilda introduktionsprogrammen i omfattningen av inrapporterade gymnasieintyg.⁸² Resultaten indikerar att gymnasieintyg inte rapporteras i den utsträckning som förväntas för elever som når behörighet och övergår till nationellt program. Möjligen finns också en underrapportering av gymnasieintyg för de elever som endast läser introduktionsprogram.

Studieflöden bland elever på språkintröduktion

I rapporten *Uppföljning av språkintröduktion* beskriver Skolverket studieflöden hos de elever som påbörjade språkintröduktion mellan 2011 och 2016.⁸³ Resultaten visar att elever tar många olika vägar vidare från språkintröduktion till annan utbildning och att flödena är relativt stabila mellan åren. Detta innebär att det finns såväl elever som går vidare från språkintröduktion till nationellt program, annat introduktionsprogram eller vuxenutbildning. En generell slutsats i rapporten är att elevers övergångar till och från språkintröduktion kan effektiviseras.

I en del av rapporten riktas särskilt fokus på övergångar inom fyra år bland de elever som påbörjade språkintröduktion hösten 2011 eller 2012. Av dessa hade 36 procent någon gång under perioden övergått till nationellt program, medan 47 procent övergått till vuxenutbildning och 9 procent hade ingen annan utbildning än språkintröduktion. Bland de elever som gick över till vuxenutbildning var det vanligare att elever gick över till vuxenutbildning direkt från språkintröduktion

⁸¹ Uppgifter om utfärdade gymnasieintyg rapporteras in till Skolverket via Universitets- och högskolerådet (UHR), men ingår inte i Skolverkets ordinarie statistikpubliceringar om gymnasieskolans resultat.

⁸² Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.

⁸³ Skolverket (2018). *Uppföljning av språkintröduktion*. Rapport 469.

utan att ha gått på något annat program än språkintröduktion i gymnasieskolan. Övergången till vuxenutbildning ökar successivt med åren efter studiestart. Den vanligaste formen av vuxenutbildning var komvux (grundläggande eller gymnasial nivå).

Åldern vid studiestarten spelar roll för vilken väg eleven tar från språkintröduktion. Äldre elever går oftare än yngre direkt vidare till vuxenutbildning medan yngre elever i större utsträckning går över till andra intröduktionsprogram eller nationellt program i gymnasieskolan.

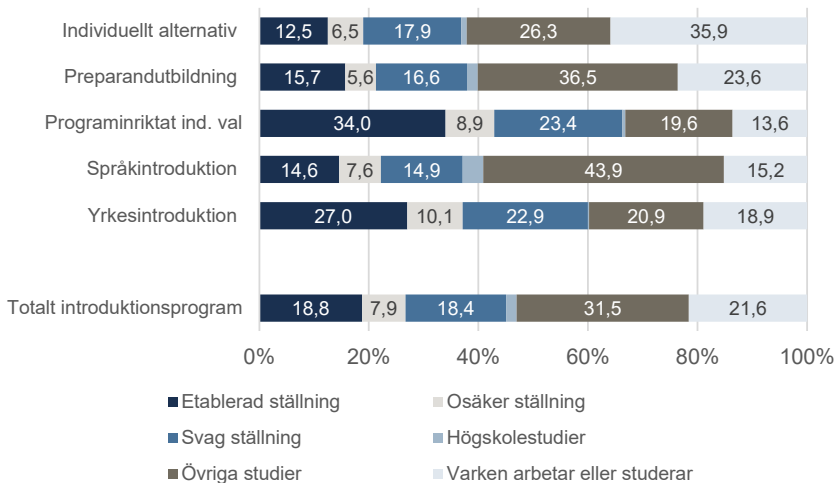
För asylsökande elever som påbörjade språkintröduktion hösten 2016 och som fick uppehållstillstånd 2017 kunde Skolverket med hjälp av extrainsamlad information om dossiernummer⁸⁴ jämföra vidaregångar med övriga elever. Den extrainsamlade informationen visar snarlika mönster i övergångar oavsett om eleven hade dossiernummer eller personnummer. Både elever med personnummer och dossiernummer befinner sig i högst grad kvar på språkintröduktion ett år efter utbildningens början.

⁸⁴ Migrationsverket tilldelar asylsökande personer ett dossiernummer, en identifieringskod som används i Migrationsverkets verksamhet.

Måluppfyllelse utifrån ungdomars sysselsättning efter introduktionsprogram

Elever på introduktionsprogram kan ha andra mål än att nå behörighet till och fullfölja ett nationellt program. Därför beskriver vi även här elevernas etableringsstatus⁸⁵, eller huvudsakliga sysselsättning, efter utbildningen. I Skolverkets statistik om ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan avgränsas ungdomsgruppen som lämnat gymnasieskolan efter att endast ha läst på introduktionsprogram utifrån sin ålder. Det innebär att dessa ungdomar jämförs med jämgamla avgångselever, dvs. de ungdomar som antingen fått examen eller studiebevis ett givet läsår. Nedanstående uppgifter baseras på så sätt på ungdomar som är födda 1997 och därmed är jämgamla med avgångseleverna 2015/16. I fokus för figur 3.8 är ungdomarnas sysselsättning tre år efter, kalenderåret 2019.

Figur 3.8 Etableringsstatus tre år efter gymnasieskolan (kalenderåret 2019) bland ungdomar som sist varit registrerade på introduktionsprogram och som är födda 1997, andel (%)



Källa: Skolverkets officiella statistik om ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan kalenderåret 2019, tabell 2 B.

⁸⁵ För en beskrivning av måttet etableringsstatus, se not under rubriken "Måluppfyllelse utifrån ungdomars sysselsättning efter nationella program. Bland övriga studier ingår komvux, folkhögskola och andra studiemedelberättigande studier som inte är på högskolenivå. I kapitel 6 kommer vi att beskriva övergången till komvux och folkhögskola ytterligare.

Av de nästan 8 700 elever som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram och var jämgamla med avgångseleverna läsåret 2015/16 befann sig 19 procent i en etablerad ställning på arbetsmarknaden 2019. Ytterligare 8 procent hade en osäker ställning och 18 procent en svag ställning på arbetsmarknaden. Uppgifter om studier visar att 2 procent befann sig i högskolan och 32 procent i övriga studier. Slutligen saknas uppgift om arbete och studier för 22 procent av ungdomarna. Män har i större utsträckning än kvinnor någon grad av etablering på arbetsmarknaden, medan kvinnor i högre grad än män studerar efter gymnasieskolan.

Jämförs dessa uppgifter med andra jämgamla ungdomar framkommer en bild av att ungdomar som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram har en svagare ställning på arbetsmarknaden och de studerar i lägre grad i högskolan. De bedriver i högre grad övriga studier, t.ex. inom komvux och folkhögskola, jämfört med sina jämgamla. Andelen som saknar uppgift om arbete eller studier är också väsentligt högre bland ungdomar som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram jämfört med sina jämgamla.

Det förekommer stora skillnader mellan de enskilda introduktionsprogrammen vad gäller ungdomars etableringsstatus efter utbildningen. Exempelvis är andelen ungdomar med etablerad ställning på arbetsmarknaden störst bland dem som läst programinriktat individuellt val och yrkesintroduktion, 34 respektive 27 procent. Båda dessa utbildningar innehåller yrkesinslag, något som Skolverket beskrivit som en faktor som gynnar ungdomars sysselsättning efter introduktionsprogram.⁸⁶ Vid kontroll för övriga variabler, såsom betyg från grundskolan och kön, visade Skolverkets analyser en högre sannolikhet att vara sysselsatt efter programinriktat individuellt val och yrkesintroduktion gentemot övriga introduktionsprogram. Lägst är andelen i etablerad ställning bland dem som läst individuellt alternativ, 13 procent. Ungdomar som läst språkintroduktion befinner sig i betydligt högre grad än övriga i någon form av studier.

En ytterligare skillnad rör hur vanligt det är att varken arbeta eller studera efter introduktionsprogram. Efter individuellt alternativ sak-

⁸⁶ För en beskrivning av måttet etableringsstatus, se not under rubriken "Målopplifelse utifrån ungdomars sysselsättning efter nationella program". Bland övriga studier ingår komvux, folkhögskola och andra studiemedelberättigande studier som inte är på högskolenivå. I kapitel 6 kommer vi att beskriva övergången till komvux och folkhögskola ytterligare.

nar 36 procent, dvs. mer var tredje ungdom, uppgift om arbete och studier. Bland de ungdomar som läst programinriktat val och språkintroduktion är andelen väsentligt lägre, 14 respektive 15 procent.

Skolverket har tidigare dragit slutsatsen att sysselsättningen efter utbildningen är högre bland ungdomar som under gymnasietiden gått över från introduktionsprogram till nationellt program. Myn-digheten pekade också på ett samband mellan elevers meritvärde från grundskolan och graden av sysselsättning efter gymnasieskolan. Högre genomsnittligt meritvärde är förknippat med en högre andel som är sysselsatta. Vidare visar rapporten att elever födda utomlands har en högre grad av sysselsättning, jämfört med övriga elever.⁸⁷ Bland de 8 700 elever som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram och var jämgamla med avgångseleverna läsåret 2015/16 befann sig 79 procent antingen i någon grad av etablering på arbetsmarknaden eller i studier 2019. Motsvarande andel för genom-snittet bland avgångseleverna 2015/16 och deras jämgamla var 95 procent.⁸⁸ Totalt sett varierar den sammanlagda andelen som antingen har uppgift om etablering eller studier, och därmed befin-ner sig i sysselsättning, mellan de enskilda introduktionsprogram-men 64 och 86 procent.

3.2.4 Jämförelser över längre tid och med andra länder

I detta avsnitt har vi ambitionen att sätta de resultat som vi tidigare i kapitlet presenterat för gymnasieskolans del i ett större samman-hang. Inledningsvis jämför vi uppgifter om slutförda studier inom fem år med åren före införandet av Gy11. Därefter presenterar vi statistik om högsta utbildningsnivå hos 23-åringar i befolkningen, dvs. några år efter gymnasieålder då unga vuxna haft möjlighet att komplettera sin utbildning. I en del av avsnittet gör vi några mindre internationella jämförelser.

⁸⁷ Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 484. Notera att rapporten inte inkluderar språkintrouktion.

⁸⁸ Skolverkets statistik om ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan, tabell 2B.

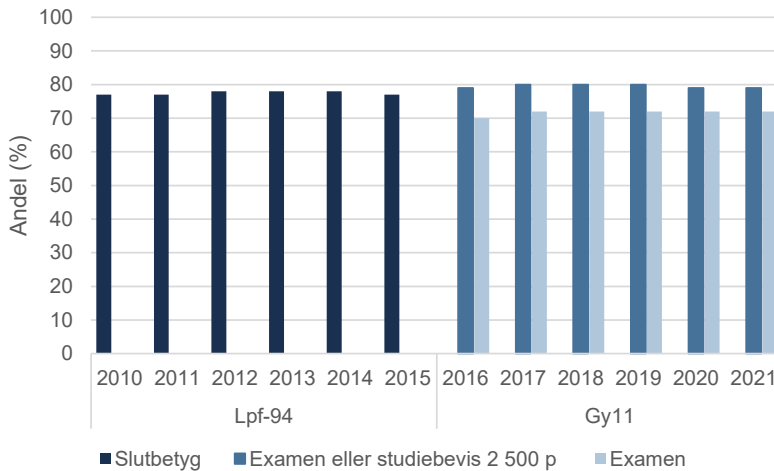
En jämförelse med åren före Gy11

För att beskriva gymnasieskolans genomströmning ur ett längre tidsperspektiv presenterar vi i figur 3.9 uppgifter om slutförda gymnasiestudier, där även uppgifter om slutbetyg för elever som följt den tidigare gymnasieregleringen (Lpf 94) ingår. Av figur 3.9 framgår studieresultaten inom fem år från utbildningens början dels i form av slutbetyg för de elevkullar som påbörjade gymnasieskolan hösten 2006–2010 (Lpf 94), dels i form av examen eller studiebevis om 2 500 poäng bland elever som påbörjade gymnasieskolan 2011–2016 (Gy11). För de sistnämnda kullarna visas också en uppgift om andelen elever med examen. I uppgifterna ingår samtliga elever som påbörjade gymnasieskolan respektive hösttermin, oavsett om de gick nationella program eller individuellt program/introduktionsprogram.

Förutsättningarna att jämföra resultaten mellan de två olika regelverken och formerna för gymnasieskolan är inte perfekta. Dels skiljer sig behörighetskraven mellan dem, dels kraven på uppnådda betyg vid avgången från gymnasieskolan. Enligt Lpf 94 krävdes att eleven skulle vara betygssatt i samtliga kurser för att slutbetyg skulle utfärdas. Däremot ställdes inga krav på att dessa betyg skulle vara godkända. För att få en examen enligt Gy11 ställs däremot krav på att eleven har godkända kurser som omfattar minst 2 250 poäng. Därutöver ställs olika krav på vilka kurser som eleven ska ha godkänt betyg i för yrkesexamen respektive högskoleförberedande examen. Det ställs därmed högre krav på en elev i den nuvarande regleringen av gymnasieskolan såväl för att vara behörig till nationella program som för att nå examen, än vad det gjorde på en elev i den tidigare regleringen för att vara behörig och att nå slutbetyg.

För att öka jämförbarheten inkluderar vi därför även uppgifter om utfärdade studiebevis om 2 500 poäng för de elevkullar som följt Gy11. Det jämförbara ligger därmed i att eleverna har slutfört ett fullständigt nationellt program, oavsett vilken reglering de följt.

Figur 3.9 Nybörjarelever i gymnasieskolan hösten 2006–2016 som antingen fått slutbetyg (enligt Lpf 94) eller examen/ studiebevis om 2 500 p (enligt Gy11) inom fem år (våren 2011–2021), andel (%)



Källa: Skolverket (2021). *Betygs- och studieresultat i gymnasieskolan 2021*. Beskrivande statistik.

Som framgår av figur 3.9 var det vanligare att eleverna fick slutbetyg enligt den tidigare gymnasiregleringen än vad det är för de senare årens elever att nå examen. Jämför vi tidigare års uppgifter med den sammanlagda andelen med examen och studiebevis om 2 500 poäng är resultaten mer lika. Mellan 77 och 78 procent av eleverna som läste enligt Lpf 94 uppnådde slutbetyg inom fem år, medan andelen elever som antingen når examen eller studiebevis om 2 500 poäng ligger mellan 79 och 80 procent.

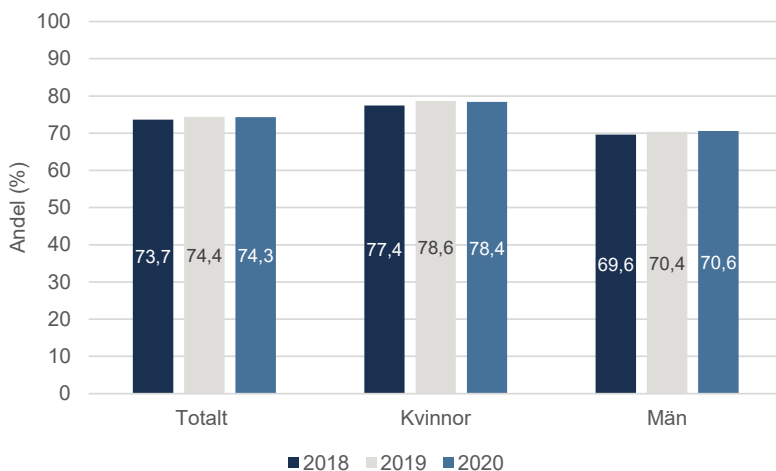
Den sammantagna andelen elever som lämnar gymnasieskolan utan slutförda studier har därmed varit relativt oförändrad över en längre tid, trots en positiv trend i utvecklingen för nationella program. Även om det finns brister i jämförbarhet mellan de två olika regelverken för gymnasieskolan kvarstår det faktum att 20 procent eller mer av eleverna lämnar gymnasieskolan utan att ha gått igenom och fått betyg från ett fullständigt nationellt program.

23-åringar med minst gymnasieexamen

Utredningen har beställt statistik från SCB som beskriver utbildningsnivån hos landets 23-åringar åren 2018–2020, dvs. individer födda 1995–1997. Nedanstående uppgifter speglar hur stor andel av de unga vuxna som tidigare varit inskrivna i gymnasieskolan och som har minst gymnasieexamen, oavsett om denna uppnåtts i gymnasieskolan eller i komvux. Uppgifterna gör inte heller någon skillnad på vilken typ av program de unga läst i gymnasieskolan. Unga som läst in gymnasiekompetens i folkhögskolan ingår också i uppgifterna om de därefter gått vidare till eftergymnasial utbildning. Slutligen har övriga unga med eftergymnasial utbildning antagits ha även gymnasieexamen.

Syftet med dessa uppgifter är att ge en helhetsbild av utbildningsnivån hos unga några år efter gymnasieskolan när de har haft ytterligare tid att komplettera en ofullständig gymnasieutbildning. Av figur 3.10 framgår andelen 23-åringar med minst gymnasieexamen 2018–2020, totalt och uppdelat på kvinnor och män.⁸⁹

Figur 3.10 Unga vuxna som läst i gymnasieskolan och som vid 23-års ålder (födda 1995–1997) har uppnått minst gymnasieexamen 2018–2020, andel (%)



Källa: SCB. Antalet 23-åringar som tidigare varit inskrivna i gymnasieskolan och som har uppgift om högsta utbildningsnivå respektive år är 109 264 (2018), 103 508 (2019) respektive 100 454 (2020).

⁸⁹ Skolverkets officiella statistik om ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan, tabell 2 B.

Andelen 23-åringar som tidigare varit inskrivna i gymnasieskolan och som minst har gymnasieexamen uppgår samtliga aktuella år till 74 procent. Kvinnor har vid 23 års ålder i högre grad än jämnåriga män minst en gymnasieexamen. Exempelvis hade 78 procent av kvinnorna minst en gymnasieexamen 2020, jämfört med 71 procent av männen.

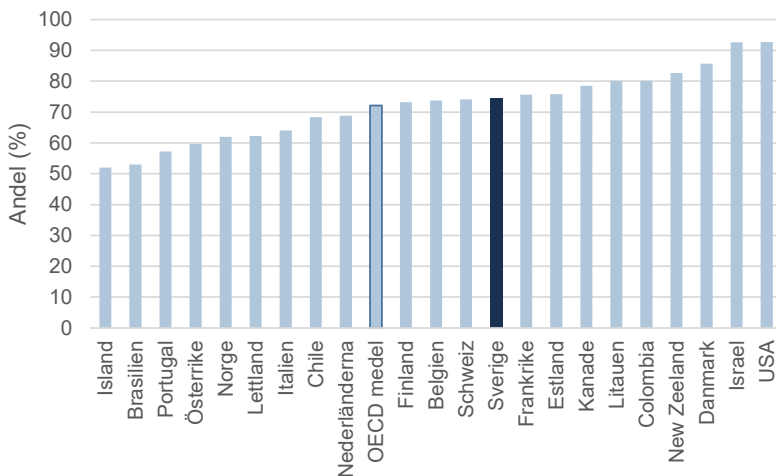
Merparten av de individer som ingår i redovisningen hade sannolikt ingått i de tre första elevkullarna som läste i gymnasieskolan efter införandet av gymnasieexamen med Gy11. Vid en jämförelse med tidigare redovisade uppgifter om andelen i dessa kullar som nått examen inom fem år är andelen 23-åringar som minst har gymnasieexamen något högre, en skillnad om cirka 2–4 procentenheter. Det betyder att när ytterligare några år har gått efter gymnasieskolan ökar andelen med minst gymnasieexamen antingen beroende på att eleverna nått examen efter ytterligare tid i gymnasieskolan eller att de har kompletterat sin utbildning efteråt. Vi vill samtidigt framföra att bland dem som kompletterat sina studier i komvux kan förekomma individer som valt att inte begära ut en examen. Det kan också förekomma individer som uppnått gymnasiekompetens i folkhögskolan utan att studera vidare på eftergymnasial nivå och därmed inte hamnar i kategorin minst gymnasieexamen.

En liten internationell jämförelse av resultat

OECD redovisar uppgifter om gymnasieelevers *completion rates* i *Education at a Glance*. För Sveriges del beskrivs andelen elever på nationella program som når examen inom tre respektive fem år. Därmed ingår inte elever som inlett sina gymnasiestudier på ett introduktionsprogram. Internationella jämförelser av utbildningsresultat behöver ta hänsyn till att länders utbildningssystem kan skilja sig åt. Exempelvis kan yrkesutbildning organiseras på olika sätt. Likaså kan utbildningarnas tillgänglighet skilja sig åt beroende på t.ex. behörighetskrav.

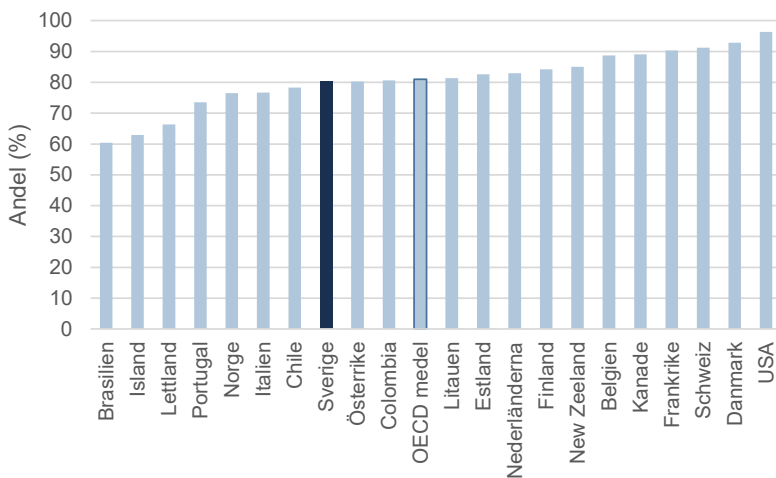
Figurerna 3.11 och 3.12 visar andelen elever som 2018 slutförde motsvarande nationella program med examen inom förväntad tid respektive förväntad tid plus två år.

Figur 3.11 Gymnasieelever som 2018 slutförde sin utbildning inom förväntad tid, andel (%)



Källa: OECD (2020). *Education at a Glance 2020*, Indicator B3.

Figur 3.12 Gymnasieelever som 2018 slutförde sin utbildning inom förväntad tid plus 2 år, andel (%)



Källa: OECD (2020). *Education at a Glance 2020*, Indicator B3.

I jämförelse med OECD-genomsnittet och med flera av de länder som ingår i redovisningen, har Sverige en högre andel elever på nationella program som slutför sin utbildning inom förväntad tid. Sveriges andel ligger här 2 procentenheter över OECD-genomsnittet, 74 respektive 72 procent. När det gäller uppgifter om slutförda studier bland elever som haft ytterligare två år på sig efter förväntad tid ligger Sveriges andel däremot 1 procentenhet under OECD-genomsnittet, 80 respektive 81 procent. Enligt OECD behöver en stor skillnad mellan andelen elever som når målen inom förväntad tid och förväntad tid plus två år inte vara något negativt, utan kan indikera att ett lands utbildningssystem medger en större flexibilitet där elever kan byta studieinriktning under utbildningens gång. Som exempel nämns den flamländska delen av Belgien, där nästan var femte elev som påbörjar ett högskoleförberedande program byter studieinriktning och slutför en yrkesutbildning. Omvänt nämns Norge och Island som exempel där var femte elev som börjar på en yrkesutbildning slutför sin utbildning på ett högskoleförberedande program.⁹⁰

3.3 I vilken utsträckning når elever målen i gymnasiesärskolan?

Elevantalet i gymnasiesärskolan har minskat sedan den senaste reformen av skolformen 2013.⁹¹ Läsåret 2021/22 var det totala antalet elever i gymnasiesärskolan cirka 6 800, att jämföra med 8 500–9 000 åren före reformen. Av dessa läser omkring 3 900 elever nationella program och 2 900 elever läser individuella program. Könsfördelningen i gymnasiesärskolan är cirka 60 procent män och 40 procent kvinnor, men precis som i gymnasieskolan finns stora skillnader i könsfördelning mellan de enskilda nationella programmen. Exempelvis utgör män över 90 procent av eleverna på fastighets-, anläggnings- och byggnationsprogrammet respektive fordonsvårds- och godshanteringsprogrammet. På hälsa- vård- och omsorgsprogrammet utgör kvinnor 80 procent av eleverna.⁹²

⁹⁰ OECD (2020). *Education at a Glance 2020*, s. 188.

⁹¹ Skolverkets uppföljning av reformen finner flera orsaker till det minskade elevantalet i gymnasiesärskolan, däribland det skärpta kravet på mottagande i gymnasiesärskolan för elever med autism eller autismliknande tillstånd och möjligheten för gymnasiesärskolans målgrupp att läsa introduktionsprogram i gymnasieskolan. Se Skolverket (2016). *Gymnasiesärskolan – Uppföljning och analys av 2013 års reform*. Rapport 435.

⁹² Skolverkets officiella statistik om gymnasiesärskolans elever, tabell 3 A läsåret 2021/22.

Som nämnts tidigare framställer inte Skolverket statistik om betygsresultat i gymnasiesärskolan eller ungas sysselsättning efter genomförd gymnasiesärskoleutbildning. Detta innebär att det saknas kunskap om måluppfyllelse och utfall av utbildning. Omvänt betyder det också att det saknas en nationell bild av hur många elever som *inte* slutför sina studier eller gör tidiga avslut i utbildningen, något som uppmärksammades i betänkandet *Vårt gemensamma ansvar* från Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren uppskattade att omkring 10 procent av de elever som påbörjade gymnasiesärskolan hösten 2013 gjorde ett tidigt avslut i sin utbildning.⁹³

En avhandling från 2016 beskriver ungas sysselsättning efter slutförd gymnasiesärskoleutbildning med utgångspunkt i slutbetyg som begärts ut från kommuner för omkring 12 300 tidigare gymnasiesärskoleelever.⁹⁴ Av studien framgår bl.a. att av de unga vuxna som fått slutbetyg från gymnasiesärskolan var majoriteten (47 procent) sysselsatta inom daglig verksamhet, 22 procent var förvärvsarbetande varav de flesta med någon form av lönesubvention, medan 7 procent studerade. Nästan var fjärde ung vuxen, 24 procent, befann sig ”någon annanstans”, dvs. vare sig i daglig verksamhet, förvärvsarbete eller i studier. Gruppen unga som varken arbetar eller studerar efter gymnasiesärskolan upplever ofta att alternativen efter gymnasiesärskolan är begränsade, något vi återkommer till i kapitel 6.

3.4 Sammanfattningsvis om mål och måluppfyllelse

Det finns flera olika sätt att beskriva mål för gymnasial utbildning. I det här kapitlet har vi redogjort för ett urval av dessa som kan vara relevanta för utredningens uppdrag. Tillgången till statistik som beskriver elevers uppfyllelse av mål för gymnasial utbildning är inte heltäckande. Det finns exempelvis brister i tillgång till statistik om introduktionsprogram och om gymnasiesärskolan. Ytterligare ett problem, som förvisso inte är unikt för skolan, är att personer som saknar svenskt personnummer inte kan följas över tid. Detta gör att statistiken om måluppfyllelse inte speglar samtliga elever.

⁹³ SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar*, s. 232.

⁹⁴ Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*. Doktorsavhandling, Högskolan i Halmstad.

I redovisningen av statistik som beskriver elevers uppfyllelse av mål för gymnasial utbildning har utredningen valt att fokusera på gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. För gymnasieskolans del är det vanligaste sättet att beskriva måluppfyllelse att utgå från andelen elever som når examen. Vi redovisar även uppgifter om ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Den bild som statistiken visar är att resultaten för elever på nationella program förbättrats sedan första året med Gy11, innebärande att allt fler elever når examen. I den första kullen som följde den reformerade gymnasieskolan nådde 72 procent examen inom tre år, jämfört med 80 procent i den kull som påbörjade gymnasieskolan hösten 2018. Kvinnor når i högre grad än män en examen på högskoleförberedande program, medan män numera når examen i högre grad än kvinnor på yrkesprogram. Det förekommer dock stora skillnader mellan de enskilda nationella programmen.

Skolverket har visat att meritvärdet från grundskolan och programvalet har stor betydelse för resultaten i gymnasieskolan. Som orsak till resultatförbättringarna för nationella program har Skolverket lyft fram ökade meritvärden från grundskolan, färre programbyten samt att fler elever klarar godkänt betyg i de kurser som krävs för examen. Både Coronakommissionen och Skolverket beskriver de senaste årens resultatförbättring som fortsättning på en mer långsiktig trend. Samtidigt kan det inte uteslutas att det kan ha varit något enklare för elever att nå godkänt betyg i samband med att nationella prov ställts in under pandemin.

Statistiken om ungdomars sysselsättning efter nationella program visar att strax över hälften av eleverna med examen från ett högskoleförberedande program läser i högskolan tre år efter gymnasieskolan. Bland elever som fått studiebevis från ett högskoleförberedande program har en stor majoritet en annan sysselsättning än högskolestudier. Ungdomar som läst yrkesprogram får i stor utsträckning en etablering på arbetsmarknaden, oavsett om de fått examen eller studiebevis. Anknytningen till arbetsmarknaden är dock starkare för dem med examen och det finns också stora skillnader mellan könen och de enskilda yrkesprogrammen. Att en stor grupp ungdomar inte studerar vidare efter ett högskoleförberedande program och att etableringen efter vissa yrkesprogram är relativt svag kan ha flera orsaker. Mönstren indikerar dock att tudelningen i de två

typerna av nationella program är mindre självklar än vad styrdokumentet anger.

Bland elever som inlett sin utbildning på ett introduktionsprogram går mindre än hälften över till ett nationellt program inom fem år. Här förekommer dock stora skillnader mellan de enskilda introduktionsprogrammen. Skolverket har tidigare visat att övergång från introduktionsprogram till nationellt program gynnar ungdomars sysselsättning efter 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 jämfört med introduktionsprogram utan inriktning mot yrke. Elever som endast läst språkintrouktion studerar i högst grad vidare efter gymnasieskolan. Det är vanligare att ungdomar som endast läst introduktionsprogram varken arbetar eller studerar efter gymnasieskolan, jämfört med deras jämnåriga. Störst är denna andel bland ungdomar som endast läst individuellt alternativ.

Totalt sett når omkring 72 procent av en elevkull, nationella program och introduktionsprogram, en examen inom fem år från studiestarten. En jämförelse över längre tid visar att andelen gymnasieelever som lämnar skolan utan att ha slutfört ett nationellt program efter fem år är relativt oförändrad. Det innebär för en genomsnittlig elevkull att omkring 28 000 elever lämnar gymnasieskolan utan examen. Bland dessa har drygt hälften gått år 3 på nationellt program, varav många fått studiebevis om 2 500 poäng. Den andra knappa hälften har lämnat gymnasieskolan efter ett eller två år på nationellt program eller efter att endast ha läst introduktionsprogram. Den sistnämnda gruppen är relativt stor och har ökat i omfattning under senare år.

Uppgifter om lägsta utbildningsnivå bland 23-åringar indikerar att det är förhållandevis få av de ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan examen som kompletterar sin utbildning upp till motsvarande examen i komvux och folkhögskola. En jämförelse med andra länder visar att svenska elever i högre grad än flera andra länder slutför nationella program inom förväntad tid. Däremot har andra länder en större andel elever som slutför sin utbildning om de får ytterligare tid på sig. Enligt OECD kan detta bero på en flexibilitet i dessa länders utbildningssystem, med bl.a. större möjligheter till byte av studieinriktning under utbildningens gång.

Bristen på underlag som beskriver måluppfyllelse i gymnasiesärskolan gör det svårt att ge en rättvisande bild av denna skolförhållande. Forskning från Halmstad Högskola har visat att omkring tre av fyra ungdomar har någon form av sysselsättning efter gymnasiesärskolan, medan övriga saknar sysselsättning.

I följande kapitel (kapitel 4) kommer vi att fokusera på bakomliggande orsaker till att elever inte når målen med sin utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt framgångsfaktorer i arbete för att öka graden av fullföljande.

4 Orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning

I det här kapitlet söker vi orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning och framgångsfaktorer i arbete som främjar fullföljda studier. Syftet är dels att sätta uppdragets specifika utredningsfrågor i ett sammanhang som beskriver utmaningar för den övergripande målsättningen om att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning, dels att ge en grund för urvalet av andra åtgärder. Kapitlet inleds med en kunskapssammanställning som utredningen gett i uppdrag åt konsultfirman, Vilna AB, att ta fram. Vilnas sammanställning, som presenteras i sin helhet i avsnitt 4.1–4.2, bygger på en genomgång av de huvudsakliga slutsatserna i ett fyrtio tidigare rapporter och artiklar. Rapporterna är i första hand betänkanden från andra utredningar och rapporter från myndigheter. Några av underlagen är skrivna av forskare.¹ Avslutningsvis beskriver utredningen i avsnitt 4.3 förslag lagda av nyligen redovisade utredningar som berör de frågor som kunskapssammanställningen tar upp. Vi har i denna avslutande del även lagt till annat pågående arbete, som utredningen uppfattar kan ha betydelse för att ge elever bättre förutsättningar att nå målen med sin utbildning.

¹ Underlagen som ingått i kunskapssammanställningen är utvalda i samråd mellan utredningen och Vilna AB. Utredningen har gjort vissa tillägg av material som tillkommit efter Vilnas leverans.

4.1 Orsaker till att elever inte når målen med sina studier i gymnasieskolan

Enligt rapporterna i kunskapssammanställningen finns det flera typer av orsaker till att elever inte når målen med sina gymnasiestudier. 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.

4.1.1 Systemfaktorer

Rapporterna som ingår i kunskapssammanställningen ringar in ett antal systemrelaterade faktorer som hindrar elevers möjligheter att nå målen i gymnasieskolan. Med systemfaktorer avses orsaker till att eleverna inte når målen som har med hur staten valt att utforma skolväsendet att göra, snarare än huvudmännens och skolornas tillämpning av regelverket.

Betygssystemet och kunskapskravens utformning

Nuvarande betygssystem och kunskapskravens utformning kan ha negativa konsekvenser för elevers möjligheter att nå målen i såväl grund- som gymnasieskolan. Det finns flera problem med nuvarande utformning. Betygsutredningen 2018 framhöll i betänkandet *Bygga, bedöma, betygssätta* att dagens så kallade skarpa godkäntgräns kan vara problematisk.² Utredningen konstaterade att i det svenska betygssystemet endast finns ett betygssteg för icke godkända prestationer. Samtidigt når alltför många elever inte godkända betyg. En betygsskala som består av endast ett underkänt betyg kan inte ge eleverna någon information om hur långt ifrån ett godkänt betyg som elevernas kunskaper är. Betygsutredningen lyfte även fram att OECD påtalat att den svenska betygsskalan lägger stor vikt vid det underkända betygssteget, och att individer som får underkänt betyg

² SOU 2020:43 *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*, s. 319–320.

i vissa centrala ämnen i grundskolan därför nekas tillträde till gymnasieskolans nationella program.

En annan problematisk aspekt med nuvarande betygssystem är att det hindrar betyg från att rättvisande spegla elevers ämneskunskaper. I propositionen *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper* skrev regeringen att den nuvarande betygsskalan och kunskapskravens utformning ofta innebär att elever inte får ha en dålig dag och att de inte får misslyckas på ett enda prov, för betyget blir satt utifrån den sämsta prestationen.³ Intentionerna om att tidigare betygsreformer skulle leda till fördjupat lärande, helhet och kvalitet i undervisningen tenderar i stället enligt regeringen att försvinna i resonemang om resultat på enstaka uppgifter och tolkningar av formuleringar i kunskapskraven. Enligt regeringen anser lärarna samtidigt att det är svårt att tillämpa kunskapskrav som uppfattas som omfattande och detaljerade. Mot bakgrund av problemen med betygssystemet och kunskapskravens utformning föreslog regeringen i nämnda proposition att kunskapskrav ska ersättas av betygskriterier i alla skolformer och årskurser där betyg sätts samt att det ska införas en ny princip för betygssättning. Den nya principen innebär att läraren ska göra en sammantagen bedömning av elevens kunskaper i förhållande till betygskriterierna och sätta det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper.⁴

Programstrukturen och behörighetsreglerna

Programstrukturen⁵ och reglerna för behörighet till gymnasieskolan lyfts fram som problematiska. Flera aspekter av nuvarande regler är hindrande för elevers måluppfyllelse. Dagens differentierade behörighetskrav diskuterades av Gymnasieutredningen. Gymnasieutredningen skrev i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* att behörighetskraven bör vara lika för yrkesprogram och högskoleförberedande program.⁶ Detta eftersom båda programtyperna kräver goda förkunskaper, vilket enligt Gymnasieutredningen resultatstatistiken indikerar: På både yrkesprogram och högskoleförberedande pro-

³ Prop. 2021/22:36 *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper* s. 46–47.

⁴ Prop. 2021/22:36. *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper*, s. 47 ff.

⁵ Med programstruktur avses programmens uppbyggnad, vad de innehåller. Här används begreppet som ett sammanfattande ord för att beskriva uppdelningen i olika programtyper.

⁶ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, s. 703–704.

gram är examensfrekvensen högre bland elever som hade godkända betyg i alla eller flertalet grundskoleämnen än bland dem som saknade godkänt i vissa ämnen.⁷ Uppdelningen av de nationella programmen i två programtyper bygger enligt Gymnasieutredningen inte på att programmen skulle vara olika krävande. Snarare handlar det om att programtyperna har olika fokus gällande vad de förbereder eleverna för. Gymnasieutredningen bedömde att de differentierade behörighetskraven i stället kan påverka intresset för yrkesprogrammen negativt.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola skrev i betänkandet *Gemensamt ansvar* att dagens programstruktur och uppdelning i programtyper passar för de flesta elever. Utredningen konstaterade att för många elever är det helt självklart att de ska gå ett högskoleförberedande program och förbereda sig för vidare akademiska studier. Andra elever vill så fort som möjligt komma ut på arbetsmarknaden och en utbildning med så stora inslag av yrkeskurser som möjligt är det självklara valet. Utredningen konstaterar samtidigt att det finns en stor grupp elever för vilka den skarpa uppdelningen av programmen är mindre självklar. Utredningen skrev att ”Uppdelningen skaver i valsituationen, under utbildningen och den stämmer inte heller med vad ungdomarna gör efter gymnasieskolan”.⁸

Programstrukturen och behörighetsreglerna framstår som mest problematisk för dem som inte når behörighet till nationella program. Långtidsutredningen 2019 konstaterade att reglerna för avslutade gymnasiestudier har skärpts vid ett flertal tillfällen. I det gamla linjesystemet fick i princip alla elever som gått i gymnasiet slutbetyg.⁹ Långtidsutredningen pekade på att vid införandet av programgymnasiet krävdes i stället att alla kurser i studieplanen skulle vara betygsatta för att eleven skulle erhålla slutbetyg. Elever med hög frånvaro från en eller flera kurser kunde därmed bli utan slutbetyg. Dessa elever kunde i stället erhålla ett samlat betygsdokument. Med gymnasiereformen 2011 infördes vidare en gymnasieexamen som

⁷ En senare analys av grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan ges i t.ex. SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, bilaga 5 och Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*. Rapport 2022:03. Se rubriken ”Grundskolebetygens betydelse för gymnasieresultat” längre fram i detta kapitel.

⁸ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 653.

⁹ SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*, bilaga 7, s. 136.

kräver godkända betyg i kärnämnen samt för gymnasiearbetet. Därutöver måste eleven ha godkända betyg i minst 90 procent av kurserna. Om dessa krav inte uppfylls får eleven studiebevis i stället.

Långtidsutredningen konstaterade också att andelen elever som inte fullföljer gymnasiestudierna ökade i samband med införandet av behörighetskrav på nationella program.¹⁰ Samtidigt ökade elevantalet i det dåvarande individuella programmet. Flertalet av dessa elever började på det individuella programmet där avhoppet är högre enligt Långtidsutredningen. Ökade behörighetskrav till nationella gymnasieprogram i kombination med fler elever som invandrat sent i skolan har enligt Långtidsutredningen medfört att allt fler elever med svaga förutsättningar går på introduktionsprogram.¹¹ Långtidsutredningen drog slutsatsen att höjda behörighetskrav och betygskrav begränsat tillgången till gymnasieskolans nationella program och möjligheterna att bli klar med gymnasiestudierna. Det gäller framför allt för elever med svaga förutsättningar.

Introduktionsprogrammen har till sin konstruktion flera utmaningar. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola hävdade i betänkandet *Gemensamt ansvar* att introduktionsprogrammen är behäftade med ett stigma. Detta eftersom själva utgångspunkten för att en elev går ett introduktionsprogram är ett tidigare skolmisslyckande som lett till att eleven inte är behörig till de nationella programmen.¹² Gymnasieutredningen för fram utmaningarna med dagens introduktionsprogram. Utmaningarna handlar dels om elevernas stödbehov, dels osäkerhet över vad eleverna vill med sin utbildning.¹³ Gemensamt för introduktionsprogrammen är att utbildningen ska utformas utifrån elevernas behov och förutsättningar, men då krävs enligt Gymnasieutredningen att dessa behov och förutsättningar kan tydliggöras i elevens individuella studieplan. Det förutsätter i sin tur att skolan har information om elevens behov och förutsättningar. Informationen är dock ofta otillräcklig enligt Gymnasieutredningen. Det är enligt utredningen ofta svårt att veta om syftet med utbildningen är uppnått när elever lämnar yrkesintroduktion och individuellt alternativ.

¹⁰ SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan* bilaga 7, s. 136 och 194.

¹¹ SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan* bilaga 7, s. 300.

¹² SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* s. 653.

¹³ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, kapitel 20.

Utredningen konstaterade också att elever på språkintröduktion har en lång väg till examen eftersom de utöver ämneskunskaperna även ska lära sig ett nytt språk. Språkintröduktion innebär ofta begränsad integration och problematiska övergångar till nationella program. Liknande brister på språkintröduktion har också påtalats av Skolinspektionen. I exempelvis en granskning av ett fyrtiotal skolor och huvudmän år 2017 fann myndigheten att många av huvudmännen brister i sin styrning och uppföljning av utbildningen på språkintröduktion.¹⁴ Bristande uppföljning får enligt Skolinspektionen konsekvenser för utbildningens kvalitet. Granskningen visade att det ofta råder låga förväntningar och bristande tilltro till elevernas förmåga på många skolor. Elever gav i granskningen uttryck för att de är understimulerade och vill studera fler ämnen, ha fler lektioner och en undervisning som utmanar dem mer. En förklaring till de låga förväntningarna kan enligt Skolinspektionen vara att skolpersonal tenderar att fokusera på vad eleven saknar i kunskaper, snarare än på de kunskaper eleverna redan besitter. Bristande kartläggning av tidigare kunskaper och otillräcklig studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning bidrar också till att skolorna fokuserar på vad eleverna saknar. De låga förväntningarna på elevernas förmågor leder enligt Skolinspektionen till att en del elever får studera på för låg nivå vilket i sin tur gör att det tar längre tid innan de kan söka vidare till annan utbildning. De låga förväntningarna visar sig även genom att elever i vissa fall vägleds till att sänka sin ambitionsnivå vad gäller studie- och yrkesliv.

Gymnasieskolans kursutformning

Det finns tecken på att gymnasieskolans kursutformning inverkar negativt på gymnasieelevers kunskapsutveckling. Betygsutredningen 2018 landade i betänkandet *Bygga, bedöma, betygssätta* i slutsatsen att kursutformningen och kursbetygen inte främjar helhet och djuplärande. Med hänvisning till Gymnasieutredningen angav Betygsutredningen att många gymnasieelevers uppfattning är att det som mäts och värderas i skolan ofta är kunskaper som pluggas in till prov men sedan snabbt glöms bort, alltså att eleven inte ser nyttan av kunskapen inför framtiden. Betygsutredningens bild var att syste-

¹⁴ Skolinspektionen (2017). *Språkintröduktion i gymnasieskolan*, s. 5–6.

met med kursbetyg verkar hämmande för elevers vilja och förmåga att lära sig. Kursutformning innebär dessutom en konstlad uppdelning av studierna som ligger i vägen för den inbyggda fördjupning med ökande svårighetsgrad (s.k. progression) som finns i vissa ämnen.¹⁵ Kursbetygssystemet som företeelse är också problematiskt genom att ett betyg på en enskild kurs finns kvar i det slutliga betyget oavsett hur eleven har utvecklats. Problemen med kursutformningen och kursbetygen kvarstår även efter Gy11.¹⁶

Betygssystemets konstruktion och kunskapskravens utformning har också kopplats samman med stress bland gymnasieelever. Enligt Betygsutredningen har ett ständigt fokus på bedömning och betygsättning på grund av att varje betyg som sätts på en kurs har betydelse för elevens meritvärde lett till stress hos både elever och lärare.¹⁷ Antagandet att kursbetyg skapar mer stress än ämnesbetyg kan problematiseras. Enligt Betygsutredningen kommer betyg alltid att medföra någon form av stress för vissa elever, oavsett hur betygssystemet utformas.¹⁸ Med ämnesbetyg finns en risk för vad utredningen kallade ett ”uppskjutarbeteende”, där studierna i ämnet skjuts upp till sista året i gymnasieskolan. För elever kan det kännas stressigt och mer avgörande att bara få ett enda betyg i ett ämne. Betygsutredningen lyfte fram att kursbetygen också kan lära eleverna bra studievänor och anpassning till arbetslivet, där man måste prestera och inte kan skjuta på saker.¹⁹

Gymnasieutredningen påpekade i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* att många gymnasieungdomar upplever att de är stressade och att orsaken bland annat är gymnasieskolans kursutformning med många korta kurser.²⁰ Lärares bristande samordning mellan ämnen och kurser, innebär enligt utredningen en ojämn arbetsbelastning för eleverna med läxor. Stress kan enligt utredningen påverka studiemotivationen negativt, vilket i förlängningen kan leda till studieavbrott.

Stress i gymnasieskolan handlar inte enbart om kursernas utformning utan också om kravens omfattning i kurserna och tempot i undervisningen. Gymnasieutredningen påpekade att negativ stress

¹⁵ SOU 2020:43, s. 259–261.

¹⁶ Prop. 2021/22:36, s. 47.

¹⁷ SOU 2020:43, s. 22.

¹⁸ SOU 2020:43, s. 184.

¹⁹ SOU 2020:43, s. 392–393.

²⁰ SOU 2016:77, s. 191.

bland gymnasieelever kan orsakas av många olika faktorer – både sådana som har sin grund i skolarbetet eller studiesituationen och sådana som inte har det. Enligt utredningen upplever vissa elever att studietakten i gymnasieskolan är betydligt högre än i grundskolan och att det ställs höga krav på självständighet i studierna, vilket elever är oförberedda på.

Regeringen har också uppmärksammat att allt fler gymnasieelever upplever stress men att det delvis varierar mellan elevgrupper. På gymnasieskolans högskoleförberedande program är andelen elever som oftast eller alltid känner sig stressade betydligt högre än på gymnasieskolans yrkesprogram – nästan sex av tio jämfört med drygt fyra av tio. Bland de äldre eleverna är flickor mer stressade än pojkar konstaterar regeringen.²¹

Skolsegregation

Skolsegregationen sätts i samband med elevers måluppfyllelse. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola diskuterade i betänkandet *Gemensamt ansvar* skolsegregationens betydelse för resultaten i gymnasieskolan.²² Med hänvisning till analyser av bland annat Långtidsutredningen konstaterade Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola att skolsegregationen ökat kraftigt. Elevsammansättningen har blivit alltmer homogen på gymnasieskolorna. Det finns flera skäl till det enligt utredningen. Gymnasieskolan innebär i sig både en uppdelning i olika utbildningsinriktningar och en uppdelning utifrån tidigare skolprestationer. Graden av skolsegregation i gymnasieskolan påverkas av antagningsreglerna. En annan bidragande orsak är att antalet mindre skolor med ett begränsat programutbud ökat.

Det finns enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola en del som talar för att skolsegregationen påverkar gymnasieelevers resultat. Utredningen pekar på att en skolas elevsammansättning inverkar på dess möjligheter att bedriva undervisningen. Exempelvis påverkar det lärarnas förväntningar, föräldraengagemang, rekrytering av kvalificerade lärare och genom att effektiviteten i undervisningen kan påverkas av om skol-

²¹ Regeringen (2021). *Ungdomspolitisk skrivelse*, skr. 2020/21:105, s. 52–52.

²² SOU 2020 :33, avsnitt 3.3.5.

klassen utgör en homogen eller heterogen grupp gällande förkunskaper och behov. Det finns också så kallade kamrateffekter, som handlar om att elever påverkar varandra i skolarbetet. Men forskningslitteraturen är inte samstämmig konstaterade utredningen. Frågan om segregationens effekter på resultat är dessutom metodmässigt svårstuderad. Utredningens drog slutsatsen att det är oklart hur elevsammansättningen påverkar skolresultaten. Däremot har segregationen betydelse för sammanhållningen i samhället enligt utredningen.

4.1.2 Faktorer i grundskolan

I rapporterna i kunskapssammanställningen framkommer att det finns brister i grundskolans arbetssätt som bidrar till att eleverna inte når målen med sina studier i gymnasieskolan. Att kvaliteten i undervisningen inte alltid är tillräcklig och att det finns brister i studie- och yrkesvägledningen i grundskolan är två områden som rapporterna återkommer till.

Kvaliteten i undervisningen i grundskolan

Det finns brister i kvaliteten i grundskolan som bidrar till att alla elever inte är rustade för att nå behörighet till nationella program och/eller klara gymnasieskolan. Gymnasieutredningen pekade i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* på att en tidigare studie från Skolverket exempelvis visat att avhopp i gymnasieskolan är kopplat till en skoltrötthet som många elever upplever.²³ Skoltröttheten hänger enligt utredningen i sin tur inte sällan ihop med att man som elev successivt marginaliserats under skolgången. Ofta har dessa elever svaga studieresultat från grundskolan.²⁴ Gymnasieutredningen lyfte också fram att även elever med höga betyg från grundskolan kan uppleva att deras förkunskaper inte räcker till för gymnasiestudierna. Särskilt de elever som upplever att de inte fått tillräckligt stöd i grundskolan uppger att de skulle ha behövt en mer solid kunskapsbas, stöd i planeringen av studierna och hjälp att få en god studieteknik för att klara tempot i gymnasieskolan.

²³ SOU 2016:77, s. 191–192.

²⁴ SOU 2016:77, s. 186.

Det finns flera brister i grundskolans arbetssätt som gör att grundskolan inte lyckas förbereda eleverna i tillräcklig grad. Skolverket har i myndighetens återkommande lägesbedömningar visat på flera förekommande problem i grundskolan.²⁵ Enligt Skolverket lyckas lärare ofta anpassa undervisningen efter elevernas olika behov. Men utbildningen i grundskolan utformas ändå inte i tillräcklig grad med hänsyn till elevernas olika behov. Skolorna ger enligt Skolverket exempelvis inte tillräckliga stödinsatser till de elever som behöver det. Grundskolan har svårt att anpassa stödinsatserna efter varje elevs förutsättningar och behov. Det finns enligt Skolverket också brister i undervisningen för elever som har lätt att nå kunskapskraven. Tryggheten är generellt sett god i grundskolan men det förekommer brister i studieron på en del håll.

Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan

Studie- och yrkesvägledningen är en del av utbildningen i grundskolan som enligt rapporterna i inte fungerar tillfredställande för att förbereda eleverna för gymnasieskolan. Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning gjorde i betänkandet *Framtidsval* en genomgång av aktuella studier inom området.²⁶ Utredningen hade också kontakt med bland annat elevorganisationer och unga vuxna som varken arbetar eller studerar. Sammantaget konstaterade utredningen att skollagens krav på att elever ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning efter behov inte uppfylls. Även om resultaten från olika studier av hur elever uppfattar grundskolans studie- och yrkesvägledning och valet inför gymnasieskolan skiljer sig åt på detaljnivå finns det tydliga gemensamma drag i resultaten enligt utredningen. Det är tydligt att elever tycker att studie- och yrkesvägledning är viktigt och fyller en funktion. Men många elever skulle vilja ha mer information och vägledning. Eleverna tycker att det är svårt att på egen hand samla in, jämföra och värdera information om olika utbildningsval och utifrån det välja program och gymnasieskola.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola beskrev nyligen brister i studie- och yrkesvägledning

²⁵ Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning 2017*, s. 10–11; Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*, kapitel 2 och 3.

²⁶ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

i grundskolan i betänkandet *Gemensamt ansvar*.²⁷ Utredningen konstaterade att många elever upplever det som svårt att överblicka all tillgänglig information och att det är svårt att värdera och jämföra olika alternativa utbildningsvägar inför gymnasievalet. Många elever upplever enligt utredningen att de saknar kunskaper om hur och var de kan hämta information för att själva kunna granska och ta ställning till frågor som rör den egna framtiden. Forskning som utredningen hänvisade till visar att osäkerheten kring den egna identiteten och oron inför framtiden är stor bland grundskoleeleverna inför gymnasievalet. Utbudet är så omfattande att eleverna väljer utan att vara klara över vad valet innebär enligt utredningen. Många elever upplever sig inte ha fått information om utbildningsdimensionering, yrkesutgång och utbildningens attraktionskraft på arbetsmarknaden inför gymnasievalet. Detta riskerar enligt utredningen i sin tur att leda till studiemisslyckanden, avhopp och programbyten i gymnasieskolan.

Grundskolebetygens betydelse för gymnasieresultat

Grundskolans förberedelse för gymnasieskolan spelar stor roll för elevernas möjlighet att nå examen. Under senare år har kunskapen om grundskolebetygens betydelse för elevers resultat i gymnasieskolan utvecklats i relation till den som tidigare i kapitlet återgetts från Gymnasieutredningen under rubriken ”Programstrukturen och behörighetsreglerna”. Skolverket har i studien *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan* visat att elevens meritvärde från grundskolan är en god indikator för hur det sedan kommer att gå i gymnasieskolan. Den generella bilden är att ju högre meritvärde elever har med sig från grundskolan, desto större andel når examen inom tre år. För elever med lägre meritvärden spelar programvalet i gymnasieskolan dessutom stor roll för förutsättningarna att nå examen. En slutsats från Skolverket är att elever med låga genomsnittliga grundskolebetyg som antas till högskoleförberedande program inte är lika väl förberedda för gymnasieskolan jämfört med elever som med samma meritvärde antas till yrkesprogram. För att klara ett

²⁷ SOU 2020:33, s. 122–123.

högskoleförberedande program krävs bättre förkunskaper från grundskolan.²⁸

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola visar på liknande resultat där även elever på introduktionsprogram ingår i analysen. En slutsats från utredningen är att beskrivningar av gymnasieresultat som inkluderar jämförelser mellan program måste ta hänsyn till elevernas grundskoleresultat för att vara fullständiga.²⁹

4.1.3 Faktorer i gymnasieskolan

Att alla elever inte når målen med sin gymnasieutbildning hänger också ihop med att det finns brister i huvudmäns och skolors arbete med gymnasieskolan. Problem med utbud och tillgång till gymnasieskolan och brister i kvalitet, ledning och stimulans i undervisningen är faktorer som framträder i kunskapssammanställningen. Även brister gällande tillgänglighet i lärmiljöer, anpassningar och stöd är exempel på problemområden som är synliga. Det finns exempelvis också utmaningar i kvaliteten i det hälsofrämjande arbetet och arbetet med apl och praktik samt närvaro och att fullfölja utbildningen.

Utbud och tillgång

En förutsättning för att kunna nå målen i gymnasieskolan är att det finns ett fungerande utbud av och tillgång till gymnasieskola i alla delar av landet. En delvis komplex bild av utbud och tillgång framträder i kunskapssammanställningen. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade i betänkandet *Gemensamt ansvar* att majoriteten av ungdomar med behörighet till nationella program har tillgång till de allra flesta program. Tillgången till olika program har också ökat sett över en tjuugoårsperiod. Enligt utredningen skiljer sig dock på inriktningsnivå utbudet i olika delar av landet. Utbudet av inriktningar som redan tidigare varit små

²⁸ Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3. Skolverket har tidigare visat att nästan två av tio elever som påbörjar introduktionsprogram har noll i meritvärde från grundskolan, trots att majoriteten av dem läst där, se Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.

²⁹ SOU 2020:33, bilaga 5.

sett till elevmängd har minskat under de senaste tio åren konstaterade utredningen. Särskilt begränsat är utbudet av smala yrkesutbildningar. Dessa utbildningar kan vara alltför svåra att erbjuda med en stor geografisk spridning eftersom de är mer resurskrävande på grund av små elevvolymmer.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterar vidare att utbudet av introduktionsprogram är inte lika brett och mindre geografiskt likvärdigt jämfört med utbudet av nationella program. De elever som inte är behöriga till de nationella programmen är därför i större utsträckning beroende av hemkommunens utbud för att få tillgång till utbildningar. Utbudet i gymnasiesärskolan ser också mycket olika ut i landet enligt utredningen. Majoriteten av eleverna i gymnasiesärskolans målgrupp har förvisso tillgång till flertalet nationella program. Men det finns en stor variation mellan olika regioner och kommuner och en del elever erbjuds ett mycket smalt utbud av nationella program.³⁰

Även om det finns ett brett utbud av program på många håll får alla elever inte läsa sitt förstahandsval. Det kan vara problematiskt för måloppfyllelsen. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har analyserat betydelsen av att antas till sitt förstahandsval av program och skola. Utredningen såg att det har en viss betydelse för måloppfyllelsen. Detta samband står sig även när hänsyn tas till skillnader i elevers grundskolebetyg. Att få gå en gymnasieutbildning enligt sitt intresse är sannolikt viktigt för motivationen enligt utredningen. Om en elev på grund av begränsat meritvärde antas till annat program än det man valt i första hand kan det påverka benägenheten att fullfölja utbildningen.³¹

Undervisningstidens omfattning

Väl inne i gymnasieskolan behöver undervisningen ges i den omfattning som krävs för att eleverna ska få förutsättningar att nå målen. Så verkar inte vara fallet. Gymnasieutredningen slog i sitt betänkande *En gymnasieutbildning för alla* fast att undervisningstiden är en av gymnasieskolans viktigaste resurser, en viss kvantitet när det gäller undervisningstid är nödvändig för att ge goda förutsättningar

³⁰ SOU 2020:33, avsnitt 3.5.1.

³¹ Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultat i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3.

för lärande.³² Utredningen konstaterade samtidigt att huvudmän och skolor inte säkerställde att eleverna i gymnasieskolan fick den undervisningstid som de har rätt till. I betänkandet skrev utredningen: ”Det finns tydliga indikationer på att många elever inte får den undervisningstid de minst har rätt till och att graden av individanpassning är låg”.³³ Särskilda brister såg Gymnasieutredningen i den undervisningstid som erbjöds elever på introduktionsprogram.

Med hänvisning till Skolinspektionens regelbundna tillsyn uppgav Gymnasieutredningen vidare att omkring var tredje gymnasieskola brister när det gäller att erbjuda eleverna utbildning och resurser i enlighet med författningarna. Det finns flera aspekter som brister enligt Gymnasieutredningen. Snäva säkerhetsmarginaler i många elevers schema begränsar möjligheterna att hantera oförutsedda händelser utan att den garanterade undervisningstiden äventyras. Vidare angav utredningen att skolornas tidsredovisningar av undervisningstiden ofta bygger på den planerade undervisningen, inte på den genomförda undervisningen som faktiskt realiserats. Det innebär att det på en del skolor saknas säkra uppgifter om i vilken utsträckning som eleverna får minst den undervisningstid som de har rätt till. Ofta används schabloner för att planera undervisningstiden i olika kurser. När lärare är borta sätts det inte alltid in vikarier. Snarare såg utredningen att huvudmän i vissa fall fattat principbeslut om att inte ta in vikarier förrän efter en viss tid. En sådan modell förutsätter enligt Gymnasieutredningen ett överutlägg i schemat eller andra strategier för att kompensera förlorad undervisningstid.

Betygsutredningen 2018 tog i betänkandet *Bygga, bedöma, betygsätta* också upp problemen med undervisningstiden i gymnasieskolan.³⁴ På basis av studier och granskningar av såväl Skolverket som Skolinspektionen, varav en del mer sentida, argumenterade Betygsutredningen för att bekymren kvarstår.³⁵ Utredningen lyfte fram att huvudmän och rektorer inte prioriterar elevernas rätt till garanterad undervisningstid. Styrningen och uppföljningen av undervisningstiden är ofta svag och otydlig enligt utredningen.

³² SOU 2016:77.

³³ SOU 2016:77, s. 322.

³⁴ SOU 2020:43.

³⁵ SOU 2020:43, s. 286.

Kvalitet, ledning och stimulans i undervisningen

För att eleverna ska utveckla de kunskaper som behövs för att nå målen behöver undervisningen präglas av kvalitet, ledning och stimulans. Enligt Gymnasieutredningens betänkande *En gymnasieutbildning för alla* bedrivs i många klassrum en undervisning som ger eleverna både den ledning och stimulans de behöver för att nå målen med utbildningen.³⁶ Det finns lärare som inspirerar till diskussion och varierar undervisningen. Men enligt Gymnasieutredningen är det inte alltid sådan undervisning som möter eleverna i gymnasieskolan. Genom att hänvisa till bland annat Skolinspektionens granskningar ringade utredningen in ett antal bristområden i undervisningen. Gymnasieutredningen lyfter fram att den tid som eleverna erbjuds aktivt lärarstöd för sin kunskapsutveckling har minskat över tid. Klassrummet har i allt mindre utsträckning blivit en mötesplats där elever och lärare deltar i kollektiva samtal och delar gemensamma erfarenheter. Den stimulans som behövs för att undervisningen ska vara intressant och utmanande saknas därmed ofta enligt utredningen. Vidare är graden av lärarstöd mer begränsad när eleverna har individuellt arbete. Detta trots att just självständigt arbete enligt utredningen kräver aktiv pedagogisk handledning.

Gymnasieutredningen konstaterade också att vissa elever upplever lektionerna i gymnasieskolan som enformiga och ostimulerande. I stället för att undervisningen utformas så att den passar de olika eleverna lämnas elever ibland ensamma med sitt lärande. Att lämnas ensam i sitt lärande kan enligt utredningen bidra till minskad motivation, passivitet eller utåtagerande samt bristande intresse bland eleverna. För en elev kan det innebära att man sitter av tiden i skolan och förlorar tid under de tre läsår som ska ägnas åt lärande i gymnasieskolan. Motivationen riskerar att påverkas negativt för elever med goda förkunskaper om de inte får utveckla sina förmågor genom att utmanas med svårare uppgifter eller gå fortare fram med sin kunskapsinhämtning. Vidare är lärarnas förväntningar på eleverna viktig för elevernas kunskapsutveckling. Det är centralt att eleven utmanas på en nivå strax ovanför sin nuvarande nivå. Gymnasieutredningen pekade på att lärarna ibland medvetet sänker förväntningarna på eleverna, trots att lågt ställda förväntningar har en tendens att bli en självuppfyllande profetia.

³⁶ SOU 2016:77, avsnitt 11.1.2.

Utmaningar med kvaliteten i undervisningen i gymnasieskolan exemplifieras även i Ifous³⁷ rapport *Varför förbättras inte resultaten trots alla insatser?*³⁸ I studien, genomförd av Anette Jahnke och Åsa Hirsch, berättar elever om undervisning som i egentlig mening inte kan betraktas som undervisning. Undervisningen förefaller enligt Jahnke och Hirsch ta sin utgångspunkt i lärarens uppfattning om hur undervisning ska levereras snarare än i den aktuella elevgruppen. Intervjumaterialet tyder enligt forskarna på att eleverna inte får den undervisning de behöver för att utveckla kunskaper. Enligt Jahnke och Hirsch finns det hos lärarna i studien en benägenhet att förlägga de flesta av problemen som skolan har till eleverna, och till och med till att delvis önska sig andra elever.³⁹

Bristande ledning och stimulans i undervisningen drabbar särskilt elever med större stödbehov i sitt lärande. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven skrev i sitt betänkande *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* om vikten att i undervisningen möta elevernas behov.⁴⁰ Elever som hamnar efter i kunskapsutvecklingen och upplever att undervisningen är svår löper högre risk för frånvaro konstaterade utredningen. Ökad frånvaro leder i sin tur till ännu större problem med kunskapsutvecklingen vilket ytterligare kan öka frånvaron. Forskningen har visat att det kan handla om till exempel att undervisningen är ostrukturerad, att den inte anpassas efter elevens individuella behov eller om bristande bemötande från läraren.

Hur undervisningen fungerar i gymnasiesärskolan beskrivs i begränsad utsträckning av rapporterna i kunskapssammanställningen. Gymnasieutredningen noterade att kunskapen om gymnasiesärskolan, dess elever och vad som utmärker undervisningen inom skolformen är begränsad.⁴¹ Enligt utredningen finns det enbart ett fåtal studier om gymnasiesärskolan.

³⁷ Ifous är ett fristående forskningsinstitut som drivs som en ideell förening med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund som grundande medlemmar.

³⁸ Ifous (2020). *Varför förbättras inte resultaten trots alla insatser?*, s. 35.

³⁹ Ifous (2020). *Varför förbättras inte resultaten trots alla insatser?*, s. 31.

⁴⁰ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, s. 287.

⁴¹ 2016:77, s. 1091.

Utmaningar inom yrkes- och introduktionsprogrammen

Det finns tecken på att kvaliteten i undervisningen är mer bristfällig i vissa delar av gymnasieskolan. I *Skolverkets lägesbedömning 2015* skrev myndigheten att det finns särskilda utmaningar för yrkesutbildningarna.⁴² De utmaningar som Skolverket beskrev handlar bland annat om att eleverna ofta inte känner till målen för utbildningen och inte har inflytande över undervisningens innehåll och arbetssätt. Kunskapsinnehållet placeras inte alltid i ett relevant sammanhang för eleverna genom att programmets examensmål och elevernas valda inriktning på programmet hänger ihop. Eleverna får inte heller alltid en kontinuerlig återkoppling, där deras kunskaper sätts i relation till kunskapskraven på ett sätt som visar på elevens utvecklingsmöjligheter. Enligt Skolverket får elever i behov av särskilt stöd inom yrkesutbildningarna inte alltid åtgärder som är anpassade utifrån de behov eleven har. En annan utmaning för yrkesutbildningarna är enligt myndigheten att det råder brist på yrkeslärare i flera ämnen och andelen obehöriga lärare är hög inom yrkeslärarkåren.

Gymnasieutredningen beskrev att lärare på yrkesprogram har en tendens att ha för låga förväntningar på elever och förenkla undervisningen för att göra det lättare för elever att nå målen.⁴³ Detta förhållningssätt från lärare finns i synnerhet i de gymnasiegemensamma ämnena inom yrkesprogrammen. Främst pojkdominerade program präglas av att lärarna saknar tilltro till att eleverna ska klara utbildningen. Men låga förväntningar riskerar att göra eleverna omotiverade enligt Gymnasieutredningen

Även Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lyfte fram att det finns kända brister i såväl yrkesprogrammen som yrkesämnena.⁴⁴ Med hänvisningar till granskningar av Skolinspektionen pekade utredningen på att det finns likvärdighetsbrister kopplade till yrkesprogrammen och stora kvalitetsbrister vad gäller vissa yrkesämnena. Avsaknad av relevant utrustning och realistiska arbetsuppgifter kan både vara en allvarlig kvalitetsbrist och ett allvarligt likvärdighetsproblem menade utredningen.

Vid sidan av yrkesprogrammen tycks enligt rapporterna i kunskapsmanställningen introduktionsprogrammen ha stora kvalitetsbrister. Skolverket lyfte fram utmaningar inom introduktions-

⁴² Skolverket (2015). *Skolverkets lägesbedömning 2015*, s. 65.

⁴³ SOU 2016:77, s. 325.

⁴⁴ SOU 2020:33, s. 216.

programmen i myndighetens lägesbedömning 2020.⁴⁵ Skolverket konstaterade att det finns skillnader i hur väl de olika introduktionsprogrammen fungerar för att förbereda eleverna för vidare studier eller arbetsliv, med hänsyn till taget olika faktorer såsom elevernas resultat från grundskolan. Program med en tydlig yrkesinriktning, det vill säga programinriktat individuellt val⁴⁶ och yrkesintroduktion, leder med större sannolikhet till sysselsättning skrev Skolverket.

I Skolverkets lägesbedömning 2020 konstaterade myndigheten också att ett särskilt utvecklingsområde är utbildning inom språkintroduktion.⁴⁷ Myndigheten påpekade att övergångar kopplade till språkintroduktion inte fungerar tillräckligt bra. Skolverket skrev i lägesbedömningen att myndigheten erfar att det ofta saknas riktlinjer från huvudmannen för hur elevernas övergångar till och från språkintroduktion ska organiseras och genomföras och följas upp. Ofta behövs mer resurser till studie- och yrkesvägledning för dessa elever enligt myndigheten.

Men bilden av kvaliteten i språkintroduktion är mångfacetterad. Skolinspektionen konstaterade i granskningsrapporten *Fortsatta utbildningsvägar efter språkintroduktion* att de allra flesta huvudmän och rektorer i granskningen har kunskap om gruppen nyanlända elever på språkintroduktion och de särskilda behov dessa elever kan ha för att ta sig vidare i utbildningssystemet.⁴⁸ I jämförelse med vad tidigare granskningar visat har numera många huvudmän och rektorer enligt Skolinspektionens bedömning ett tydligare och bättre arbete med språkintroduktion. Men det finns enligt myndigheten kvar utmaningar gällande studie- och yrkesvägledning för elever som på grund av ålder behöver gå vidare till komvux. En annan brist är att få skolor i granskningen överväger möjligheten för vissa nyanlända elever att samläsa vissa gymnasiekurser tillsammans med elever på nationella program. Arbetet med att främja social inkludering för alla elever sker inte heller kontinuerligt enligt Skolinspektionen.

⁴⁵ Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*, s. 37.

⁴⁶ Programmet numera heter programinriktat val.

⁴⁷ Skolverket (2020). *Skolverket lägesbedömning 2020*, s. 41.

⁴⁸ Skolinspektionen (2019). *Fortsatta utbildningsvägar efter språkintroduktion*, s. 4–6.

Tillgänglighet i lärmiljöer, anpassningar och stöd

Att skolans arbete brister gällande att skapa tillgängliga i lärmiljöer, och vid behov ge tillräckliga anpassningar och stöd, har konstaterats i flera tidigare rapporter. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven presenterade i betänkandet *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* en samlad analys av funktionen i stöd- och elevhälsoarbetet i skolan.⁴⁹ Utredningens slutsatser bygger både på tidigare utredningar och forskning men också utredningens egna samtal med huvudmän och skolpersonal. Utredningen konstaterade att flera delar av arbetet med stöd och elevhälsa brister. En viktig aspekt enligt utredningen är att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande potential inte utnyttjas på rätt sätt. När resurserna koncentreras till akuta insatser för enskilda elever, eller när elevhälsan arbetar som en separat del av skolan, kan den samlade elevhälsans främjande och förebyggande potential inte användas.

Vidare är samverkan mellan lärarna och elevhälsan ofta otillräcklig enligt utredningen. Samarbetet mellan lärare och elevhälsan kommer ofta till stånd först när en enskild elev befinner sig i en situation som kräver omfattande insatser. Stöd till elever som riskerar att inte nå kunskapskraven fungerar inte heller tillfredsställande. Dels kan utredningar ta lång tid och stödet ibland dröja länge, dels svarar inte de insatser som ges i tillräcklig utsträckning mot elevernas behov. Utredningen såg också att det finns en problematisk elevsyn där elever ses som bärare av problem av skolans personal. Problem som uppstår kring en elev i skolan ses ofta som brister hos eleven utan att hänsyn också tas till elevens funktionsnedsättning eller att svårigheterna snarare uppstår i samspel med den omgivande miljön och lärarnas undervisning. Utredningen pekade på att pojkar i allmänhet får mer stöd men mer sällan når kunskapskraven.

Utredningen konstaterade vidare att flera delar av huvudmännens och skolornas arbete med stöd och elevhälsa inte fungerar tillräckligt bra. Arbetet med stöd och elevhälsa saknar strategisk styrning och det saknas ofta tydliga mål och uppföljningssystem för denna del av skolans uppdrag. Det systematiska kvalitetsarbetet är ofta snävt inriktat på kunskapsresultat medan elevhälsan sällan är involverad i skolutvecklingsarbetet. Huvudmäns och skolors resursfördelning styr enligt utredningen i många fall bort från att utveckla inkluderande lärmil-

⁴⁹ SOU 2021:11, 6.1.

jöer. Utredningen pekade på att möjligheterna för skolan att få extra resurser från huvudmannen ofta finns först när det blir aktuellt med särskilt stöd för en enskild elev. Även på skolnivå kan det vara först när särskilt stöd blir aktuellt som det finns möjligheter till extra resurser.

I samma utredning beskrevs också vikten av att göra eleven delaktig i arbetet med utredning och beslut om stödåtgärder. Att lyfta in elevens perspektiv kan ge ny kunskap om vad som är bra insatser för den enskilda individen men också ett sätt att visa tillit till elevens förmåga att påverka sin situation och inte fastna i en bild av att hen är en bärare av problem.⁵⁰

Flera rapporter som specifikt behandlar gymnasieskolan pekar på motsvarande brister gällande anpassningar och stöd. I den tematiska kvalitetsgranskning *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan* sammanfattade Skolinspektionen nyligen kunskapsläget som utgångspunkt för granskningen.⁵¹ Myndigheten visade att flera tidigare rapporter uppmärksammat att gymnasieelevers stödbehov uppmärksammas och omhändertas för sent. Skolinspektionen pekade vidare på att Gymnasieutredningen angav att ett av problemen med stödarbetet i gymnasieskolan är att individuella stödinsatser ofta sätts in för sent. Skolinspektionen skrev också att tidigare rapporter från såväl Skolverket som Skolinspektionen pekar på att skolor ofta är reaktiva snarare än proaktiva i sitt agerande för elever i behov av individuellt stöd i gymnasieskolan. Intervju- och enkätstudier med gymnasieelever visar enligt Skolinspektionen även att gymnasieeleverna själva upplever att stödbehoven inte alltid uppmärksammas och tillgodoses och att de önskar att stödinsatser ska komma till stånd tidigare än vad som sker. Myndigheten hänvisar också till forskning som visar att omkring 50 procent av eleverna upplevde att de inte getts någon form av anpassningar vid majoriteten av sina skolaktiviteter trots upplevda stödbehov.

Gymnasieutredningen beskrev riskerna med uteblivet stöd i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla*.⁵² Utredningen påpekade att brist på stöd kan bidra till att skapa en ”negativ spiral”. Det är viktigt att lärare tidigt fångar upp elever som uppvisar svårigheter, eftersom dessa elever annars riskerar att tappa motivationen och

⁵⁰ SOU 2021:11, 6.1.4.

⁵¹ Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*, s. 8.

⁵² SOU 2016:77.

hamna i en negativ spiral av exempelvis frånvaro. I utredningen lyftes också att det ofta hänvisas till att gymnasieskolan är en frivillig skolform och att eleverna förväntas ta ett stort eget ansvar. Det kan leda till ett synsätt att ansvaret för elevens skolresultat främst ligger på eleverna själva och på deras förmåga att anpassa sig till gymnasieskolan, inte att det är skolan som har ett ansvar att ge eleven förutsättningar att nå målen.

Även i gymnasiesärskolan har det identifierats utmaningar vad gäller arbetet med extra anpassningar och stöd. SPSM framhöll i rapporten *Villkor för utbildning* att det finns brister i mottagandet av elever till grund- och gymnasiesärskolan.⁵³ Myndigheten konstaterade att långt ifrån alla gymnasiesärskolor lyckas med att skyndsamt utreda behov och besluta om åtgärdsprogram rörande elever som riskerar att inte nå kunskapskraven.

Det finns tecken på att arbetet med anpassningar och stöd i gymnasieskolan har förbättrats på vissa håll. I Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan* såg Skolinspektionen att några viktiga delar i det individuellt inriktade stödarbetet fungerar väl i gymnasieskolan.⁵⁴ Exempelvis fungerar arbetet med att ta emot och använda information från grundskolan. Elevernas stödbehov uppmärksammas i de flesta fall snabbt även under utbildningens gång. Men Skolinspektionen såg samtidigt att mer arbete återstår för att gymnasieskolornas stödarbete ska präglas av hög kvalitet vad gäller skyndsamhet, elevdelaktighet och helhetsperspektiv. Granskningen omfattade 29 gymnasieskolor med både högskoleförberedande och yrkesprogram.

Studiero, trygghet, social miljö samt kränkningar och mobbing

Flera rapporter lyfter fram att det finns problem med brist på studiero, otrygghet, ogynnsam social miljö, kränkningar och mobbing i gymnasieskolan. Det kan leda till minskad motivation för studierna, frånvaro och i värsta fall avhopp. Nyligen noterade utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven i betänkandet *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* att analyser visar att dåliga relationer, brist på relationer eller en känsla av utanförskap i skolan,

⁵³ SPSM (2017). *Villkor för utbildning – Kartläggning av nuläge för barn, elever och vuxenstudierande med funktionsnedsättning*, s. 47.

⁵⁴ Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*, s. 5.

utgör faktorer som riskerar att öka frånvaron. En slutsats är att elever som utsätts för exempelvis kränkningar, trakasserier och mobbning, löper en ökad risk för frånvaro.⁵⁵ Utredningen att vända frånvaro till närvaro lyfte i betänkandet *Saknad!* fram att forskning visat att det finns ett samband mellan skolklimat och frånvaro.⁵⁶ Med skolklimat avses enligt utredningen hur skolmiljön kan påverka elevers upplevelse av skolan. Kvalitet i relationerna mellan lärare och elev och mellan elever, tydliga regler i skolan och trygghet är några aspekter av skolklimat enligt utredningen. Att känna tillhörighet till skolan såsom att känna sig accepterad, inkluderad och värderad handlar också om skolklimat enligt utredningen.

Gymnasieutredningen pekade på riskerna med otrygghet i sitt betänkande *En gymnasieutbildning för alla*. Med hänvisning till en undersökning om orsakerna bakom studieavbrott genomförd av Ungdomsstyrelsen 2013 konstaterade utredningen att många av de ungdomar som ingick i undersökningen upplevde att förekomsten av kränkningar och mobbning samt bristande pedagogiskt stöd var de främsta anledningarna till att eleverna lämnat skolan. Gymnasieutredningen pekade också på att studier visar att det sociala spelet dels mellan elever, dels mellan elever och lärare, kan påverka elevernas studiemotivation. Om eleverna upplever den sociala situationen som negativ kan detta minska motivationen enligt utredningen. Gymnasieutredningen nämnde vidare att i en Skolverksundersökning om orsakerna bakom studieavbrott från 2012 sa elever att de inte känt sig hemma i klassen eller att de haft svårt med de sociala kontakterna i skolan. Ett annat skäl till studieavbrott var att ambitionsnivån i klassen upplevdes som att den inte överensstämde med den egna vilket sänkte elevernas motivation och intresse för skolarbetet.⁵⁷

Skolan tycks lyckas sämre med att värna särskilt vissa grupper från otrygghet och mobbing. Utredningen att vända frånvaro till närvaro hänvisar i betänkandet *Saknad!* till att en tidigare studie om avhopp från gymnasiet visar att för vissa elever som var mobbade i gymnasieskolan hade mobbningen pågått även i grundskolan.⁵⁸ Även Regeringen påpekade i sin senaste *Ungdomspolitiska skrivelse* problem med

⁵⁵ SOU 2021:11, s. 288.

⁵⁶ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*, s. 150.

⁵⁷ SOU 2016:77, s. 189–190.

⁵⁸ SOU 2016:94, s. 151.

otrygghet och studiero för i synnerhet vissa elever i gymnasieskolan.⁵⁹ Regeringen hänvisade till Specialpedagogiska skolmyndighetens Barnpanelsrapport, som handlar om vad elever med funktionsnedsättning säger om trygghet, studiero och studiemotivation. I rapporten uppger SPSM enligt regeringen att var tredje intervjuad elev sig ha blivit retad, utstött eller illa behandlad de senaste tre månaderna. Flera elever i rapporten uttrycker att de inte litar på att de kan få det stöd de behöver av en vuxen om en otrygg situation skulle uppstå. Elevernas upplevelse av studiero påverkas av oro eller otrygghet, ibland orsakade av andra elevers kommentarer, humör eller utbrott. Flera elever beskriver hur man som elev med funktionsnedsättning drabbas när anpassningar saknas och hur dessa situationer skapar stress och bristande motivation.

Det hälsofrämjande arbetet

Det finns brister i det hälsofrämjande arbetet i gymnasieskolan. I den tematiska kvalitetsgranskningen *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa* slår Skolinspektionen fast att det finns ett tydligt och ömsesidigt samband mellan hälsa och lärande.⁶⁰ En god hälsa ger bättre förutsättningar för lärande och att lyckas i skolan bidrar i sin tur till bättre hälsa. I en granskning av 28 skolhuvudmän och 28 gymnasieskolor fann Skolinspektionen att majoriteten av skolorna behöver utveckla arbetet med att främja elevers hälsa. Flera brister återkom hos skolorna. Hälsoperspektivet saknas ofta i skolornas arbete med att utveckla utbildningen. Det är sällsynt att den samlade elevhälsans kompetenser används i analyser av hela elevgruppens hälso- och studiesituation.

Vidare fann Skolinspektionen i granskningen att elevernas möjligheter att utveckla kunskap om hälsa i stor utsträckning är beroende av enskilda lärare, av vilka ämnen och kurser som eleverna läser inom ramen för olika program. Det saknas överblick och systematik kring vilka kunskaper om hälsa som eleverna ges i utbildningen. Det är enligt Skolinspektionen också ovanligt att skolor har uttalade stra-

⁵⁹ Regeringen (2021). *Ungdomspolitisk skrivelse*, skr 2020/21:105, s. 53.

⁶⁰ Skolinspektionen (2021). *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa*, s. 5–8. Enligt Skolinspektionens begreppsförklaring utgår hälsofrämjande arbete från kunskap om vad som gör att elever utvecklas väl och mår bra. Det innebär ett fokus på att stärka eller att bibehålla människors fysiska, psykiska och sociala välbefinnande.

tegrier för att den undervisning och de insatser som syftar till att ge elever kunskaper om hälsa ska vila på vetenskaplig grund. Undervisningen och den information som ges tenderar enligt myndigheten att vara ytlig och eleverna upplever att det finns ett stort fokus på fysisk hälsa och hjärnan. Det är ovanligare att kunskapsområden som neuropsykiatriska diagnoser, psykisk ohälsa och stress behandlas, men också att elever få samtala om känslor och prestationsångest.

Studie- och yrkesvägledning

Att studie- och yrkesvägledningen i grundskolan inte fungerar tillfredställande har redogjorts för tidigare i denna promemoria. Men även studie- och yrkesvägledningen i gymnasieskolan är behäftad med problem. Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning konstaterade i betänkandet *Framtidsval* en bristande tillgång.⁶¹ De kontakter som utredningen haft med elever, elevorganisationer och unga vuxna som varken studerar eller arbetar, ger en tydlig bild av att elevernas tillgång till vägledning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan inte i tillräcklig utsträckning motsvarar behoven. Bland annat används enligt utredningen inte en kontinuerlig studie- och yrkesvägledning för att stärka elevers studiemotivation. Många unga upplever inte att de i skolan har fått tillräcklig information om hur arbetsmarknaden fungerar. Benägenheten att söka vägledning i gymnasieskolan är även relaterad till kön och social bakgrund enligt utredningen.

Skolinspektionen konstaterar i rapporten *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan* att studie- och yrkesvägledningens kompensatoriska potential inte används fullt ut.⁶² Det innebär att Skolinspektionen inte ser att studie- och yrkesvägledningen i gymnasieskolan används som resurs i det kompensatoriska arbetet, till exempel för elever med motivationsproblem eller elever med hög frånvaro. Eller för att hantera problem som kan uppstå vid felval eller oro inför studieval.

⁶¹ SOU 2019:4, avsnitt 5.2.2.

⁶² Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan*, s. 5.

Arbetet för skolnärvaro och att elever ska fullfölja utbildningen

Gymnasieskolan brister i arbetet för närvaro och att elever ska fullfölja utbildningen. Exempelvis konstaterar Utredningen att vända frånvaro till närvaro i betänkandet *Saknad!* att det inte finns en tillräcklig uppmärksamhet på närvaro och frånvaro generellt i skolan.⁶³ Utredningen pekar på att en riskfaktor för frånvaro är bristande närvarokontroll och att skolan inte uppmärksammar frånvaro. Ungdomar som har haft en stor frånvaro berättar att de upplevde att deras närvaro inte hade betydelse och att det inte märktes om de var borta från skolan. Om frånvaro inte uppmärksammas eller ingen agerar på frånvaron kan enligt utredningen eleven uppleva att närvaro inte har någon betydelse. Det sänder ingen signal om betydelsen av närvaro. Utredningen pekade på att skolbyten, stadieövergångar och återgång till skola efter ledighet är särskilt riskabla ur ett frånvaroperspektiv: *”För en del elever med riskfaktorer för frånvaro eller en redan etablerad frånvaroproblematik kan olika typer av övergångar vara en riskfaktor”*. Utredningen menar att om en överlämning inte sker eller sker på ett dåligt sätt för eleven kan frånvaroproblematik antingen komma tillbaka eller fördjupas och förvärras.⁶⁴

Även Gymnasieutredningen pekade på att det finns brister i gymnasieskolans systematiska arbete med att förebygga avbrott och ofullständiga studier. Utredningen hänvisade bland annat till en kvalitetsgranskning av Skolinspektionen från 2009 där många av de 27 gymnasieskolor som ingick i granskningen uppvisade brister i arbetet med att förebygga studieavbrott. Enligt utredningen saknade i stort sett samtliga skolor ett målinriktat arbete för att få alla elever att fullfölja sin utbildning.⁶⁵ En utmaning är enligt Gymnasieutredningen att alla huvudmän inte ser sig som ansvariga för frånvaroarbetet. Utredningen pekade på att i Skolverkets studie *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan* (från 2014) framkommer att av huvudmännen i studien ansåg cirka tre av tio att arbetet med att minska elevernas skolfrånvaro inte var huvudmannens ansvar. Huvudmännen anser att det är skolorna och rektorerna som står som ansvariga för flera av de brister som uppkommer i det närvarofrämjande arbetet. Huvudansvaret för elevernas närvaro vilar också på vårdnadshavare, menar huvudmännen. Samtidigt verkar elever och vård-

⁶³ SOU 2016:94, s. 147.

⁶⁴ SOU 2016:94, s. 149–150.

⁶⁵ SOU 2016:77, s. 187.

nadshavare inte alltid uppfatta skolan som viktig. En negativ inställning till skolan i hemmet kan leda till en låg skolmotivation hos eleven.⁶⁶

Arbetsplatsförlagt lärande och praktik

Det finns vissa rapporter i kunskaps sammanställningen som beskriver att arbetsplatsförlagt lärande (apl) och praktik i gymnasieskolan inte alltid fungerar och att det kan hämma måluppfyllelse. I Skolverkets lägesbedömning 2015 skrev myndigheten att det arbetsplatsförlagda lärandet på yrkesutbildningarna står inför utmaningar. Skolverket lyfte fram dels den knappa platsstillgången, dels kvalitetsbristerna, som betydande problem. Myndigheten konstaterade att en stor del av skolans ansvar för det arbetsplatsförlagda lärandet i praktiken åligger yrkeslärarna. Verksamheten på apl följs dock sällan upp av rektor eller huvudman och många rektorer överlåter en alltför stor del av utvecklingsarbetet på detta område till lärarna.⁶⁷

Skolinspektionen har nyligen påpekat att arbetet med stöd ofta brister just inom apl. Det är enligt Skolinspektionen vanligt att stödarbetet i gymnasieskolan endast riktas mot gymnasiegemensamma ämnen och att elever mer sällan ges stöd i programgemensamma och valbara ämnen. Särskilt vanligt är det enligt myndigheten att stödarbetet inte aktualiseras vid apl på yrkesprogrammen.⁶⁸

I gymnasiesärskolan tycks apl och praktik fungera relativt sett sämre. Gymnasieutredningen framhöll att apl i flera avseenden inte fungerar tillfredställande inom gymnasiesärskolan. I sitt betänkande *En gymnasieutbildning för alla* angav utredningen att verksamma i gymnasiesärskolan som Gymnasieutredningen haft samtal med beskriver att tillgången på apl-platser i gymnasiesärskolan är begränsad. Enligt Gymnasieutredningen är det rimligt att anta att den konkurrenssituation som ibland uppstår mellan olika utbildningsformer om platser för apl och praktik riskerar att drabba eleverna i gymnasiesärskolan särskilt hårt. Personalen i gymnasiesärskolan vittnade till utredningen om att om en arbetsplats har möjlighet att välja mellan att ta emot ungdomar med eller utan utvecklingsstörning på apl eller

⁶⁶ SOU 2016:77, s. 196, Skolverket (2014). *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan*.

⁶⁷ Skolverket (2015). *Skolverkets lägesbedömning 2015*, s. 65–66.

⁶⁸ Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*, s. 8.

praktik blir valet ofta att ta emot en ungdom utan utvecklingsstörning.⁶⁹

Den fysiska skolmiljön

Hur gymnasieskolans fysiska arbetsmiljö ser ut och hur arbetsmiljön bidrar till gymnasieelevers måluppfyllelse är inget framträdande tema i rapporterna som ingår i kunskapssammanställningen. Men Utredningen att vända frånvaro till närvaro lyfter i betänkandet *Saknad!* fram betydelsen av den fysiska skolmiljön.⁷⁰ Utredningen konstaterar att det inte finns mycket forskning på om den fysiska skolmiljön i sig kan vara en risk för frånvaro. Den forskning som finns visar dock enligt utredningen att den fysiska miljön indirekt kan påverka riskerna för kränkande behandling, otrivsel, psykosocial stress och otrygghet. Det kan i sig bidra till frånvaro enligt utredningen.

Utredningen skrev också att den fysiska miljön kan bidra till frånvaro om det är stökigt och störande ljudnivåer i skolan. Den moderna skolans undervisningsformer kan enligt utredningen innebära höga ljudnivåer, vilket kan leda till stress, trötthet och sjukskrivning hos både elever och personal. Utredningen påpekar också att i synnerhet vissa elevgrupper kan drabbas hårdare än andra av brister i den fysiska miljön, och lyfter särskilt fram att elever med koncentrationssvårigheter lätt störs av vad som händer runt omkring.

Covid-19-pandemins påverkan på gymnasieelevernas utbildning

Hur gymnasieskolans sätt att hantera pandemin påverkat elevers måluppfyllelse kommenteras i några av rapporterna. I regeringens *Ungdomspolitiska skrivelse* för 2020/21 konstaterades att under pandemin har undervisningen inom bland annat gymnasieskolan periodvis bedrivits på distans. Detta har enligt regeringen medfört utmaningar för både elever, studerande och lärare.

Skolverket har följt upp pandemins påverkan på skolan. I rapporten *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet* skrev Skolverket att den fjärr- och distansundervisning som under perioder omfattat den stora majoriteten av gymnasieeleverna har fått konsekvenser både

⁶⁹ SOU 2016:77, s. 1103–1104.

⁷⁰ SOU 2016:94, s. 153–154.

vad gäller undervisningens kvalitet och lärarnas arbete med bedömning och betygsättning.⁷¹ Särskilt vissa delar av undervisningen under pandemin har varit svår att genomföra enligt Skolverket. Det gäller i synnerhet de praktiska momenten. Fjärr- och distansundervisning har vidare passat vissa elever sämre, särskilt de som av olika anledningar haft svårt att tillgodogöra sig undervisning på distans. Faktorer som enligt myndigheten kan påverka är bland annat ålder, behov av stöd, tidigare studievana och studieresultat, samt familje- och hemförhållanden. Skolverket konstaterade samtidigt att eftersom få elever har gynnats av undervisningen på distans är konsekvenserna giltiga för alla elever. Enligt Skolverket har det skett ett kunskapstapp bland avgångselever som kan få konsekvenser efter gymnasieskolan. Kunskapstappet kan, beroende på hur omfattande det visar sig vara, komma att få en påverkan på elevernas fortsatta väg mot högre utbildning och i arbetslivet.

Enligt Skolverket har kunskapstappet varit olika stort i olika delar av gymnasieskolan och ser olika ut i olika ämnen. Tappet i de pågående utbildningarna gäller främst utbildningar med praktiska moment, och i synnerhet yrkesprogrammen, enligt myndigheten. Matematikämnet och naturorienterade ämnen med laborativa inslag – i synnerhet fysik och kemi – är också mer drabbade. Dessutom bedöms det finnas ett kunskapstapp i idrott och hälsa samt musik och bild, ämnen som i hög grad har praktiska inslag.

Skolverket baserar sina slutsatser om kunskapstappet på enkäter riktade till huvudmän för gymnasieskolan. I den officiella statistiken om gymnasieelevers studieresultat framkommer ingen tydlig negativ effekt på betygen.⁷² Coronakommissionen har påpekat att detta kan indikera att inställda nationella prov ledde till en mer generös betygsättning och att det finns en risk att betygen inte motsvarar elevernas kunskaper. Den förändrade betygssättningen har inte påverkat alla elevgrupper lika, vilket har lett till försämrade likvärdighet.⁷³

⁷¹ Skolverket (2021). *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet*, s. 30 och 46. Delredovisning 4 om gymnasieskolan.

⁷² Se kapitel 3.

⁷³ Svaleryd, H. och Vlachos, J. (2021). *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*. Underlagsrapport till Coronakommissionens delbetänkande SOU 2021:89 Sverige under pandemin, volym 2. Not 74 Svaleryd, H. och Vlachos, J. (2021). *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*. Underlagsrapport till Coronakommissionens delbetänkande SOU 2021:89 Sverige under pandemin, volym 2. Coronakommissionen påpekar samtidigt brister i tillgången till data som beskriver förekomst av psykisk ohälsa.

Coronakommissionens analys visar att psykisk ohälsa ökar över tid bland högstadie- och gymnasieungdomar, men att denna trend tycks ha brutits under pandemin framför allt bland gymnasieungdomar.⁷⁴ Skolinspektionen visar däremot i en granskning att många elever upplevt en sämre psykisk hälsa till följd av undervisning på distans, bland annat i form av stress, ensamhet och sämre levnadsvanor.⁷⁵

Bilden av pandemins påverkan på gymnasieelevers resultat och psykiska hälsa är följaktligen inte entydig utan kan behöva följas över tid.

4.1.4 Bakgrundsfaktorer hos eleverna som inverkar

Rapporterna i kunskapssammanställningen visar att olika elevgrupper i gymnasieskolan når målen i olika grad.⁷⁶ Olika bakgrundsfaktorer samvarierar dessutom. Exempelvis ser man att kvinnor med svensk bakgrund har högst betyg medan män med utländsk bakgrund har lägst betyg i gymnasieskolan.⁷⁷ Samtidigt är statistiken begränsad. Medan exempelvis uppgifter om kön, föräldrars utbildningsnivå och migrationsbakgrund finns med i statistiken är det flera bakgrundsfaktorer som inte täcks in.

Att elever i gymnasieskolan når olika studieresultat beroende på deras bakgrund är känt sedan länge.⁷⁸ Men så är det inte tänkt att fungera, skolan har ett kompensatoriskt uppdrag påpekar flera rapporter. Exempelvis konstaterade Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven i sitt betänkande *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* att sambandet mellan skolresultat och elevers kön eller uppväxtvillkor är tecken på att skolan inte är tillräckligt kompenserande och inte utjämnar skillnader i elevernas för-

⁷⁴ SOU 2021:89 *Underlagsrapport om skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*. Coronakommissionen påpekar samtidigt brister i tillgången till data som beskriver förekomst av psykisk ohälsa.

⁷⁵ Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser*. Dnr. 2021:640.

⁷⁶ För en beskrivning av vad den officiella statistiken visar om bakgrundsfaktorerens betydelse för resultaten i gymnasieskolan, se kapitel 3.

⁷⁷ Se exempelvis Skolverket (2021). *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik.

⁷⁸ Även i grundskolan spelar elevers bakgrund roll för studieresultatet. Som framgått tidigare i kapitlet har grundskolebetygen stor betydelse för elevers möjligheter att nå examen i gymnasieskolan. Bakgrundsfaktorer kan därmed säga ha både en viss direkt och en indirekt påverkan på gymnasieelevers möjligheter att nå målen.

utsättningar.⁷⁹ Enligt regeringens ungdomspolitiska skrivelse understryker de tydliga skillnaderna i resultaten mellan elever med olika bakgrund och förutsättningar betydelsen av skolans kompensatoriska uppdrag.⁸⁰

Kön

Rapporterna visar att kön har betydelse i gymnasieskolan. Både vad gäller hur elever väljer i gymnasievalet och i viken utsträckning eleverna når målen med sin gymnasieutbildning. Detta har konstaterats av bland andra Gymnasieutredningen i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla*.⁸¹ Skolverket har löpande återkommit till könskillnaderna i skolresultat i myndighetens lägesbedömningar. I Skolverkets lägesbedömning 2020 skrev myndigheten att unga kvinnor på högskoleförberedande program når, jämfört med de unga männen där, i högre utsträckning gymnasieexamen inom tre år. På yrkesprogrammen är det dock omvänt och det är männen som i något högre utsträckning når examen inom tre år.⁸² I rapporten *Nationell kartläggning av elevfrånvaro* konstaterade myndigheten att den ogiltiga frånvaron är högre bland män än bland kvinnor i gymnasieskolan.⁸³ Det finns också ett samband mellan måluppfyllelse och hur könsfördelningen ser ut på respektive program, elever som tillhör det överrepresenterade könet når som regel i högre utsträckning examen inom tre år.⁸⁴ Det finns samtidigt stora skillnader i måluppfyllelse mellan olika nationella program enligt Skolverket.

Skolans arbetssätt tycks åtminstone delvis kunna förklara skillnaderna i skolresultat mellan könen. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven skrev i sitt betänkande *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* att mycket av den forskning som försöker förklara könsskillnader i skolresultat beskriver att de uppkommer genom en kombination av samhällets genusnormer, skolkultur, elevernas motivation samt förväntningar från vuxna och kamrater. Det finns enligt utredningen också forskning som pekar på att könsskillnader i mognadstakt, emotionell reglering och kogni-

⁷⁹ SOU 2021:11, s. 284.

⁸⁰ Regeringen (2021). *Ungdomspolitisk skrivelse*, skr 2020/21:105, s. 148.

⁸¹ SOU 2016:77.

⁸² Skolverket (2020). *Skolverket lägesbedömning 2020*, s. 24.

⁸³ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*, s. 4.

⁸⁴ Skolverket (2020). *Skolverket lägesbedömning 2020*, s. 24.

tiva funktioner kan ställa krav på skolans arbetssätt för att motverka könsskillnader i skolresultat.⁸⁵

Föräldrars utbildningsnivå

Även föräldrars utbildningsnivå har betydelse för studieresultat och måluppfyllelse. Det visar flera rapporter i kunskapssammanställningen. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade exempelvis i betänkandet *Gemensamt ansvar* att det är känt sedan länge att barn till högutbildade föräldrar klarar sig bättre i gymnasieskolan än de som har föräldrar med kortare utbildning.⁸⁶ Detta samband återfinns både i Sverige och i andra länder enligt utredningen. En sammanfattande slutsats är enligt utredningen att det finns stora skillnader i måluppfyllelse för gymnasieeleverna med olika bakgrund och att dessa skillnader inte har minskat över tid. I gymnasieskolan uppnår elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning i högre grad gymnasieexamen jämfört med andra elever. Men det finns samtidigt inga tydliga tecken på att elevens bakgrund fått större betydelse för gymnasiebetygen enligt utredningen.

I en bilaga till Långtidsutredningen, författad av en forskargrupp, framgår att familjebakgrundens betydelse för gymnasiebetygen har ökat, men att det hänger samman med att det finns allt fler elever med kort tid i Sverige.⁸⁷ Bland svenskfödda elever har betydelsen av familjebakgrunden för gymnasiebetygen varit oförändrad. Forskargruppen manade samtidigt till försiktighet i tolkningarna av dessa trender på grund av de brister i likvärdigheten i betygssättningen som framkommit i andra studier.

Migrationsbakgrund

Elevernas migrationsbakgrund har också ett visst samband med måluppfyllelse i gymnasieskolan. Skolverket konstaterade i 2017 års lägesbedömning att elever som invandrat till Sverige efter skolstart får i genomsnitt betydligt lägre resultat än övriga elever. I grund-

⁸⁵ SOU 2021:11, s. 418.

⁸⁶ SOU 2020:33, s. 200–201.

⁸⁷ SOU 2019:40 *Jämlikheter i möjligheter och utfall i den svenska skolan* bilaga 7, s. 301.

skolan gäller det i synnerhet för elever som kommit i de senare års-kurserna.⁸⁸ Dessa elever har generellt sett haft mycket kort tid på sig att klara grundskolan konstaterar myndigheten. Däremot blir elever som invandrat före skolstart behöriga till gymnasieskolan i nästan samma utsträckning som elever födda i Sverige. I gymnasieskolan är skillnaderna mellan elever med svensk och utländsk bakgrund inte lika synlig i statistiken enligt Skolverket. På de nationella programmen har elever med svensk bakgrund en något högre genomsnittlig betygspoäng än elever med utländsk bakgrund.

Gymnasieutredningen konstaterade i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* att ungdomar med utländsk bakgrund förvisso är en heterogen grupp.⁸⁹ Men statistiken visar att ungdomar med utländsk bakgrund har sämre genomströmning. Elever med svensk bakgrund tar i större utsträckning examen på tre år än elever med utländsk bakgrund. Den lägre graden av genomströmning gäller även sedan hänsyn tagits till föräldrarnas utbildningsnivå. Vid vilken ålder eleven invandrade och antalet år i Sverige före gymnasiestart har dock stor betydelse för studieframgång i svensk skola enligt utredningen.

Särskilt för elever på språkinträdning finns tydliga utmaningar gällande målpuppfyllelse. Genomströmningen på språkinträdning är mycket låg konstaterar Skolverket.⁹⁰ Enligt Gymnasieutredningen är studieavbrott betydligt vanligare bland nyanlända ungdomar från länder utanför EU än bland andra ungdomar.⁹¹

Elever med nedsättning i kognitiva förmågor eller inlärningssvårigheter

Resultaten i gymnasieskolan samvarierar inte enbart med kön, föräldrars utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Även elever med nedsättning i kognitiva förmågor eller inlärningssvårigheter når i lägre grad målen i gymnasieskolan. Exempelvis påpekade Gymnasieutredningen i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* att Skolverket och Socialstyrelsen konstaterar att det finns elevgrupper i skolan med särskilda inlärningssvårigheter som löper extra stor risk att inte nå kunskapsmålen.⁹²

⁸⁸ Skolverket (2017). *Skolverket lägesbedömning 2017*, s. 41.

⁸⁹ SOU 2016:77, s. 170.

⁹⁰ Skolverket (2017). *Skolverket lägesbedömning 2017*, s. 41.

⁹¹ SOU 2016:77, s. 185.

⁹² SOU 2016:77, s. 185.

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven angav att ”elever med svag teoretisk begåvning” kan anses vara en grupp som riskerar att få betyget F i större utsträckning än andra. Det som benämns svag teoretisk begåvning innebär enligt utredningen nedläggning i kognitiva förmågor.⁹³ Det kan exempelvis handla om förmågan att upprätthålla koncentration, bearbeta information under en kortare tidsperiod och att förstå kunskapsinnehållet. Utredningen hänvisade till en svensk studie av elever med svag teoretisk begåvning som visar att det finns elever i grundskolan som inte har kognitiva förutsättningar att klara de kunskapskrav som anges i grundskolans läroplan. Förklaringen kan vara att det är svårare och mer krävande för elever med svagare teoretisk begåvning att bearbeta och hantera informationen som ges, vilket eleverna behöver göra för att utföra komplexa uppgifter inom olika ämnen.

Gällande gymnasiesärskolan lyfte Gymnasieutredningen i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* fram att den i samtal med verkstämman i gymnasiesärskolan sett att lärare på de nationella programmen i gymnasiesärskolan upplever att elevgruppen har förändrats de senaste åren.⁹⁴ Enligt Gymnasieutredningen är det enligt lärarna fler elever på de nationella programmen i gymnasiesärskolan som har sämre förutsättningar att dels följa undervisningen, dels genomföra det arbetsplatsförlagda lärandet. En konsekvens av detta är att det är svårare att hitta arbetsplatser där gymnasiesärskolans elever kan vara under sin apl. Dessutom behöver fler elever personligt stöd för att kunna vara på en arbetsplats över huvud taget konstaterade utredningen.

Psykisk och fysisk ohälsa

Psykisk och fysisk ohälsa har visat sig samvariera med lägre måluppfyllelse. Gymnasieutredningen framhöll i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* att elever med långvarig sjukdom, kroniska sjukdomar, och elever med funktionsnedsättning är extra sårbara i gymnasieskolan.⁹⁵ Ungdomar som missbrukar eller är drabbade av fysisk eller psykisk ohälsa är också särskilt sårbara. Utredningen framhöll att särskilt psykisk ohälsa och sociala problem, tillsammans med stress,

⁹³ SOU 2021:11, s. 293.

⁹⁴ SOU 2016:77, s. 1102.

⁹⁵ SOU 2016:77, s. 185 och 197.

ångest och höga prestationskrav, är några av de absolut största problem som elever och skolan har att hantera. Sådana faktorer kan bidra till en ”ond spiral” för eleverna enligt Gymnasieutredningen.

Utredningen att vända frånvaro till närvaro framhöll i betänkandet *Saknad!* på liknande sätt att sjukdom är ett vanligt skäl till skolfrånvaro.⁹⁶ Enligt utredningen utvecklas ogiltig långvarig frånvaro i många fall från giltig återkommande frånvaro. Utredningen exemplifierar med att förkylningar och annan sjukdom kan leda till frånvaro. Även kroniska besvär som diabetes, allergier eller astma kan medföra frånvaro. En känsla av utanförskap kan också leda till psykisk ohälsa och till problematisk frånvaro. Utanförskap kan enligt Utredningen att vända frånvaro till närvaro uppstå av olika skäl och bidra till att eleven inte känner sig hemma i skolmiljön. Utredningen hänvisar till en studie om frånvaro hos ungdomar som identifierar sig som homo-, bi- eller transsexuella som visade att den här gruppen ungdomar i större utsträckning var frånvarande från skolan än ungdomar i en heterosexuell grupp.

Gymnasieutredningen skrev att psykisk ohälsa eller sjukdom kan vara orsaker till att elever i gymnasiesärskolan avbryter sin utbildning.⁹⁷

Psykisk hälsa framstår som ett allt större problem bland barn och unga. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven skrev i sitt betänkande *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* att den ökade förekomsten av psykiska, sociala och psykosomatiska problem bland barn och unga är just nu den tydligaste utvecklingen som rör elevers hälsa och därmed deras möjligheter till lärande.⁹⁸ Utredningen noterade också att psykiatriska diagnoser, vård och läkemedelsförskrivningar har ökat bland barn och unga i Sverige. Folkhälsomyndigheten konstaterade i rapporten *Skolbarns hälsovanor i Sverige* att forskning visar ett ömsesidigt samband mellan elevers prestationer i skolan och deras psykiska hälsa.⁹⁹ Låga skolprestationer innebär enligt myndigheten en ökad risk. Det finns enligt Folkhälsomyndigheten även ett samband mellan psykosomatiska besvär och tron att läraren tycker att man presterar medelbra eller under genomsnittet, jämfört med sina klasskamrater.

⁹⁶ SOU 2016:94, s. 156 och 161.

⁹⁷ 2016:77, s. 1091.

⁹⁸ SOU 2021:11, s. 285.

⁹⁹ Folkhälsomyndigheten (2019). Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18, s. 55.

Utredningen att vända frånvaro till närvaro framhöll också att psykisk ohälsa kan leda till frånvaro. Omvänt kan också frånvaro leda till psykiska besvär. De vanligaste psykiska besvären vid frånvaro är oro, rädsla och depression. De vanligaste psykiatriska besvären vid problematisk frånvaro är ångestbesvär. Social rädsla är ett av de mest vanliga besvären enligt utredningen och handlar om en stark rädsla för att andra ska tycka att man gör bort sig eller gör dåligt ifrån sig. Rädslan leder till att eleven undviker att tilldra sig andras uppmärksamhet, enligt utredningen.¹⁰⁰

Funktionsnedsättning

Vissa elever med funktionsnedsättningar kan vara i riskzonen för att inte nå målen i gymnasieskolan. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven poängterade dock i sitt betänkande *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* att elever med funktionsnedsättning är en heterogen grupp.¹⁰¹ Funktionsnedsättningar behöver inte per automatik innebära svårigheter i skolan enligt utredningen. Men enligt utredningen kan vissa elever med funktionsnedsättning löpa större risk att misslyckas i skolsituationen än andra. Det kan handla om att skolan inte gör tillräckliga anpassningar utifrån funktionsnedsättningen eller att personalen saknar tillräcklig kunskap. Utredningen påpekar samtidigt att det inte är möjligt att på nationell nivå värdera hur det svenska skolsystemet fungerar för elever med funktionsnedsättning. Detta eftersom det inte samlas in uppgifter om funktionsnedsättning i skolstatistiken. Av samma anledning går det inte heller att utvärdera om de insatser som görs inom utbildningsväsendet får avsedd effekt för elever med funktionsnedsättning, konstaterar utredningen.

Även Utredningen att vända frånvaro till närvaro framhöll i betänkandet *Saknad!* att funktionsnedsättningar utgör en riskfaktor för frånvaro.¹⁰² Utredningen påpekade att Skolinspektionen i anmälningsärenden som rör omfattande frånvaro sett en överrepresentation av elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

¹⁰⁰ SOU 2016:94, s. 160.

¹⁰¹ SOU 2021:11, s. 288.

¹⁰² SOU 2016:94, s. 157.

Bristande motivation och skoltrötthet

Enligt *Skolverkets lägesbedömning 2020* är gymnasieelever generellt sett motiverade och trivs i skolan.¹⁰³ Både elevernas motivation och trivsel har legat relativt stabilt det senaste årtiondet. Gymnasieutredningen påpekade i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* att bristen på motivation är en återkommande förklaring när ungdomar själva beskriver orsakerna bakom att de väljer att avbryta sina gymnasiestudier.¹⁰⁴ Varför en elev har låg studiemotivation kan ha flera förklaringar. Orsakerna som ligger bakom studieavbrott från gymnasieskolan är ofta komplexa och olika faktorer kan förstärka varandra enligt utredningen.

Utredningen om mer tid till undervisning har gått igenom forskning om motivation. I betänkandet *Kampen om tiden – mer tid till lärande* skrev utredningen att huvudbudskapet från denna forskning är att motivation är en viktig faktor för kunskapsinhämtning och för att elever ska lyckas i skolan.¹⁰⁵ Utredningen att vända frånvaro till närvaro skrev i betänkandet *Saknad!* att trötthet är en faktor som kan leda till att en elev inte kommer i väg till skolan, eller kommer för sent.¹⁰⁶ Det är enligt utredningen inte ovanligt att sömnproblem förekommer i samband med frånvaro.

Elever med utsatt hemsituation eller placerade i samhällets vård

Elevers familjesituation inverkar också på elevers måluppfyllelse i gymnasieskolan. Utredningen att vända frånvaro till närvaro framhöll att elever som har ett bristande stöd i sin hemmiljö utgör en utsatt grupp som löper risk att utveckla frånvaro. Föräldrar kan ha svårigheter som leder till en bristande förmåga att stödja sina barns skolgång.¹⁰⁷ Svårigheterna kan enligt utredningen bero på olika faktorer, till exempel missbruk, psykisk ohälsa, kognitiva svårigheter, funktionsnedsättning, kriminalitet eller våld i familjen.

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven konstaterade att i synnerhet placerade barn och unga oftare än andra

¹⁰³ Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*, s. 8.

¹⁰⁴ SOU 2016:77, s. 186.

¹⁰⁵ SOU 2021:30 *Kampen om tiden – mer tid till lärande*, s. 266.

¹⁰⁶ SOU 2016:94, s. 161.

¹⁰⁷ SOU 2016:94, s. 163.

barn har en skolgång som är ”problematiserande”.¹⁰⁸ Placerade unga fullföljer gymnasieskolan i avsevärt lägre utsträckning än andra enligt utredningen.

Andra individuella förutsättningar

Gymnasieutredningen konstaterade i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* att elever har olika individuella förutsättningar, psykosociala erfarenheter, personligheter och temperament.¹⁰⁹ Elever är därför olika sårbara för de krav eller påfrestningar det kan innebära att gå i skolan. Utredningen att vända frånvaro till närvaro skrev i betänkandet *Saknad!* att frånvaro som går under beteckningen skolk ofta är förknippad med normbrytande beteende. Exempel på normbrytande beteenden är att bryta mot normer och regler som till exempel att snatta, stjäla, åstadkomma skadegörelse, rymma hemifrån eller ljuga. Utredningen poängterade att skolk inte är enbart förknippat med ett normbrytande beteende, utan kan förekomma samtidigt som depression, inlärningssvårigheter och skolfaktorer som bristande motivation för skolan.¹¹⁰

4.2 Framgångsfaktorer i arbete som främjar fullföljda studier i gymnasieskolan

Av rapporterna i kunskapssammanställningen framgår att skolan kan göra mycket för att främja att elever fullföljer sina gymnasiestudier. Genomgången visar att arbetet behöver ske på ”flera nivåer” eller, som andra rapporter uttrycker det, genom ”olika processer”.¹¹¹ Exempelvis Europeiska kommissionen beskriver i rapporten *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving* åtgärder på tre nivåer.¹¹² Mot-

¹⁰⁸ SOU 2021:11, s. 290.

¹⁰⁹ SOU 2016:77, s. 185.

¹¹⁰ SOU 2016:94, s. 165.

¹¹¹ Se tex. SOU 2016:77, s. 198; SOU 2018:11, s. 53; Europeiska Kommissionen (2019).

Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving, s. 28–32; SKR (2021). *Tre nivåer av förebyggande arbete*.

<https://skr.se/skr/skolakulturfrutid/forskolagrundochgymnasieskola/uppdragfullfoljdutbildning/pluginminskarstudieavbrottenpagymnasiet/trenivaeravforebyggandearbete.19327.html> (hämtad 2021-01-28) samt Ifous (2019). *Skolnärvaro*. Ifous rapportserie 2019:3, s. 19–22.

¹¹² Europeiska Kommissionen (2019). *Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving*, s. 28–32.

svarande indelningar återfinns i flera av rapporterna men under olika beteckningar.¹¹³

- ”*Prevention policies*” som syftar till att minska riskerna till avhopp innan problemen börjar genom att ha ett allmänt sett fungerande utbildningssystem.
- ”*Intervention policies*” som handlar om att undvika tidiga avhopp genom att reagera tidigt på signaler och genomföra riktade insatser till elever och elevgrupper som riskerar avhopp. Åtgärder kan omfatta den organisatoriska och individuella nivån.
- ”*Compensation policies*” är riktade insatser mot elever som redan lämnat skolan och som får stöd att komma tillbaka i utbildning.

Även om rapporterna använder delvis olika terminologi finns en samstämmighet om att arbetet för att motverka skolmisslyckanden och avhopp behöver inbegripa alla tre nivåerna. Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar slog exempelvis i sitt slutbetänkande *Vårt gemensamma ansvar* fast att det krävs preventiva åtgärder på samtliga tre nivåer för att minska riskerna för unga att hamna utanför arbete och studier.¹¹⁴

Åtgärder behöver också sättas in tidigt och riktas mot flera målgrupper. Västra Götalandsregionen påpekade i rapporten *Att motverka skolmisslyckanden* att en samlad strategi för att motverka skolmisslyckanden bör, mot bakgrund av befintlig kunskap, innehålla satsningar riktade till såväl äldre barn och unga som till mycket små barn och deras föräldrar.¹¹⁵

På varje nivå finns det väsentliga framgångsfaktorer att ta fasta på. I följande tre avsnitt ges med hjälp av rapporternas slutsatser exempel på framgångsrikt arbete på respektive nivå.

¹¹³ SOU 2016:77 (s. 198) skiljer på nivåerna universellt (omfattar alla), selektivt (vid risk) och indikerat (vid problem) medan SKR använder begreppen universella insatser, riktade insatser till grupp och individer samt riktade intensiva, individuella insatser.

¹¹⁴ SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 53.

¹¹⁵ Västra Götalandsregionen (2016). *Att motverka skolmisslyckanden – konsten att kunna ha två tankar i huvudet samtidigt*, s. 7–9.

4.2.1 Att förebygga genom hög kvalitet i utbildningen för alla elever

Rapporterna anger att en grundläggande framgångsfaktor för närvaro och måluppfyllelse är god kvalitet i utbildningen för alla elever. Några aspekter framstår som särskilt viktiga. God kvalitet i undervisningen, trygghet och studiero och fungerande elevhälsa respektive studie- och yrkesvägledning är återkommande faktorer. I exempelvis rapporten *Skolnärvaro* redovisade Ifous en översikt av forskning om hur man med generella insatser kan främja alla barns och ungas närvaro i skolan.¹¹⁶ Ifous konstaterade att enligt forskningen är det tre generella aspekter av kvalitet i utbildningen som är speciellt viktiga för att främja närvaro:

- Elevers upplevelse av trygghet och delaktighet, vilket innefattar trygghet och goda kamratrelationer, tillhörighet, delaktighet och engagemang.
- Goda lärmiljöer vilket innebär undervisningskvalitet och gott ledarskap i klassrummet, positiva förväntningar på eleverna och goda relationer mellan elev och lärare.
- Organisatorisk medvetenhet, vilket handlar om att skolan behöver ha ett helhetsperspektiv och systematik i arbetet med skolnärvaro och en god skolkultur.

Skolverket sammanfattade på liknande sätt vad som är viktigt i gymnasieskolans universella förebyggande arbete i myndighetens redovisning av regeringsuppdraget att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan.¹¹⁷ Skolverket skrev att gymnasieskolor behöver fokusera på ett proaktivt preventivt arbete av universell natur. Ett sådant arbete inbegriper bland annat främjande av ett tryggt klimat och undervisning av hög kvalitet som präglas av elevcentrerade arbetsätt. Det utgår från elevers skilda erfarenheter och förutsättningar. Enligt Skolverket behöver det också finnas tillgång till studie- och yrkesvägledning och effektiva system och rutiner kring närvaro och progression för att fånga upp elever i behov av stöd. De organisatoriska strukturerna och ut-

¹¹⁶ Ifous (2019). *Skolnärvaro, En översikt av forskning om att främja alla barns och ungas närvaro i skolan*. Ifous rapportserie 2019:3, s. 7.

¹¹⁷ Skolverket (2019). *Redovisning av Skolverkets uppdrag om att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan*, s. 8.

rymmet skapar förutsättningarna för att kunna arbeta elevcentrerat och möta elevers skilda behov enligt Skolverket.

SKR har utvecklat kunskap om hur närvaro i gymnasieskolan kan främjas inom projektet Plug In. I det webbaserade informationsmaterialet om projektet *Tre nivåer av förebyggande arbete* skriver SKR på ett liknande sätt att det är viktigt att höja kvaliteten på undervisningen genom att göra anpassningar utifrån elevers behov och förmågor samt skapa en trygg inkluderande miljö och skolkultur som främjar lärande.¹¹⁸ I ett sådant arbete behöver lärare och övrig personal ta ett gemensamt ansvar för elevernas helhetsutveckling enligt SKR. Som en fortsättning på Plug In arbetar SKR med Uppdrag fullföljd utbildning, som är namnet på SKR:s samlade arbete för att öka andelen unga som fullföljer sina gymnasiestudier.¹¹⁹

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar konstaterade i sitt slutbetänkande *Vårt gemensamma ansvar* att insatser i skolan som elevhälsans arbete, anpassning av undervisning samt arbete för ökad närvaro och avslutade studier är viktiga pusselbitar för ungas etablering.¹²⁰ Det finns ett generellt behov av att stärka kopplingen mellan skolan och arbetslivet enligt samordnaren. För att underlätta ungas framtida etablering på arbetsmarknaden bör förebyggande arbete och tidiga insatser inom alla områden ha en tydlig koppling till utbildning, arbete och framtida etablering enligt samordnaren.

4.2.2 Riktade insatser för elever som är i riskzonen för studiemisslyckanden och avhopp

Det räcker inte att arbeta generellt med att förebygga avhopp, det behöver också finnas kapacitet att genomföra riktade insatser för elever som befinner sig i riskzonen för avhopp. Rapporterna lyfter upp flera framgångsfaktorer i arbete för elever i riskzonen. Sammantaget är det viktigt att skolan har förmåga att tidigt upptäcka frånvaro och utifrån en helhetssyn på eleverna utforma anpassade insat-

¹¹⁸ SKR (2021). *Tre nivåer av förebyggande arbete*.

<https://skr.se/skr/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/uppdragfullfoljdutbildning/pluginminskarstudieavbrottenpagymnasiet/trenivaeravforebyggandearbete.19327.html> (hämtad 2021-01-28).

¹¹⁹ <https://skr.se/skr/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/uppdragfullfoljdutbildning.26377.html> (hämtad 2022-03-15)

¹²⁰ SOU 2018:11, s. 15.

ser. Insatser behöver planeras, genomföras och följas upp i samverkan med alla relevanta aktörer (exempelvis lärare, föräldrar, arbetsgivare, kultur- och fritidslivet, socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri). Återkommande nämns i rapporterna att framgångsrikt arbetssätt handlar om att göra insatser på *både* organisatorisk nivå *och* individnivå. Insatser behöver vara flexibla, det vill säga anpassade efter de förutsättningar och behov som föreligger i den aktuella organisationen eller elevgruppen.

Exempelvis Europeiska kommissionen argumenterar för att riktade insatser behöver ha två inriktningar, dels mot den organisatoriska nivån, dels mot individnivån.¹²¹ När det gäller insatser mot den organisatoriska nivån kan det enligt kommissionen bland annat vara viktigt med system för att tidigt upptäcka elever i riskzonen, fungerande nätverk mellan skolor och externa aktörer, stöd till lärare i deras arbete med elever i riskzonen och att tillhandahålla fritidsaktiviteter i anslutning till skolan. Insatser på individnivå kan exempelvis handla om stöd för att övervinna specifika akademiska, sociala eller personliga svårigheter eller att undervisningen anpassas efter elevernas behov. Det kan också handla om stärkt studie- och yrkesvägledning för att stödja elevernas yrkesval och övergångar inom utbildning eller från utbildning till anställning. Även lämpligt ekonomiskt stöd för unga människor kan vara verkningsfullt enligt kommissionen.

Skolverket har uttryckt sig på liknande sätt angående framgångsrikt arbete i riktade insatser för elever i riskzonen för studiemisslyckanden och avhopp. I myndighetens redovisning av regeringsuppdraget att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan konstaterades att forskningen visar att *”det mest effektiva arbetet som ger hållbara resultat över tid karakteriseras av strategier som berör både institutions- och individnivå”*.¹²² Enligt Skolverket handlar det om att med behovsanpassade insatser på individnivå exempelvis stötta elever att utveckla produktiva beteendemönster som främjar skolarbetet genom ökad närvaro eller läsläsning. Det kan exempelvis också vara viktigt att göra olika typer av anpassningar för att tillgängliggöra undervisningen och erbjuda olika former av

¹²¹ Europeiska Kommissionen (2019). *Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving*, s. 31.

¹²² Skolverket (2019). *Redovisning av Skolverkets uppdrag om att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan*, s. 8.

stöd enligt myndigheten. Det är också betydelsefullt att bygga förtroendefulla relationer mellan elever och personal.

Ifous skriver i sin forskningsgenomgång *Skolnärvaro* att för insatser som riktar sig mot elever i riskzonen måste åtgärderna utgå från elevernas olika förutsättningar och behov.¹²³ Målet behöver vara att på olika sätt undanröja hinder för just de här eleverna. Hinder kan enligt Ifous sänkas genom att exempelvis se till att kränkande behandling inte sker och att elever får möjlighet till att under dagens lopp återhämta sig om det behövs. Det kan också vara viktigt att arbeta med att skapa relationer till både kamrater och lärare. Involvering av såväl kamrater som vårdnadshavare är betydelsefullt enligt Ifous. Om det finns externa kontakter till familjen, som exempelvis socialtjänsten, behöver samverkan finnas. Det är viktigt att insatserna följs upp med regelbundenhet tillsammans med inblandade aktörer.

Betydelsen av att skolan agerar tidigt för elever i riskzonen har också påpekats av MUCF. I rapporten *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar* slog myndigheten fast att genom att skolan agerar tidigt när det finns varningssignaler om att ett barn far illa finns det ökade möjligheter att minska inflödet till gruppen unga som varken arbetar eller studerar.¹²⁴ Oavsett om det handlar om skolfrånvaro, inlärningssvårigheter eller sociala, fysiska eller psykiska bekymmer vinner individen och samhället på att detta uppmärksammas i ett tidigt skede i livet enligt myndigheten.

Västra Götalandsregionen har i rapporten *Motverka studieavbrott – framgångsfaktorer i praktiken* summerat nyckelfaktorer i arbete med att främja fullföljda studier. Faktorerna bygger på erfarenheter i Plug In-projektet. De utgör ett antal dimensioner som återkommer i samtliga Plug In-verkstäder som varit framgångsrika:

- Individcentrerade arbetssätt – vikten av skolanknytning, involvering och helhetsperspektiv.
- Koll och uppföljning – en förutsättning för att ingen ska falla mellan stolarna.
- Bemötande – positiva relationer gör skillnad.

¹²³ Ifous (2019). *Skolnärvaro*. Ifous rapportserie 2019:3, s. 20.

¹²⁴ MUCF (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*, s. 43.

- Samverkan – sammanhållna resurser och stöd med individen i fokus.
- Flexibilitet – beredskap att möta individers och gruppers behov.

Ett konkret sätt att arbeta med riktade insatser för elever som är i riskzonen för studiemisslyckanden och avhopp kan vara att genomföra avslutande vägledningssamtal för elever som riskerar att avsluta sin utbildning utan att fullfölja den. Att avslutande vägledningssamtal kan vara viktiga har framförts av både Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar i betänkandet *Vårt gemensamma ansvar* och av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning i betänkandet *Framtidsval*.¹²⁵ Bakgrunden till förslaget om avslutande vägledningssamtal är utredningarnas erfarenheter att många unga som går ut med ett studiebevis i stället för examensbevis ofta saknar kunskap om att de inte har fullföljt sin gymnasieutbildning och om vad som återstår för att nå en examen. Brist på sådan kunskap riskerar att medföra att unga som bör uppmuntras att påbörja eller fullfölja studier i stället på felaktiga grunder rekommenderas andra insatser.

4.2.3 Insatser för att återföra elever till studier eller arbete

För elever som är mycket nära eller redan hoppat av studierna behövs ännu mer riktade insatser för att återföra elever tillbaka in i utbildning eller arbete. Insatser på denna nivå behöver ofta riktas mot enskilda elever, snarare än skolor som organisationer eller grupper av elever.

Grunden är att det genom utbildningspolitiken finns förutsättningar för huvudmännen och skolorna att arbeta med insatser för att återföra elever till studier eller arbete. Det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) utgör ett ramverk för sådana insatser. Ansvaret innebär att hemkommunen löpande ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret är sysselsatta. Kommunen ska erbjuda ungdomarna lämpliga individuella åtgärder. Europeiska Kommissionen pekar i tidigare

¹²⁵ SOU 2018:11, s. 231 f; SOU 2019:4, s. 280–284.

nämnda rapport ut ett antal aspekter som viktiga för att utbildningssystemet ska ha kapacitet att återföra elever¹²⁶:

- Tillgång till utbildning för elever som behöver en andra chans och som erbjuder ett lärande som tar utgångspunkt i elevers tidigare kunskap och är anpassad efter deras behov och stödjer deras välbefinnande.
- Olika studievägar för att återföra elever som lämnat skolan i förtid till ordinarie utbildning.
- System för validering av tidigare (formellt och informellt) lärande. Att det finns riktat individuellt stöd, som integrerar socialt, ekonomiskt, pedagogiskt och psykologiskt stöd för unga i svårigheter.

Arbetet med insatser för att återföra elever studier behöver också ske på skolnivå. Av rapporterna i kunskapssammanställningen framgår betydelsen av att insatserna är kraftiga och att elever får ett anpassat stöd där elevens hela situation beaktas. Enligt exempelvis SKR handlar det ofta om intensiva och individuella insatser för individer som befinner sig i komplexa situationer i behov av ett intensivare stöd från flera aktörer och sektorer i samhället under en längre period.¹²⁷ Detta för att bistå elever att klara sin skolgång.

Ifous landade i liknande slutsatser i sin forskningssammanställning *Skolnärvaro*: Insatser för elever som redan är i, eller väldigt nära, ett utanförskap kräver att det finns en samverkan mellan olika professioner dels inom skolans verksamhet, dels att det finns en samverkan mellan skolans professioner och externa aktörer som till exempel socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.¹²⁸ Enligt Ifous visar forskning att om eleven som är i behov av insatsen har en god relation med någon vuxen på skolan är det bra om den utses till kontaktperson för eleven. Kontaktpersonen kan utgöra länken mellan eleven, vårdnadshavare, skolan och eventuella externa kontakter. Ifous nämnde flera andra mer konkreta exempel som forskningen visar att skolan kan göra för att återföra elever till studier. Anpassad

¹²⁶ Europeiska Kommissionen (2019). *Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving*, s. 31.

¹²⁷ SKR (2021). *Tre nivåer av förebyggande arbete*.

<https://skr.se/skr/skolakulturfrifrid/forskolagrundochgymnasieskola/uppdragfullfoljdutbildning/pluginminskarstudieavbrottenpagymnasiet/trenivaeravforebyggandearbete.19327.html> (hämtad 2021-01-28).

¹²⁸ Ifous (2019). *Skolnärvaro*. Ifous rapportserie 2019:3, s. 21.

studiegång med justeringar i elevens schema och kortare skoldagar är exempel.¹²⁹ Ifous beskrev också att en strategi som forskningen påvisar framgångsrik är att studie- och yrkesvägledaren upprättar en nära kontakt med eleven för att tillsammans gå igenom vilka valmöjligheter som finns för eleven i framtiden, något som kan öka elevens motivation för skolarbetet. Ifous underströk att fortlöpande uppföljning och utvärdering av de insatser som genomförs krävs.

4.3 Nyligen föreslagna åtgärder och annat pågående arbete

I beskrivningen av orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning återges slutsatser från flera tidigare utredningar. I detta avsnitt ger vi exempel på åtgärdsförslag från några av utredningarna och hur förslagen tagits vidare i den fortsatta lagstiftningsprocessen. Vi beskriver också ett urval av annat pågående arbete som utredningen uppfattar kan ha betydelse för elevers möjligheter att nå målen med sin gymnasieutbildning. Slutligen ger vi en sammanfattande kommentar om utredningens uppdrag.

4.3.1 Nyligen föreslagna åtgärder

I beskrivningen av förslag som lagts av nyligen redovisade utredningar har vi valt att ta utgångspunkt i arbete fr.o.m. Gymnasieutredningen, dvs. från 2016 och framåt. Utöver de betänkanden som nämnts i avsnitt 4.1 finns ytterligare förslag som rör förändringar i grundskolan och motsvarande skolformer.¹³⁰ Med några undantag har vi valt att inte ta upp dessa. Vi vill dock understryka att även förändringar i den obligatoriska skolan kan få stor betydelse för elevers förutsättningar att nå målen med sin gymnasieutbildning.

¹²⁹ Stödåtgärden anpassad studiegång, 3 kap. 12 § skollagen, gäller för elever i grundskola och motsvarande skolformer. För elever i gymnasieskolan finns liknande åtgärder i 9 kap. 4–6 §§ gymnasieförordningen.

¹³⁰ Här syftar vi på t.ex. SOU 2017:54 *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*; SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* samt SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundskolskolan, specialskolan och sameskolan*.

Gymnasieutredningen

Gymnasieutredningen hade ett omfattande uppdrag som spände över en bredd av områden med det övergripande syftet att få alla unga att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Antalet åtgärdsförslag som utredningen lämnade i betänkandet *En gymnasieutbildning för alla* kom också att bli mycket stort.¹³¹ Här redogör vi för ett mindre urval av dessa.

En del av uppdraget bestod i att utreda ett eventuellt införande av gymnasieobligatorium. Utredningen förordade dock andra åtgärder i form av bestämmelser som tydligt markerar att alla ungdomar förväntas delta i gymnasieutbildning. Bl.a. föreslogs en reglering i skolagen om ett övergripande mål för gymnasieskolan: att alla ungdomar ska påbörja en gymnasieutbildning och nå utbildningens mål. Hemkommunen föreslogs få ett pådrivande ansvar att verka för att ungdomar som avslutat grundskolan så snart som möjligt påbörjar en gymnasieutbildning. Regleringen av huvudmannens ansvar att se till att varje elev ges möjlighet att nå målen med sin utbildning föreslogs tydliggöras och samlas.

För att underlätta övergången från grundskolan föreslogs en systematisk överlämning av information mellan avlämnande och mottagande skola. Elever skulle också få bättre förutsättningar att nå målen genom en mer strukturerad undervisning och sammanhållna skoldagar där arbetet fördelas jämnt över dagarna. Varje elev föreslogs få en mentor som löpande följer elevens utveckling och skyndsamt reagerar om eleven behöver stöd eller uppvisar tecken som kan indikera att eleven är på väg att distansera sig från skolan och studierna. Utformning av stöd föreslogs göras mer samlat och individanpassat med utgångspunkt i elevens utbildning som helhet. Skolans ansvar för att aktivt förebygga studieavbrott och utreda upprepad eller längre frånvaro föreslogs skärpas.

Vidare föreslog utredningen förändringar av introduktionsprogrammets struktur och innehåll samt en minsta garanterad undervisningstid om 23 timmar per vecka. Kraven på innehåll i huvudmannens plan för utbildning föreslogs skärpas. Även vissa förtydliganden av elevens rätt att fullfölja sin utbildning på introduktionsprogram föreslogs. Yrkesutbildning på introduktionsprogram föreslogs få en

¹³¹ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

bättre arbetsmarknadsanknytning genom att den skulle hanteras inom ramen för de nationella programråden. Elevens dokument efter introduktionsprogram föreslogs få ett tydligare innehåll och en tydligare innebörd, bl.a. genom införande av uppgift om elevens mål med utbildningen. Uppgiften om elevens mål bedömde utredningen också skulle underlätta en nationell uppföljning av gymnasieintygen. För att ge nyanlända elever bättre förutsättningar i gymnasieskolan föreslogs bl.a. en skyldighet för huvudmannen att bedöma nyanlända elevers kunskaper samt förtydliganden kring innehåll på språkintröduktion.

Vissa justeringar av målgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret föreslogs, bl.a. genom att elever på introduktionsprogram inte längre skulle omfattas. Det kommunala aktivitetsansvaret föreslogs i första hand syfta till att ungdomar ska påbörja eller återgå till gymnasieutbildning.

Utredningen föreslog vissa justeringar av nationella program och inriktningar och förde resonemang om att tudelningen mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program kan behöva överbryggas. Bl.a. föreslogs enhetliga behörighetskrav till nationella program, införande av grundläggande högskolebehörighet i grundutformningen av yrkesprogram samt viss utökning av den minsta garanterade undervisningstiden. Möjligheter till fortsatt utbildning för elever som inte nått målen för en gymnasieutbildning efter tre år föreslogs göras tydligare, bl.a. genom att rätten att gå om en kurs eller göra om gymnasiearbetet skulle föras in i skollagen.

Flera av utredningens förslag var även tänkta att omfatta gymnasiesärskolan, däribland skollagens mål om att alla elever ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning, att varje elev ska ha en mentor samt tydliggöranden av rätten att gå om en kurs. Utredningen föreslog också förtydliganden om att elever i gymnasiesärskolan omfattas av skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd.

Regeringen valde att gå vidare med ett flertal av Gymnasieutredningens förslag i två propositioner.¹³² Riksdagen biföll propositionen *En gymnasieutbildning för alla*, förutom ett förslag som rörde möjlighet till undantag från behörighetskrav till högskoleförberedande program för elever på introduktionsprogram. Däremot avslogs pro-

¹³² Prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla* och Prop. 2017/18:184 *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program*.

positionen *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program* i sin helhet.¹³³ Några av de förslag som regeringen inte valde att gå vidare med var införandet av mål i skollagen om att alla elever ska påbörja och slutföra en gymnasieutbildning samt att regleringen av rätten att gå om en kurs eller göra om gymnasiearbetet skulle flyttas till skollagen.

Utredningen att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro

Utredningen att vända frånvaro till närvaro hade i uppdrag att kartlägga långvarig och ofta återkommande frånvaro i grundskolan och motsvarande skolformer samt analysera orsaker till elevers frånvaro och föreslå förbättringar i närvarofrämjande åtgärder.

Utredningen såg i betänkandet *Sakenad!* bl.a. behov av en enhetlig definition av problematisk frånvaro.¹³⁴ Med problematisk frånvaro avsåg utredningen frånvaro, såväl giltig som ogiltig, som är i sådan omfattning att den riskerar att ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål.

Som exempel på åtgärder föreslogs lagreglerade krav som tydliggör skyldigheten för rektor, huvudmannen respektive hemkommunen att vidta åtgärder vid frånvaro. Hemkommunen föreslogs få ett ansvar att samordna insatser riktade till elever med problematisk frånvaro tillsammans med aktörer utanför skolan.

Vidare bedömde utredningen att Skolverket borde få i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik om såväl ogiltig som giltig frånvaro samt ta fram allmänna råd för skolors uppföljning av frånvaro på individnivå.

Utredningen föreslog en utvidgning av Gymnasieutredningens förslag om systematisk överlämning av information vid övergångar så att denna skulle omfatta även den obligatoriska skolan samt skolbyten inom en skolform. Studie- och yrkesvägledaren föreslogs få ett motiverande uppdrag att uppmärksamma elever med problematisk frånvaro och vägleda dessa inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen samt särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning.

¹³³ Notera att regeringen därefter omarbetat förslaget om grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram i proposition 2021/22:94, se nedan under departementspromemorior.

¹³⁴ SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att undersöka förutsättningarna för ett nationellt frånvaroregister, se nedan under Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Kravet på systematisk överföring av information vid övergångar har också införts i skollagen.¹³⁵ I övrigt har regeringen inte gått vidare med utredningens förslag.

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar har lämnat förslag och bedömningar, i slutbetänkandet *Vårt gemensamma ansvar*, utifrån det övergripande målet att bidra till att fler unga vuxna ska kunna etablera sig i samhället. Bl.a. föreslogs en skyldighet för rektorer för gymnasieskola respektive gymnasiesärskola att se till att ett avslutande vägledningssamtal erbjuds elever som riskerar att avsluta sin utbildning utan att fullfölja den. Förslaget syftade till att ge eleverna ett förstärkt och individuellt anpassat stöd i form av information om vägarna framåt mot ett fullföljande av sin utbildning. På detta sätt skulle deras förutsättningar att på sikt uppnå en examen och därmed också öka chanserna för framtida etablering förbättras.¹³⁶

Utredningen föreslog också att Skolverket skulle ges i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att inrätta ett system för inrapportering och redovisning av nationell statistik om frånvaro i grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer.¹³⁷ Regeringen valde att gå vidare med förslaget om en förstudie avseende förutsättningarna för ett nationellt frånvaroregister genom att ge ett uppdrag till Skolverket. Uppdraget har redovisats och Skolverkets slutsatser är att det är möjligt att införa ett nationellt frånvaroregister med uppgifter om giltig och ogiltig frånvaro, men att detta kräver författningsändringar för att Skolverket ska kunna hämta in uppgifter om elevernas frånvaro. Däremot konstaterades att det inte är möjligt att kartlägga orsaker till frånvaro av såväl juridiska som metodologiska skäl.¹³⁸

¹³⁵ Se prop. 2017/18:183.

¹³⁶ SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*.

¹³⁷ Även Utredningen att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro föreslog att Skolverket skulle ges i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik om såväl giltig som ogiltig frånvaro.

¹³⁸ Skolverket (2021). *Utredning om nationellt frånvaroregister*.

Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning

Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning lämnade i betänkandet *Framtidsval* förslag om förstärkt studie- och yrkesvägledning.¹³⁹ Utredningen föreslog bl.a. ett paket av fem huvudsakliga åtgärder bestående av ett förtydligande av vad vägledning är, att den kan vara både individuell och generell samt att den ska benämnas karriärvägledning. Paketet innehöll även förslag om ett tydliggörande av elevers tillgång till individuell karriärvägledning och att denna ska erbjudas vid vissa tillfällen för vissa elevgrupper. Utöver det skulle det generella karriärvägledningensperspektivet förstärkas i olika ämnen. Slutligen innehöll paketet ett nytt obligatoriskt inslag med tilldelad tid, benämnt *framtidssval*, som skulle införas i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. I likhet med Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar föreslog utredningen dessutom införandet av en skyldighet att erbjuda elever ett avslutande vägledningssamtal. Det avslutande vägledningssamtalet skulle erbjudas elever i gymnasieskola och gymnasiesärskola som avser att avsluta sin utbildning och för elever i gymnasieskolan som riskerar att efter fullföljd utbildning inte erhålla en gymnasieexamen utan få ett studiebevis i stället. Regeringen har inte gått vidare med utredningens förslag.

Betygsutredningen

Betygsutredningen 2018 hade i uppdrag att utreda och föreslå hur ämnesbetyg kan införas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt lämna förslag på andra justeringar i betygssystemet för alla skolformer. Den modell för ämnesbetyg som utredningen presenterade kom att även omfatta komvux och innebär att dagens kurser ersätts med ämnen som delas in i nivåer med en progression mellan nivåerna. Betyg ska sättas efter varje nivå och ersätts sedan efter att eleven fått betyg i nästa nivå fram till elevens slutgiltiga betyg.

Utredningen föreslog också en ny princip för betygssättning som innebär att läraren ska göra en sammantagen bedömning av elevens kunskaper i relation till betygskriterier och sätta det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper. Den nya principen benämndes kompensatorisk betygssättning och utredningen menade att föränd-

¹³⁹ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

ringen kan leda till mer rättvisande betyg. Förändringen gäller dock inte betygssteget E, som fortfarande ska vara uppfyllt i sin helhet för att eleven ska kunna få ett godkänt betyg.¹⁴⁰

Regeringen har i en proposition gått vidare med förslaget om ämnesbetyg med tillämpning på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.¹⁴¹ Skolverket har fått i uppdrag att förbereda för reformen.¹⁴² I samma proposition gick regeringen vidare förslaget om ny princip för betygsättning i relativt oförändrad form med tillämpning från den 1 juli 2022, men valde att inte använda begreppet kompensatorisk betygsättning. Riksdagen har i februari 2022 bifallit regeringens förslag.

Betygsutredningen bedömde också att regeringen bör överväga att utreda om det ska finnas en godkäntgräns i den obligatoriska skolan. Detta mot bakgrund av elever som ges mycket låga betyg riskerar att tappa i motivation och engagemang. Enligt bedömningen ska behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program ingå i en sådan utredning. Regeringen har i Budgetpropositionen för 2022 aviserat en avsikt att tillsätta en sådan utredning.¹⁴³

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola

Utredningen hade i uppdrag att föreslå en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning i syfte att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen. Ett av utredningens förslag rör en ny princip för huvudmännens beslut om utbud, där hänsyn ska tas till såväl ungdomarnas efterfrågan och behov som arbetsmarknadens behov.¹⁴⁴ I syfte att förse huvudmännen med underlag för att bättre väga in arbetsmarknadens behov har Skolverket fått i uppdrag att förbereda arbete för att ta fram regionala planeringsunderlag.¹⁴⁵ Ett nytt godkännande av en ansökan från en enskild huvudman för gymnasieskola ska, enligt förslaget, förutsätta att utbildningen möter såväl ungdomars efterfrågan som arbetsmarknadens behov.

¹⁴⁰ SOU 2020:43.

¹⁴¹ Prop. 2021/22:36 *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper*.

¹⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende statens skolverk. (regeringsbeslut 2021-12-16)

¹⁴³ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*. Utgiftsområde 16, s. 91.

¹⁴⁴ SOU 2020:33.

¹⁴⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. (regeringsbeslut 2020-12-17).

Samma utredning föreslog ett skollagsreglerat krav på samverkan mellan kommuner avseende planering, dimensionering och erbjudande av nationella program samt sökbara introduktionsprogram. Vidare ska huvudmannens information till ungdomar och deras vårdnadshavare tydligt ange utbildningens inriktning och vad utbildningen kan leda till när det gäller såväl etablering på arbetsmarknaden som övergång till vidare studier. Regeringen har under våren 2022 lagt fram förslag på hur dessa förändringar ska tillämpas för gymnasieutbildning som påbörjas från läsåret 2025/26.¹⁴⁶ Riksdagen förväntas fatta beslut om förslagen i regeringens proposition i juni 2022. Utredningen föreslog mer långtgående krav i ett tänkt andra steg av reformen, där bl.a. nationellt fastställda ramar ska styra huvudmannens utbud i högre grad. Regeringen har inte gått vidare med detta steg.

Utredningen hade också i uppdrag att föreslå åtgärder för att minska segregationen i gymnasieskolan. Som svar på den delen av uppdraget föreslogs en skollagsreglerad skyldighet för huvudmän att aktivt verka för en allsidig social sammansättning vid sina skolor. Som exempel på vad detta kan innebära nämndes att beslut om lokalisering av skolor och utbildningar aktivt kan användas för att minska segregation. Liknande förslag presenterades av Likvärdighetsutredningen för den obligatoriska skolan. Regeringen har valt att gå vidare med förslaget från Likvärdighetsutredningen, men ännu inte aviserat en sådan förändring för gymnasieskolan.

Vidare bedömde utredningen att Skolinspektionen bör ges i uppdrag att utvidga sin granskning av undervisningens kvalitet i yrkesämnena. Detta mot bakgrund av att kvalitetsskillnaderna är större i yrkesämnena än i gymnasieskolans övriga delar. Utredningen har inte erfarit att ett sådant uppdrag givits.

Utredningen bedömde att gymnasieskolans och gymnasiesärskolans utbildningar bör ses över och utvecklas. Syftet med en sådan översyn är att minimera eventuella målkonflikter mellan elevers intresse på kort sikt vid valet av utbildning och vad de faktiskt har nytta av efter genomförd utbildning. Bedömningen om översyn av utbildningarnas innehåll beskrivs också kunna leda till en minskad tudelning mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram samt ökade möjligheter till yrkesinslag på högskoleförberedande pro-

¹⁴⁶ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Vi återkommer till ytterligare innehåll i denna proposition i kapitel 5.

gram. Vidare, menade utredningen, kan översynen utreda hur ett spann av yrkesutbildningar som sträcker sig från kortare, enklare till verkligt avancerade yrkesutbildningar ska inrymmas i samma system.

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven

Utredningens uppdrag var att belysa några av de områden som har betydelse för elevers möjligheter att nå kunskapskraven. Det handlar t.ex om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, elevhälsoarbetet och tillgången till elevhälsa. Därutöver berörs möjligheter till en flexibel utbildning för elever i grundsärskolan och kompetensen hos lärare och övrig personal i grund- och gymnasiesärskolan. Utredningen lämnade nyligen förslag som bl.a. tar sikte på att stärka skolors arbete med anpassningar och särskilt stöd. I slutbetänkandet *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* föreslog utredningen bl.a. krav på tillgång till speciallärare eller specialpedagog för att höja kvaliteten på kartläggning av stödbehov och utformning av insatser samt för att lärare ska ges ett bättre stöd i arbetet med att utforma inkluderande lärmiljöer. Vidare föreslogs bättre verktyg för effektiva insatser där Skolverket och SPSM fått i uppdrag att ta fram stödmaterial till skolorna. Utredningen pekade även på att en välfungerande elevhälsa utgör en viktig funktion för att höja kvaliteten i undervisningen och lämnade även flera förslag som syftar till att utveckla elevhälsan och utöka samverkan med övrig skolpersonal för att möta elevernas skiftande behov.¹⁴⁷

Regeringen har i en proposition gått vidare med förslag från utredningen, där uppdraget för elevhälsan förtydligas genom att arbetet föreslås bedrivas på individ, grupp och organisationsnivå. Elevhälsan ska bidra till skolans kvalitetsarbete och samverkan med andra aktörer ska tydliggöras.¹⁴⁸

¹⁴⁷ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*.

¹⁴⁸ Prop. 2021/22:162 *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

Utredningen om mer tid till undervisning

Utredningen om mer tid till undervisning hade i uppdrag att föreslå hur elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ska ges bättre förutsättningar. Som svar på uppdraget föreslogs bl.a. att det införs en skyldighet för huvudmän att erbjuda elever mer undervisningstid, s.k. studietid. Förslaget innebär i korthet att elever i grundskolans årskurs 4–9 ska erbjudas lärarledd studietid med två timmar per vecka utöver den ordinarie undervisningen. Under studietiden ska eleverna t.ex. få hjälp med läxor eller annat skolarbete. Utredningen föreslog även att elever i årskurs 8 och 9 ska erbjudas extra lovskola under terminstid.

I samma utredning framhölls även motivation som en viktig faktor för kunskapsinhämtning och för att elever ska lyckas i skolan. Utredningen föreslog mot denna bakgrund att Skolverket ska ta fram stödmaterial om hur skolor kan arbeta med motivationshöjande insatser. Syftet med förslaget är att huvudmän och skolor ska få tillgång till ett gemensamt stöd, vilket främjar att skolors motivationsarbete blir likvärdigt och håller god kvalitet.¹⁴⁹ Regeringen har i en proposition gått vidare med förslaget om studietid och extra lovskola, som riksdagen förväntas fatta beslut om under juni 2022.¹⁵⁰

Departementspromemorior om förändringar i programstruktur

Regeringen har efter förslag från Gymnasieutredningen och fortsatt arbete på Skolverket föreslagit en försöksverksamhet med yrkesinriktning på högskoleförberedande program. Enligt regeringens förslag ska försöksverksamheten kunna tillämpas på utbildning från läsåret 2023/24.¹⁵¹

Under våren 2022 har riksdagen fattat beslut enligt regeringens proposition *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram*.¹⁵² Enligt förslaget ska yrkesprogrammen utökas till upp till 2 800 poäng och utökad garanterad undervisningstid för att inrymma behörighetsgivande kurser. Flera remissinstanser har fram-

¹⁴⁹ SOU 2021:30 *Kampen om tiden – mer tid till lärande*.

¹⁵⁰ Prop. 2021/22:111 *Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola*.

¹⁵¹ Regeringen (2021). *Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program*. U2021/01877.

¹⁵² Prop. 2021/22:94 är en justerad version av Prop. 2017/18:184, vilken i sin tur bygger på förslag från SOU 2016:77.

fört att utvidgning av yrkesprogrammets omfattning innebär en större arbetsbelastning för eleverna, vilket kan leda till lägre genomströmning och att färre når målen. Därför ska det även fortsättningsvis vara möjligt att läsa behörighetsgivande kurser inom ramen för 2 500 poäng eller välja bort möjligheten att läsa behörighetsgivande kurser. Enligt propositionen ska förändringen tillämpas på utbildning från höstterminen 2023. Skolverket har sedan 2021 ett uppdrag att stödja huvudmän att skapa möjligheter till grundläggande behörighet för elever på yrkesprogram.¹⁵³

Riksdagen biföll i april 2022 regeringens förslag som innebär att alla nationella yrkesprogram i gymnasieskolan ska ge behörighet till universitets- och högskolestudier.

Departementspromemorian Nationell plan för trygghet och studiero

Vad gäller skolans arbete med trygghet och studiero finns det nyligen lagda lagförslag i departementspromemorian *Nationell plan för trygghet och studiero*.¹⁵⁴ Regeringen har därefter gått vidare med en proposition, *Skolans arbete med trygghet och studiero*.¹⁵⁵ Förslagen syftar till att alla barn och elever ska tillförsäkras en utbildning i trygg miljö och en undervisning som präglas av studiero. Detta ska uppnås genom att stärka skolornas förebyggande arbete, öka personalens beredskap att agera i svåra situationer samt skapa en ökad tydlighet och systematik i arbetet med trygghet och studiero. Riksdagen förväntas ta ställning till propositionen under våren 2022.

Departementspromemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

I promemorian *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare* lämnade regeringen förslag att ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska inrättas. Programmet ska bl. a. syfta till att höja kvaliteten på utbildningen genom att lärare och förskollärare ska få bättre möjligheter att under sitt yrkesliv

¹⁵³ Regeringen (2020). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk*.

¹⁵⁴ Ds 2021:13 *Nationell plan för trygghet och studiero*.

¹⁵⁵ Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero*.

bredda sin kompetens, utveckla sin undervisningsskicklighet och sitt ledarskap. Ändringarna i skollagen och den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.¹⁵⁶

4.3.2 Exempel på annat pågående arbete som kan påverka elevers möjligheter att nå målen

Utöver förslag från tidigare utredningar och departementspromemorior vill vi uppmärksamma annat pågående arbete som kan leda till bättre förutsättningar i arbetet för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. Det handlar både om arbete som direkt berör frågor som lyfts tidigare i kapitlet och arbete som mer indirekt kan påverka förutsättningarna framåt.

Stöd i utformning av fysisk skolmiljö

Som framgår av kunskapssammanställningen i detta kapitel är fysiska aspekter av skolmiljön sällan i fokus för skolmyndigheters rapporter om måluppfyllelse i gymnasieskolan. Boverket fick 2018 i uppdrag att ta fram stöd i utformningen av skolors lokaler och utemiljöer.¹⁵⁷ SPSM har i sin tillgänglighetsmodell inkluderat stöd i frågor som rör fysisk skolmiljö och hur denna kan utformas för att understödja elevers lärande. Ifous har också belyst skolmiljöns betydelse i rapporten *Skolmiljöer*.¹⁵⁸ SKR har tillsammans med ett flertal myndigheter initierat ett samverkansnätverk för att utbyta erfarenheter gällande den fysiska skolmiljöns betydelse för tillgänglighet och lärande samt föreslagit att det ska inrättas ett nationellt centrum för skolans lärmiljöer, motsvarande liknande institutioner i andra nordiska länder.¹⁵⁹ Den fysiska skolmiljöns betydelse för lärande aktualiseras också av att många huvudmän för närvarande har behov av att renovera eller låta bygga nya gymnasieskolor.

¹⁵⁶ Utbildningsdepartementet (2021). *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*, U2021/03373.

¹⁵⁷ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/arbetsatt/skolors-miljo/> (hämtad 2022-02-21)

¹⁵⁸ Ifous (2019). *Skolmiljöer*. Ifous fokuserar.

¹⁵⁹ SKL (2019). *Nationellt centrum för lärmiljöer*.

Arbete med fokus på förebyggande insatser

En utvärdering av projekt för att motverka studieavbrott som Socialfonden i Sverige finansierat under programperioden 2014–2020 har visat att dessa i stor utsträckning har varit inriktade mot kompensering, reaktiva åtgärder. Det innebär att insatser primärt riktats till ungdomar som redan avbrutit sina gymnasiestudier och som varken arbetar eller studerar. Inriktningen har stärkt kommunernas arbete med aktivitetsansvaret för dessa ungdomar. En slutsats i utvärderingen är att kommande arbete i högre grad bör prioritera proaktiva åtgärder för att förebygga att elever avbryter sina studier.¹⁶⁰ Förebyggande insatser kan i ett långsiktigt perspektiv vara mer kostnadseffektiva, något som även IFAU stödjer.¹⁶¹ I likhet med Gymnasieutredningen lyfter utvärderingen av socialfondsprojekten behovet av förtroendefulla relationer mellan vuxna och elever. Genom att anställa fler professioner och utveckla nya eller vidareutvecklade funktioner i skolan kan lärare fokusera på kunskapsuppdraget och andra ta vid i arbetet för en hälsofrämjande arbetsmiljö som stödjer och motiverar.

Som framgått tidigare i kapitlet har bl.a. EU-kommissionen pekat på behovet av system för tidig upptäckt av tecken på att elever riskerar att avbryta sin utbildning.¹⁶² OECD beskriver utvecklingen av olika digitala verktyg för tidiga varningssignaler, där ett exempel som nämns rör elever som läser gymnasial yrkesutbildning i Helsingfors. Med hjälp av indikatorer som utgår från elevernas individuella studieplaner, deras användning av lärvverktyg samt veckovisa enkäter som skickas ut via elevernas mobiler, samlas data in som underlag för upptäck av riskfaktorer.¹⁶³ Sådana system är tänkta att underlätta i skolors arbete med att följa elevers progression och tidigt fånga upp riskindikatorer såsom ökad frånvaro. I Sveriges fall kan ett system för tidiga varningssignaler, också kallat EWS¹⁶⁴, t.ex.

¹⁶⁰ Tranquist, J. (2021). *Rätt stöd i rätt tid*. På uppdrag av Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv och Forte.

¹⁶¹ Forslund, A. och Liljeberg, L. (2021). *Unga som varken arbetar eller studerar. En beskrivning av gruppen och effekter av insatser för att möta problemet*. IFAU Rapport 2021:12.

¹⁶² Europeiska Kommissionen (2019). *Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving*, s. 31.

¹⁶³ Bowers, A. (2021). "Early warning systems and indicators of dropping out of upper secondary school: the emerging role of digital technologies", i OECD (2021). *Digital Education Outlook 2021: Pushing the Frontiers with Artificial Intelligence, Blockchain and Robots*, OECD Publishing, Paris.

¹⁶⁴ EWS är en förkortning av Early Warning System.

kunna verka till stöd för mentors uppdrag och det systematiska kvalitetsarbetet.

Det finns inte något nationellt system för tidiga varningssignaler i Sverige, men däremot lokala exempel eftersom alla skolor behöver ha rutiner för att fånga upp t.ex. frånvaro och studieresultat. Ett sådant system har utvecklats av StudyBee tillsammans med två av Academias verksamheter inom gymnasiesegmentet, NTI Gymnasiet och Drottning Blankas gymnasieskola. Systemet, som också kallas proaktiv elevavstämning, används för att dokumentera och synliggöra hur det går för eleverna i den ordinarie undervisningen. Genom ett tydligt signalsystem och visualiseringar kan informationen användas av läraren för att utveckla undervisningen tillsammans med sina kollegor, men också som ett underlag för t.ex. rektor och elevhälsans personal att vidta åtgärder om elever visar tecken på att de behöver mer stöd.¹⁶⁵

Inom ramen för en överenskommelse med regeringen undersöker SKR för närvarande möjligheten att hitta en motsvarande nationell lösning med inspiration i Göteborgsregionens ELIN-system.¹⁶⁶ Syftet med ett nationellt stöd för utveckling av system för tidiga varningssignaler är att bidra till ett mer systematiskt och digitaliserat arbetssätt. Det kan i sin tur kan öka effektiviteten och likvärdigheten i arbetet för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. System som möjliggör att elevens hemkommun kan hålla sig informerad kan också underlätta för eventuella åtgärder inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret.

Inom nämnda överenskommelse erbjuder SKR även annat verksamhetsnära stöd till huvudmän, såväl offentliga som enskilda, bl.a. i frågor som rör utformning av introduktionsprogram, det kommunala aktivitetsansvaret samt underlättande av övergångar till komvux. Stödet ingår som en del av SKR:s övergripande arbete med Uppdrag fullföljd utbildning, som sker i samverkan med myndigheter och andra aktörer. Arbetet ska slutredovisas i februari 2023.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Information om systemet och arbetssättet med proaktiv elevavstämning vid NTI Gymnasiet finns bl.a. på <https://sites.google.com/academedia.se/ntionline/strategier-f%C3%B6r-att-alla-ska-lyckas/pedagogiskt-ledarskap/elevavst%C3%A4mning> (hämtad 2022-04-21).

¹⁶⁶ Enligt utredningens samråd med SKR.

¹⁶⁷ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/03/overenskommelse-for-att-fler-ska-klara-gymnasiet/> (hämtad 2022-02-22).

Gemensam datainfrastruktur och möjlighet att utbyta information

Under utredningens samråd har det lyfts ett antal frågor kopplade till hur elevinformation kan utbytas på ett säkert sätt. Det handlar bl.a. om information som behövs för handläggning och beslut om antagning till gymnasieskolan, överföring av elevinformation vid övergångar samt information som är nödvändig för att såväl individen som andra aktörer ska kunna följa elevens väg mot målen. För de elever som avbryter sin utbildning eller som lämnar gymnasieskolan utan examen finns dessutom behov av informationsöverföring till det kommunala aktivitetsansvaret.

Avsaknaden av en gemensam infrastruktur för utbyte av information försvårar många av skolans författningsreglerade ansvar och leder till såväl en mindre effektiv organisation som bristande rätts-säkerhet för eleven. Behovet av gemensamma lösningar för utbyte av elevinformation är särskilt framträdande när det gäller elever som går i en skola som drivs av annan huvudman än hemkommunen, eller när det gäller nyanlända elever som många gånger påbörjar utbildning i en kommun och sedan flyttar för att fortsätta i en annan.

Det pågår arbete som på olika sätt ska möta behovet av en gemensam digital infrastruktur inom skolväsendet, men enligt de inspel som utredningen fått ta del av går utvecklingen långsamt. Här nedan presenterar utredningen i korthet några av dessa pågående uppdrag.

Datainfrastruktur för livslångt lärande och kompetensförsörjning

I juni 2021 gav regeringen flera myndigheter ett uppdrag om att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande.¹⁶⁸ Målet är att skapa och tillhandahålla digitala tjänster som stärker individers ställning på arbetsmarknaden samtidigt som privat och offentlig sektors kompetensbehov tillgodoses. Myndigheterna ska gemensamt utreda förutsättningarna för att utveckla gemensamma begrepp eller översättningsnycklar mellan existerande strukturer inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet,

¹⁶⁸ Näringsdepartementet (2021). *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande* N2021/01915.

i syfte att underlätta utveckling av tjänster för validering, matchning och vägledning.

Inom ramen för uppdraget ingår också att utveckla säkra metoder för hantering och överföring av individdata. Myndigheterna ska också tillgängliggöra och dela data i syfte att förenkla för privata och offentliga aktörer att göra detsamma. I delredovisningen av uppdraget framkommer inga konkreta förslag på ansvarsfördelning och organisation av förvaltningen av en sammanhållen datainfrastruktur.¹⁶⁹ För att skapa bättre förutsättningar att lyckas har uppdraget förlängts och ska redovisas i sin helhet i januari 2023.¹⁷⁰

Enligt utredningen kan det arbete som utförs inom ramen för detta uppdrag bl.a. bidra till att synliggöra för individer hur de kan komplettera sin utbildning för att matcha arbetsmarknadens kompetenskrav. Utifrån en tanke om att fler ungdomar på introduktionsprogram kommer att läsa ett yrkespaket kan en sådan gemensam infrastruktur skapa bättre förutsättningar för individer att bygga på sin utbildning.

Skolverkets sektorsansvar

Regeringen har sedan 2017 en nationell strategi för digitalisering av skolväsendet.¹⁷¹ Ett syfte med strategin är att bidra till att utvecklingsarbete kan ske strategiskt, systematiskt och kostnadseffektivt inom hela skolväsendet och hos alla huvudmän. För att ta fram förslag för hur strategin skulle verkställas fick SKR i uppdrag att upprätta en nationell handlingsplan för skolväsendets digitalisering i samarbete med Skolverket, skolväsendet och näringslivet. I handlingsplanen ges en samlad behovsbild och förslag som syftar till att skapa bättre förutsättningar för förskolans, skolans och vuxenutbildningens verksamheter. I praktiken handlar det bl.a. om att utveckla undervisningen och arbetet med stöd och anpassningar samt att effektivisera administrationen och underlätta kompetensförsörjningen. Ett förslag i handlingsplanen var att ge Skolverket huvud-

¹⁶⁹ Arbetsförmedlingen (2022). Delredovisning uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande Af-2021/0053 0693.

¹⁷⁰ Näringsdepartementet (2021). *Ändring av uppdraget att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. N2021/02870.

¹⁷¹ Utbildningsdepartementet (2017). *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet U2017/04119/S*. Strategin sträcker sig t.o.m. 2022.

ansvar för att samordna statens arbete kring digitalisering av skolväsendet.¹⁷²

Sedan år 2020 har Skolverket enligt instruktion ett sektorsansvar för skolans digitalisering. Det innebär ett ansvar för att tillvarata digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet. Skolverket ska därmed vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga myndigheter och andra relevanta parter.¹⁷³ Ett av de områden som Skolverket arbetar med inom ramen för sitt sektorsansvar handlar om de tekniska aspekterna av infrastruktur och standardiseringar. Arbetet bedrivs i huvudsak genom samverkan i Forum för informationsstandardisering (FFIS) och Svenska institutet för standarder (SIS). Inom området infrastruktur fokuserar Skolverket initialt på säker identifiering och säkert utbyte av information. Skolverket har i detta syfte också fått ett regeringsuppdrag att förbereda anslutning av relevanta informationsflöden till den infrastruktur för säker digital kommunikation inom offentlig sektor som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har i uppdrag att tillhandahålla senast i september 2023.¹⁷⁴

Skolverket skriver i sitt budgetunderlag för 2023–2025 om tillvaratagandet av digitaliseringens potential för ökad måluppfyllelse och likvärdighet som ett prioriterat område. För huvudmännen innebär den digitala utvecklingen att de behöver investera i teknik och mjukvara för undervisning och administration samt se till att ledning och personal har rätt kompetens för att nyttja de möjligheter som digitaliseringen ger. I budgetunderlaget lyfts också behov av att förbättra interna förutsättningar på Skolverket med ett mer snabbrikt utvecklingsarbete, förbättrad teknisk miljö, innovativ kultur och högre digital kompetens.¹⁷⁵

Alla huvudmän och verksamheter som hanterar personuppgifter måste följa dataskyddsförordningen (GDPR) samt följa praxis och utveckling inom dataskydd och informationssäkerhet, vilket kan vara en utmaning för huvudmän och skolor. Enligt utredningen kan att arbetet med att utveckla standarder för säkert utbyte av information effektivisera och stärka rättssäkerheten för eleven vid antagning till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt vid överföring av elevinformation.

¹⁷² SKL (2019). #skolDigiplan – Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet.

¹⁷³ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk 18 §, första stycket, 7 p.

¹⁷⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. (regeringsbeslut 2021-12-16)

¹⁷⁵ Skolverkets budgetunderlag 2023–2025 dnr 2021:2209.

Den nationella betygsdatabasen Beda

Universitets- och högskolerådet (UHR) administrerar den nationella betygsdatabasen Beda, som samlar in information om examina och slutbetyg utfärdade i gymnasieskola och komvux. Informationen används sedan dels i framställningen av statistik om dessa skolformer, dels i antagningen till högre utbildning. Uppgifter från Beda kan också, mot en avgift, nyttjas av kommuner i deras arbete med att identifiera målgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret.

Under 2018 genomförde Skolverket en förstudie om utvecklingsbehov gällande Beda.¹⁷⁶ Syftet med förstudien var primärt att undersöka hur Beda kan utvecklas för att ligga till grund för antagning till behörighetsgivande utbildning i komvux. I samband med förstudien lyfte dock Skolverket även andra utvecklingsmöjligheter med Beda. Dessa rörde bl.a. antagning till annan gymnasial utbildning i komvux, antagning till gymnasieskolan och folkhögskola samt informationsöverföring vid elevers övergångar inom gymnasieskolan.

UHR har därefter fått i uppdrag av regeringen att börja bygga ut Beda för att på sikt ta emot meriter från fler skolformer och tillgängliggöra data till fler aktörer.¹⁷⁷ Utvecklingen ska ta utgångspunkt i förslag som presenterats i Skolverkets förstudie. I ett första skede handlar utvecklingen om att uppgifter från Beda ska kunna användas i antagning till komvux, folkhögskola och yrkeshögskola. För närvarande pågår arbete som rör juridiska aspekter av denna utvidgning, om frågor kopplade till behörighet och autentisering samt om det ska bli obligatoriskt att rapportera till Beda. Övriga användningsområden som Skolverket lyfte i sin förstudie har ännu inte ingått i UHR:s arbete med att utveckla Beda.

Enligt utredningen kan en utveckling av Beda i enlighet med de förslag som Skolverket lämnade i sin förstudie underlätta antagning till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och eventuellt även överföring av elevinformation vid övergångar. Den nu pågående utvecklingen av databasen kommer också att underlätta elevers övergångar till komvux och folkhögskola.

¹⁷⁶ Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

¹⁷⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet. (regeringsbeslut 2020-12-17)

Nationellt kvalitetssystem och dialoger med huvudmän

Med utgångspunkt i förslag från Skolkommissionen och rekommendationer från OECD har regeringen gett skolmyndigheterna i uppdrag att utveckla ett nationellt kvalitetssystem för skolan. I detta uppdrag ingår framtagande och uppföljning av nationella målsättningar, delmål och indikatorer för varje skolform och fritidshemmet.¹⁷⁸

I uppdraget ingår också att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska erbjuda huvudmän i skolväsendet återkommande kvalitetsdialoger. I december 2021 redovisade Skolverket förslag på hur kvalitetsdialogerna kan följas upp och utvärderas. Det övergripande syftet med dialogerna är att bidra till ökad kvalitet och likvärdighet. Ytterligare syften är att underlätta huvudmännens arbete med planering, analys, uppföljning och utveckling av verksamheten. Vidare ska kvalitetsdialogerna identifiera huvudmännens behov av utveckling, så att huvudmännen kan erbjudas stöd utifrån sina respektive behov.¹⁷⁹ Genomförandet av kvalitetsdialoger, som inleds i oktober 2022, ska underlättas genom att Skolverket stegvis inrättar regionala kontor, samlokaliserade med SPSM.

Vi uppfattar att väl genomförda kvalitetsdialoger kan ge goda underlag för att förbättra och underlätta huvudmännens kvalitetsarbete och resursfördelning, vilket i sin tur kan ge elever bättre förutsättningar att nå målen med sin utbildning.

4.3.3 Sammanfattande kommentar

I kunskapssammanställningen beskrivs identifierade direkta orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning. I den avslutande delen har utredningen vidgat perspektivet till att även lyfta vissa områden som kan påverka förutsättningarna i arbetet för att öka elevernas måluppfyllelse. I det sammanhanget har vi nämnt behov av en gemensam digital infrastruktur för skolan och utvecklingen av ett nationellt kvalitetssystem. Andra exempel på faktorer som kan påverka förutsättningarna i arbetet för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning kan ligga i styrkedjans funktio-

¹⁷⁸ Utbildningsdepartementet (2021). *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

¹⁷⁹ Skolverket (2021). *Redovisning av förslag till uppföljning och utvärdering av kvalitetsdialoger* Dnr. 2021:1874.

nalitet, där bl.a. Skolinspektionen har beskrivit brister i huvudmännens styrning av gymnasieskolan.¹⁸⁰ Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har nyligen haft i uppdrag att lämna förslag på hur styrningen av gymnasial utbildning kan förbättras. Detta bl.a. mot bakgrund av att gymnasieskolan i vissa avseenden och i vissa delar av landet fungerar som en marknad, där huvudmän delvis konkurrerar om elever. Skollagen ger kommuner och andra huvudmän något olika uppdrag i erbjudandet av gymnasieutbildning, vilket också innebär att konkurrensen sker på olika villkor.¹⁸¹ Enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskolan påverkar konkurrensen utbudet av gymnasieutbildning i en riktning som inte är gynnsam för vare sig individer, arbetsgivare eller samhället i vidare bemärkelse.¹⁸²

Arbetet för ökad måluppfyllelse kan också påverkas av svårigheter i skolans kompetensförsörjning och bristen på behöriga lärare inom vissa kategorier. Såväl gymnasieskolan som gymnasiesärskolan förväntas enligt Skolverkets senaste lärarprognos, till skillnad från flertalet andra skolformer, ha ett fortsatt ökande behov av behöriga lärare fram till 2035.¹⁸³ Framför allt i gymnasiesärskolan och i gymnasieskolans yrkesämnen är andelen behöriga lärare låg. Bland de senare förväntas också relativt stora pensionsavgångar under de närmaste åren. Enligt prognosen kommer behovet av fler speciallärare och specialpedagoger också att kvarstå. Det råder stora regionala skillnader i rekryteringsbehoven.

Kunskapsmanställningen visar att bakgrunden till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning är komplex. Orsaker kan finnas såväl på systemnivå, i den lokala styrningen och utformningen av utbildning, som i samvariationen mellan bakgrundsfaktorer hos elever och deras studieresultat som skolan inte lyckats kompensera för. Som framkommit i kapitel 3 är utmaningen att få fler unga att nå målen med sin gymnasieutbildning inte ny. Utmaningen är inte heller unik för Sverige, utan delas med många andra länder.

¹⁸⁰ Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan*. Kvalitetsgranskning 2018.; Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan*. Tematisk kvalitetsgranskning 2021.

¹⁸¹ De olika villkoren består bl.a. i att kommuner, till skillnad från andra huvudmän, enligt 15 kap. 30 § skollagen har ansvar för att elever erbjuds ett allsidigt utbud av utbildningar samt att beslut om utbud ska ta hänsyn till elevernas önskemål.

¹⁸² SOU 2020:33. För mer information om utredningens förslag och om hur regeringen gått vidare med dessa, se beskrivning i 4.3.1.

¹⁸³ Skolverket (2021). *Lärarprognos 2021*.

Erfarenheter om framgångsfaktorer i insatser för att få fler elever att fullfölja sin utbildning visar att det behövs olika typer av åtgärder. Det handlar om förebyggande insatser för att öka ungdomars studiemotivation genom ett välfungerande utbildningssystem, att tidigt reagera på signaler om risk för avhopp samt att tillse att det finns system för att fånga upp ungdomar som lämnat skolan och vägleda dem tillbaka i utbildning.

Som framkommit ligger också många förslag på bordet från tidigare utredningar, som syftar till att hantera ett flertal av de problemområden som orsakar att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning. Vissa av dessa har regeringen valt att gå vidare med och riksdagen bifallit regeringens förslag. Andra ska i närtid beslutas av riksdagen. Det finns också områden som nyligen har varit i fokus för utredningar, men som regeringen inte valt att gå vidare med.

Utredningens uppdrag är huvudsakligen inriktat mot att föreslå åtgärder för att utveckla användningen av yrkespaket på introduktionsprogram (kapitel 5) samt att underlätta övergången till komvux för unga som inte når målen med sin utbildning i gymnasieskolan (kapitel 6). Dessa områden kan utgöra viktiga pusselbitar i arbetet för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning, men är samtidigt relativt avgränsade i relation till komplexiteten i bakomliggande orsaker. I kapitel 7 återkommer vi till ytterligare områden att belysa med utgångspunkt i föreliggande kapitelns kunskapsmanställning.

5 Yrkespaket – en möjlig väg till arbete för vissa elever på introduktionsprogram

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur yrkespaket används inom gymnasieskolans introduktionsprogram. Om så bedöms lämpligt, ska utredningen också föreslå hur användningen av yrkespaket kan utvecklas inom ett eller flera introduktionsprogram för att skapa utbildningar av hög kvalitet och med hög relevans för arbetsmarknaden.

I det här kapitlet beskriver vi hur yrkespaket används på introduktionsprogram och för resonemang om utbildningarnas ändamålsenlighet.¹ Därefter presenterar vi förslag om hur denna användning kan utvecklas ytterligare. Notera att vi använder begreppet yrkespaket synonymt med sammanhållna yrkesutbildningar, som är det begrepp som används i reglering kopplad till yrkespaketen.

5.1 Behov av tydligare vägar till arbete för elever som saknar behörighet till nationella program

Det råder i dag brist på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft inom många branscher, en brist som enligt prognoser kommer att hålla i sig en tid framöver.² Sverige står inte ensam i utmaningen att få fler ungdomar intresserade för en gymnasial yrkesutbildning och komma ut i arbete.³ Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola hade nyligen i uppdrag att bl.a. föreslå

¹ Som framgått av kapitel 2 har utredningen inte tolkat att det ingår i direktiven att undersöka möjlig utveckling vad gäller tillämpning av yrkespaket för elever på nationella program.

² Se t.ex. SCB (2021). *Trender och prognoser 2020*.

³ Se t.ex. Cedefop (2017). *Cedefop European public opinion survey on vocational education and training*; OECD (2020). *Education at a glance 2020*.

åtgärder för att stärka gymnasieskolans bidrag till kompetensförsörjningen. För elever som inte är behöriga till nationella program pekar utredningen i betänkandet *Gemensamt ansvar* på ett behov av strukturerade, påbyggnadsbara och arbetsmarknadsrelevanta yrkesutbildningar.⁴ Utredningen konstaterar samtidigt att introduktionsprogrammen är behäftade med ett stigma. Detta eftersom själva utgångspunkten för att en elev går ett introduktionsprogram är ett tidigare skolmisslyckande som lett till att eleven inte är behörig till de nationella programmen.

Utmaningar med introduktionsprogrammen har även belysts av skolmyndigheter och andra utredningar, vilket vi beskriver i kapitel 4. Det framkommer t.ex. i en tidig granskning från Skolinspektionen 2013 att samverkan mellan introduktionsprogrammen, de nationella programmen och arbetsmarknaden behöver stärkas i syfte att underlätta för eleverna att komma vidare mot målen med sin utbildning.⁵ Skolverket pekade i en undersökning 2015 på att elever på introduktionsprogram inte alltid ges goda förutsättningar p.g.a. brist på lärare, lokaler och praktikplatser.⁶ I sin lägesbedömning 2020 beskriver myndigheten skillnader i hur väl de olika introduktionsprogrammen fungerar för att förbereda eleverna för fortsatta studier eller arbetsliv.⁷ Gymnasieutredningen återger problem behäftade med att det inte alltid står klart för skolan vad eleven har för mål med utbildningen och vilket stöd hen behöver för att nå detta mål.⁸

Skolverket har å andra sidan påvisat att inslag av yrkesutbildning på introduktionsprogram ökar elevernas förutsättningar till etablering efter gymnasieskolan. Som framgått i kapitel 3 påbörjar en relativt stor andel av eleverna sin utbildning i gymnasieskolan på ett introduktionsprogram. Nästan en tredjedel av de elever som lämnar gymnasieskolan utan examen har också ett introduktionsprogram som sista studieväg.⁹ Det innebär att många elever inte gör en övergång från introduktionsprogram till nationella program i gymnasieskolan. För dessa ungdomar finns alternativen att läsa vidare i kom-

⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 657 ff.

⁵ Skolinspektionen (2013). *Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan*. 2013:6.

⁶ Skolverket (2015). *Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan*. Rapport 422.

⁷ Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*, s. 37.

⁸ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, kapitel 20.

⁹ Detta framgår även av vår redovisning i kapitel 3.

vux eller folkhögskola eller att gå direkt till arbetsmarknaden. Elever på vissa introduktionsprogram kan från början ha som mål att bli förberedd för arbetsmarknaden, men det saknas gemensamma studievägar för att tydliggöra detta. Att skapa tydliga studievägar som förbereder elever på introduktionsprogram för delar av arbetsmarknaden som deras kompetenser matchas mot, kan därmed ses som ett viktigt led i arbetet för att stärka gymnasieskolans bidrag till kompetensförsörjningen. För samhällets del skulle detta innebära ett bättre tillvaratagande av fler unga vuxnas arbetskraft. För ungdomarnas del kan en sådan utveckling innebära större möjligheter till egen försörjning.

5.1.1 Yrkesutbildning på introduktionsprogram

I samband med den senaste reformen av gymnasieskolan (Gy11) infördes skärpta behörighetskrav. Från att ha varit behörig till ett nationellt program med tre godkända betyg, matematik, svenska och engelska, krävdes godkända betyg i dessa tre ämnen samt ytterligare fem ämnen för att få tillträde till yrkesprogrammen. Det individuella programmet avskaffades och ersattes av fem introduktionsprogram med olika syften: individuellt alternativ, preparandutbildning, programriktat individuellt val, språkinträdning och yrkesintroduktion. Bakgrunden till denna förändring var att elever med låga meritvärden bedömdes vara dåligt förberedda för studier på nationella program och att de i högre utsträckning avbröt utbildningen i för tid.¹⁰ Det hade också sin bakgrund i ett identifierat behov av att höja kvaliteten på yrkesprogrammen.¹¹ Förändringen syftade till att elever som inte var tillräckligt förberedda skulle inleda sin utbildning på ett introduktionsprogram i stället för att gå direkt in på ett nationellt program och där riskera att misslyckas med att tillgodogöra sig och slutföra utbildningen.¹² Det tidigare individuella programmets ramar bedömdes vara för vida, vilket medförde en otydlighet. De nya introduktionsprogrammen fick syften som skulle skilja sig åt och tydliggöra riktningen på utfallet av utbildningen.

Sedan 2019 finns fyra introduktionsprogram i gymnasieskolan, efter att preparandutbildningen tagits bort och tidigare program-

¹⁰ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹¹ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

¹² Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

inriktat individuellt val ersatts av programinriktat val som numera även kan inriktas mot högskoleförberedande program. Yrkesintroduktion, som är ett av gymnasieskolans fyra introduktionsprogram, har ett tydligt syfte att elever ska få en yrkesinriktad utbildning som underlättar för dem att etablera sig på arbetsmarknaden eller som leder till studier på ett yrkesprogram. Utbildning på individuellt alternativ kan också syfta till att elever ska gå vidare till arbetsmarknaden, vid sidan av att förbereda elever för övergång till yrkesintroduktion eller annan fortsatt utbildning.¹³

Eleverna på yrkesintroduktion utgör en heterogen grupp med olika förutsättningar och behov. Vissa elever kan bli behöriga till ett nationellt yrkesprogram efter relativt kort tid. Andra elever har yrkesintroduktion som sin huvudsakliga gymnasieutbildning. Yrkesintroduktion kan ha varierande utformning och en mer eller mindre tydlig programstruktur. Utbildningen kan vara helt individuellt utformad eller gruppbaserad och sökbar.

Utbildningen på yrkesintroduktion ska till största del innehålla yrkesutbildning, men den kan också innehålla grundskoleämnen såsom svenska eller svenska som andraspråk. Nyanlända elever som går yrkesintroduktion behöver undervisning i svenska och ofta också studiehandledning på modersmålet. Utformning och organisation av utbildningen på introduktionsprogrammen sätts av huvudmannen i en plan för utbildningen som tillsammans med elevens mål utgör underlag för utbildningens innehåll. Detta beskrivs närmare i kapitel 3. De lokala och individuella anpassningarna av yrkesintroduktion gör att utbildningens längd och innehåll skiljer sig åt. Hur lång tid det tar för eleven att genomföra sin utbildning eller hur omfattande den är beror på vilket mål eleven satt med sin utbildning och hur huvudmannen valt att organisera densamma.

5.1.2 Riksdagens tillkännagivande om tvåårig yrkesskola

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att låta utreda inrättandet av en tvåårig yrkesskola.¹⁴ Av utredningens direktiv framgår att en utgångspunkt ska tas i detta tillkännagivande när det gäller uppdraget att analysera användningen av och utvecklings-

¹³ 17 kap. 3 § skollagen (2010:800).

¹⁴ Riksdagens utbildningsutskott (2019). *Gymnasieskolan*. Betänkande 2018/19: UbU11.

möjligheter för yrkespaket på introduktionsprogram. De nationella programmen i gymnasieskolan är alla treåriga i dag. Riksdagens motiv för att inrätta en tvåårig yrkesskola är att för de elever som inte kommer in på ett nationellt program bör det finnas en första väg in i ett yrke eller en brygga till fortsatta studier. Enligt tillkännagivandet ska yrkesskolan vara en del av det ordinarie utbildnings-systemet, där utbildningen ska utformas i nära samverkan med näringslivet och innehålla omfattande arbetsplatsförlagt lärande. Utbildningen ska hålla hög kvalitet och vara relevant för arbetsmarknaden. Det blir därmed en väg för de ungdomar som snabbare vill ut i arbetslivet.

Sammanfattningsvis finns det flera skäl att undersöka hur yrkesutbildning som riktar sig till elever som saknar behörighet till nationella program kan struktureras för att tydligare utgöra en alternativ väg till arbete. Detta vittnar såväl riksdagens tillkännagivande om en tvåårig yrkesskola som regeringens intention med möjligheten att tillämpa yrkespaket på introduktionsprogram om.

5.2 Yrkespaketets tillkomst

I detta avsnitt ger vi en bakgrund till framtagandet av yrkespaket, vilka nationella yrkespaket som finns att tillgå och hur yrkespaketen kan användas på introduktionsprogram. Vi redogör också för de olika källor till information som utredningen använder sig av i denna del av uppdraget.

5.2.1 Skolverkets uppdrag om yrkespaket

Under 2016 fick Skolverket i uppdrag att utforma förslag till sammanhållna yrkesutbildningar som svarar mot de kompetenskrav som olika branscher ställer. Uppdraget ingick som en del i Uppdrag om förberedande åtgärder med anledning av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Uppdraget i sin helhet handlade om att stödja och stimulera huvudmännens arbete med att införa regionalt yrkesvux.¹⁵

¹⁵ Utbildningsdepartementet (2016). *Uppdrag om förberedande åtgärder med anledning av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning*. U2016/04619/GV.

Under våren 2017 gav regeringen Skolverket i uppdrag att i sitt arbete med att utforma förslag till sammanhållna yrkesutbildningar för komvux se till att studievägarna även kan tillämpas inom gymnasieskolans introduktionsprogram där så är lämpligt.¹⁶ Förslaget har sin bakgrund i den s.k. Migrationsöverenskommelsen som 2015 träffades mellan regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet), Centerpartiet, Liberalerna, Moderaterna och Kristdemokraterna.¹⁷

I Skolverkets redovisning av uppdragen framkommer att det inom komvux sedan en lång tid tillbaka har anordnats yrkesutbildningar som är sammansatta av ett antal nationella yrkesämnen och kurser. Utbildningarna har ofta tagits fram av huvudmän och externa utbildningssamordnare i samverkan med en lokal, regional eller nationell företrädare för ett yrkesområde. De sammanhållna yrkesutbildningarna, som senare kom att benämnas yrkespaket, är utformade utifrån de kompetenskrav som olika branscher ställer. Tanken bakom framtagandet av nationella yrkespaket var att standardisera och kvalitetssäkra en bred flora av då befintliga sammanhållna yrkesutbildningar framtagna på lokal eller regional nivå. Yrkespaketen bedöms lämpliga i komvux, men kan användas för elever inom gymnasieskolans introduktionsprogram om en individuell bedömning visar att innehållet i ett yrkespaket passar en elev. Av Skolverkets redovisning framkommer att vissa branschrepresentanter anser att de nationella yrkespaketen inom deras egen bransch inte bör tillämpas på introduktionsprogram.¹⁸

Skolverket lanserade de nationella yrkespaketen under 2018 och genomförde i samband med det olika implementeringsinsatser. För introduktionsprogrammets del handlade dessa om att myndigheten bjöd in till en serie konferenser som riktades till personal inom introduktionsprogrammen, där bl.a. de nationella yrkespaketen presenterades. Skolverkets arbete med att ta fram nationella yrkespaket har fortsatt även efter redovisningen av uppdraget. Yrkespaketen tas fram i samråd med de nationella programråden och revideras vid behov.¹⁹

¹⁶ Utbildningsdepartementet (2017). *Uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar i gymnasieskolan*. U2017/01930.

¹⁷ <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/> (hämtad 2022-03-24)

¹⁸ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införande av regionalt yrkesvux*. Dnr 2017:702.

¹⁹ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införande av regionalt yrkesvux*. Dnr 2017:702. Exempel på kommande revideringar framgår av tabell 5.1.

Uppdrag om yrkespaket för komvux som särskild utbildning

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2020 i uppdrag att i samråd med de nationella programråden ta fram sammanhållna yrkesutbildningar som kan användas inom komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.²⁰ I likhet med tidigare uppdrag om yrkespaket skulle även dessa svara mot de kompetenskrav som olika branscher ställer och utformas så att de kan fungera som påbyggbara utbildningspaket. I uppdraget ingick också att utreda om de yrkespaket inom gymnasial yrkesutbildning som Skolverket tidigare tagit fram kan lämpa sig för målgruppen för komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå, antingen i befintligt utförande eller med vissa justeringar när det gäller innehåll. Skolverket skulle också överväga om det fanns behov av yrkespaket som kan användas inom gymnasiesärskolan.

Skolverket föreslog inom ramen för uppdraget nio yrkespaket omfattande 300 till 500 gymnasiesärskolepoäng. Utöver paketen togs det även fram en lista bestående av kurser, vars innehåll anses vara viktigt som ett komplement till yrkeskunskaperna. Yrkespaketet kan också kompletteras med andra kurser på grundläggande eller gymnasial nivå.

Det framkommer i Skolverkets redovisning av uppdraget att det råder ett samförstånd bland branschföreträdare, myndigheter och organisationer om att det är viktigt att fler individer som läst i gymnasiesärskolan eller komvux som särskild utbildning ska komma ut i lönearbete. Det är dock tydligt att det finns vissa hinder för att de föreslagna yrkespaketen ska vara lösningen. Det finns bl.a. begränsade möjligheter till studiefinansiering för dem som önskar studera i komvux som särskild utbildning. Myndigheters regelverk för ersättningar och det faktum att olika regelverk kolliderar kan hindra dessa elever att studera. Denna problematik lyftes även av Komvuxutredningen, som gjorde bedömningen att målgruppen bör säkerställas ekonomiska förutsättningar för att studera i syfte att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Utredningen lyfte fram att det borde vara möjligt för individer att behålla ersättning genom socialförsäkringen eller liknande vid studier såväl som vid sysselsättning inom daglig verksamhet.²¹ Andra hinder är att arbetsgivare inte ser vinster med att anställa någon ur denna målgrupp och att konkurrensen är hård

²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk (regeringsbeslut 2019-12-19).

²¹ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, s. 130.

om de arbeten som inte kräver en gymnasieexamen. Det finns också en rädsla hos arbetsgivare för hur dessa elever ska bemötas och en okunskap om vilket stöd de behöver.

Skolverkets bedömning är att gymnasiesärskolans befintliga struktur, utifrån gällande bestämmelser, inte medger yrkespaket inom skolformen. Elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp, men som valt en utbildning inom gymnasieskolans introduktionsprogram, kan däremot ges möjlighet att läsa de nationella yrkespaketen som är framtagna för komvux och som kan användas inom introduktionsprogrammen.

5.2.2 De nationella yrkespaketen tas fram i samverkan med de nationella programråden

Skolverket ansvarar för att tillsammans med olika bransch-kunniga personer och de nationella programråden ta fram och förvalta de nationella yrkespaketen. För varje yrkesprogram och för påbyggnadsutbildningen gymnasieingenjör²² i gymnasieskolan finns det ett nationellt programråd. Programråden stärker samarbetet mellan gymnasieskolan och arbetslivet, för att yrkesutbildningarna bättre ska motsvara arbetsmarknadens behov.

Skolverket beskriver på sin webbsida arbetet i de nationella programråden på följande sätt.²³ De 13 nationella programråden diskuterar och ger råd till Skolverket i olika frågor som rör yrkesutbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux²⁴. Det kan t.ex. handla om analyser av utbildningar utifrån arbetsmarknadens behov, yrkesutbildningarnas innehåll eller utformning av stöd av olika slag riktat mot handledare eller lärare. Skolverket använder synpunkter och förslag från de nationella programråden som underlag för regeringsredovisningar, stödmaterial och olika beslut.²⁵

Skolverket utser programrådets ledamöter. Dessa har i sin tur nominerats av arbetsgivarorganisationer, arbetstagarorganisationer, branscher och myndigheter. De är representanter från arbetslivet

²² Elever som har läst gymnasieskolans teknikprogram har möjlighet att välja påbyggnadsutbildning gymnasieingenjör genom att läsa ett fjärde år.

²³ <https://www.skolverket.se/om-oss/organisation/nationella-programrad-for-yrkesutbildning-pa-gymnasial-niva> (hämtad 2022-03-24)

²⁴ Inkl. komvux som särskild utbildning.

²⁵ Som exempel på hur de nationella programråden involveras kan nämnas det nu pågående arbetet med ämnesutformning av gymnasial utbildning, där även de nationella yrkespaketens innehåll ingår.

med kunskap om programmens yrkesområden, t.ex. som ansvariga för utbildnings- eller kompetensförsörjningsfrågor.

Programrådets arbete regleras i Skolverkets instruktion. Där framgår att myndigheten ska ansvara för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning.²⁶ Det finns också reglerat i gymnasieförordningen att de nationella programråden ska höras när det gäller ansökan om avvikelser för de nationella yrkesprogrammen.²⁷

För att de nationella yrkespaketen ska utformas utifrån aktuella krav för anställning har Skolverket genomfört samråd med de nationella programråden och dialogmöten med andra aktörer på arbetsmarknaden. De nationella programråden har fått ta ställning till förslag som tagits fram baserat på då redan befintliga och vanligt förekommande yrkespaket. Dessutom har de nationella programråden för varje yrkesprogram fått utforma egna förslag på yrkespaket. Avsikten var att få fram ett mer enhetligt utbud som kan rekommenderas på nationell nivå.²⁸

5.2.3 Vad är yrkespaket?

Yrkespaketen består av en kombination av kurser på gymnasial nivå som ska matcha de kompetenskrav som arbetsmarknaden ställer för att kunna anställa personer inom ett specifikt yrke eller yrkesområde.²⁹ Kurserna som yrkespaketen bygger på är desamma som erbjuds inom ramen för ett nationellt yrkesprogram. Den stora skillnaden mellan ett yrkesprogram i gymnasieskolan och ett yrkespaket är att yrkesprogrammen har en given programstruktur.³⁰ Ett nationellt yrkesprogram ger därmed en bredare och mer omfattande utbildning. Ett nationellt yrkespaket ska kunna erbjudas i hela landet och en person som väljer att gå ett nationellt yrkespaket ska vara trygg i att utbildningens innehåll motsvarar kraven för anställning.

²⁶ 10 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

²⁷ 5 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

²⁸ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införande av regionalt yrkesvux*. Dnr 2017:702.

²⁹ Enligt 4 kap. 12 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning är en sammanhållen yrkesutbildning en kombination av nationella kurser i yrkesämnen som är relevanta för ett yrkesområde.

³⁰ Med programstruktur avses en reglering av innehållet för varje nationellt program, där ett visst utrymme viks åt kurser i gymnasiegemensamma ämnen, programgemensamma ämnen, inriktning, programfördjupning samt gymnasiearbetet.

Yrkespaketen presenteras som förslag till huvudmännen för yrkesutbildning, vilka kan välja om och hur de ska använda paketen. Utbildningarna ska förbereda eleverna för arbetsmarknaden och möjliggöra en snabbare väg ut i arbete för de elever som inte främst vill inrikta studierna mot ett nationellt program eller andra studier. Yrkespaketen är således kortare utbildningar som i sig inte leder till en yrkesexamen.³¹ De nationella yrkespaketen kan användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram och komvux. Avsikten är även att de ska kunna fungera som påbyggbara utbildningar som stegvis kan leda till en examen. Syftet med yrkespaketen är således dels att lägga en grund för anställning, dels en grund för fortsatta studier. De nationella yrkespaketen finns beskrivna på Skolverkets webbplats. I tabell 5.1 presenteras samtliga nationella yrkespaket som för närvarande finns tillgängliga.

³¹ SOU 2019:20 *Stärkt kompetens i vård och omsorg*, s. 209.

Tabell 5.1 Förteckning över samtliga nationella yrkespaket för användning inom komvux på gymnasial nivå och på introduktionsprogram

Barn och fritid	Bygg och anläggning	El och energi	Fordon och transport	Handel och administration ²	Hantverk	Hotell och turism	Industriteknik	Naturbruk	Restaurang och livsmedel	VVS och fastighet	Vård och omsorg	Övriga
Barnskötare – Barnskötare	Anläggningsföretag, 1 200 p	Elektriker, 1 400 p	Yrkesföretag, 1 200 p	Administratör, 400 p ³	Frisöraspirant, 1 500 p	Aktiviteter och upplevelser, 1 400 p	Industri teknisk grund, 700 p	Djurskötare i mjölkproduktion, 600 p	Kock, 1 400 p	Ventilationsmontering, 700 p	Vårdbiträde, 800 p	Film- och TV-arbetare, 900 p
Elevasistent	Beläggningsarbetare, 900 p	Larm- och säkerhetsteknik, 800 p	Yrkesföretag, 1 600 p ¹	Ekonomi- och redovisningsassistent, 700 p ³	Floristaspirant, 1 500 p	Bokning, 1 200 p	Påbyggnad CNC, 600 p	Skötsel av utemiljöer, 600 p	Servitör, 1 400 p	Påbyggnad Ventilation, 700 p	Under-sköterska, 1 500 p	
Påbyggnads-paket	Bergarbetare, 1 200 p	Elektronik- tekniker, 600 p	Yrkesföretag, 2, 800 p ¹	Säljstöd företagsförsäljning, 800 p ³	Barberare, 1 500 p ⁴	Bokning och försäljning, 1 200 p	Påbyggnad Underhall, 500 p		Bagare och konditor, 1 400 p	Spinklermonitör, 400 p		
Elevasistent, 400 p	Betongarbetare, 1 100 p	Elektrotekniker, 600 p	Personbils- mekaniker, 1 300 p	HR-assistent, 700 p ³		Gästvärd, 500 p	Påbyggnad Svets, 500 p		Charkuteri- arbetare/ Charkuterist, 1 000–1 500 p	Fastighet Bas, 800 p		
Elevasistent, 400 p	Idrotts- och fritidsanläggning, 800 p	Nätverks- tekniker, 800 p	Lastbils- mekaniker, 1 400 p	Inköps- assistent, 500 p ³		Gästvärd – försäljning/ gäst relations/ event- värd, 900 p	Påbyggnad Sågverk, 400 p		Styckare/ Styckare med inriktning mot slakt, 1 000–1 400 p	Påbyggnad Fastighetsvärd, 500 p		
Bad- och fritidsanläggning, 800 p	Hålltagare, 1 000 p	Glastekniker, 1 200 p	Maskin- mekaniker, 1 400 p	Assistent marknadsföring, 700 p ³		Konferensvärd, 1 200 p	Påbyggnad Grafisk produktion, 400 p		Påbyggnad Styckare med inriktning mot slakt, 1 000–1 400 p	Påbyggnad Fastighets- skötare, 500 p		
Bad- och fritidsanläggning, 800 p	Reservdelsspecialist – lätta fordon, 1 100 p	Reservdelsspecialist – lätta fordon, 1 100 p	Reservdelsspecialist – lätta fordon, 1 100 p	Kundvärd reception, 400 p ³		Receptionist, 1 200 p	Påbyggnad Industriell träbyggnad, 400 p		Påbyggnad Fastighets- tekniker, 600 p			

Barn och fritid	Bygg och anläggning	El och energi	Fordon och transport	Handel och administration ²	Hantverk	Hotell och turism	Industriteknik	Naturbruk	Restaurang och livsmedel	VVS och fastighet	Vård och omsorg	Övriga
	Murare, 1 000 p		Reservdels-specialist – tunga fordon, 1 100 p	Administration bas, 500 p ⁴		Hotell Bas – Vårdnadservice 700 p	Påbyggnad Träindustri-teknik, 300 p			VVS-isolerare Bas, 400 p		
	Målare, 1 000 p			Administration påbyggnad mot ekonomi och redovisning, 400 p ⁴			Påbyggnad Låssmed, 700 p			Påbyggnad VVS-isolerare, 400 p		
	Plattsättare, 1 200 p			Administration påbyggnad mot HR, 400 p ⁴								
	Plåtslagare, 1 000 p			Administration påbyggnad mot inköp, 400 p ⁴								
	Stenmonitär, 1 200 p			Administration påbyggnad mot marknadsföring, 400 p ⁴								
	Stållningsbyggare, 1 200 p			Handel bas, 500 p ⁴								
	Takmonitär, 1 200 p			Handel, påbyggnad mot butiks-säljare, 400 p ⁴								

Barn och fritid	Bygg och anläggning	El och energi	Fordon och transport	Handel och administration ²	Hantverk	Hotell och turism	Industriteknik	Naturbruk	Restaurang och livsmedel	VVS och fastighet	Vård och omsorg	Övriga
	Träarbetare, 1 000 p			Handel, påbyggnad mot säljstöd och företagsförsäljning, 400 p ⁴								
	Undertaksmonör, 1 200 p			Handel, påbyggnad mot lager och logistik, 400 p ⁴								
	Väg- och anläggningsarbetare, 1 100 p											

Källa: Skolverket. (Informationen hämtad på www.skolverket.se 2022-05-03.)

- ¹ De nationella yrkespaketen för yrkesförare kan inte användas för gymnasieskolans introduktionsprogram.
- ² Handels- och administrationsprogrammet blir fr.o.m. den 1 juli 2022 försäljnings- och serviceprogrammet.
- ³ Yrkespaketet gäller t.o.m. juni 2022.
- ⁴ Yrkespaketet gäller fr.o.m. juli 2022.

Som framgår av tabell 5.1 finns det drygt 80 nationella yrkespaket, som är möjliga att erbjuda elever inom komvux och introduktionsprogrammen. Yrkespaketen består av ett varierande antal kurser. Kursernas längd skiljer sig åt och motsvarar också olika nivåer av yrkeskompetens, även om kurserna formellt motsvarar gymnasial nivå. Vissa kurser har således grundläggande karaktär medan andra har påbyggnadskaraktär. Varje yrkespaket knyter an till ett yrkesområde, ibland motsvarande en yrkesutgång. Ett yrkespaket består av en sammansättning av kurser på gymnasial nivå om totalt 300–1 500 poäng, att jämföra med 2 500 poäng som en utbildning på ett nationellt yrkesprogram omfattar.

Hur många yrkespaket som finns knutna till respektive yrkesprogram skiljer sig åt. Detta kan ha sin förklaring i att branschrepresentanter, som tillsammans med Skolverket arbetat fram yrkespaketen, gjort olika bedömningar om behovet av och möjligheten med yrkespaket som ett komplement till andra yrkesutbildningar. Störst antal yrkespaket finns knutna till bygg- och anläggningsprogrammet, 17 paket, och minst antal till naturbruk respektive vård och omsorg som har två yrkespaket vardera.

Reglering av yrkespaket

För introduktionsprogrammets del saknas helt reglering av yrkespaketen. I förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) finns däremot sammanhållen yrkesutbildning definierad som *”kombinationer av nationella kurser i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde”*.¹ Bestämmelser om utdrag ur betygskatalogen och om en bilaga till utdraget för den som har genomgått en sammanhållen yrkesutbildning finns i förordningen om vuxenutbildning.² Av bilagan ska det framgå vilket eller vilka yrkesområden som den sammanhållna yrkesutbildningen är avsedd för. Regeringen har i enlighet med Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lagt förslag som gör att sammanhållna yrkesutbildningar i komvux kommer att få

¹ 4 § förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

² 4 kap. 12 § förordning om (2011:1108) vuxenutbildning.

utökad betydelse och därför behöver definieras i skollagen samt att minsta omfattning av apl på dessa utbildningar ska föreskrivas.³

Varje nationellt yrkespaket tilldelas en kod som beskriver om yrkespaketet är framtaget nationellt eller regionalt. Koden talar också om från vilket program inom gymnasieskolan alla eller majoriteten av kurserna i yrkespaketet är hämtade. Koden för paketen visar att eleven läser kurser i en sammanhållen yrkesutbildning. Yrkespaketen och koderna presenteras på Skolverkets webb.⁴ Skolverket samlar in uppgifter om yrkespaketskoder för kursdeltagare i komvux i avsikt att framställa statistik.⁵ Motsvarande insamling görs inte för gymnasieskolans elever.

Användning av nationella yrkespaket på gymnasieskolans introduktionsprogram

Yrkespaket på gymnasieskolans introduktionsprogram anses av Skolverket som mest lämpligt att erbjuda inom ramen för yrkesintroduktion.⁶ Det bekräftas också att det är där utbildningen i huvudsak erbjuds i den uppföljning av yrkespaketens användning inom gymnasieskolan som Skolverket genomfört.⁷

Skolverket lyfter i sin redovisning av uppdraget om yrkespaket att det vid tillämpning av yrkespaket inom introduktionsprogram är viktigt att beakta gymnasieskolans tredelade uppdrag. Det innebär att förbereda för fortsatta studier och yrkesliv, att förbereda för aktivt deltagande i samhällslivet samt främja harmonisk utveckling till ansvarskännande människor. Introduktionsprogrammen har med anledning av detta ett bredare uppdrag än att förbereda för en anställning och yrkesintroduktion måste organiseras så att detta uppdrag tillgodoses. Det framkommer även i redovisningen att en individuell bedömning bör göras för att avgöra om innehållet i ett yrkespaket är lämpligt för att förbereda en viss elev för etablering på arbets-

³ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* s. 596; Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Riksdagen ska i juni 2022 ta ställning till detta förslag.

⁴ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/administrera-utbildning/skolverkets-koder-vid-dokumentation-av-utbildning> (hämtad 2022-03-24)

⁵ SKOLFS 2011:142 Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m., bilaga 12.

⁶ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införande av regionalt yrkesvux*. Dnr 2017:702.

⁷ Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.

marknaden. Vid en sådan bedömning bör elevens motivation och förutsättningar för att klara av arbetsplatsförlagt lärande (apl) tas i beaktande.⁸

För introduktionsprogrammen kan yrkespaketet kombineras med grundskoleämnen eller andra gymnasiala kurser utifrån individens behov och mål. Yrkespaketet kan exempelvis kombineras med grundskoleämnen för att ge behörighet till ett nationellt program eller kombineras med andra kurser som förbereder eleven för arbetsmarknaden.

Lokala eller regionala yrkespaket

Det är frivilligt för skolor och huvudmän att erbjuda yrkespaket. Det är således möjligt för huvudmän att komplettera eller reducera yrkespaketet med kurser och anpassa dem efter förutsättningarna på den lokala arbetsmarknaden, elevernas förutsättningar och skolans organisation och resurser. Vissa huvudmän erbjuder i dag yrkespaket som är anpassade efter samverkan med det lokala arbetslivet. Sådana yrkespaket kallas för lokala eller regionala yrkespaket. Dessa kan skilja sig från den nationellt angivna standarden vad gäller kursinnehåll. De nationella yrkespaketet kan här fungera som en viktig referenspunkt för skolor som vill erbjuda lokala yrkespaket.⁹

Skolverket hade under åren 2013–2016 ett uppdrag som handlade om att genomföra insatser för att utveckla kvaliteten inom introduktionsprogrammet yrkesintroduktion. I arbetet framkom att yrkesintroduktion många gånger utformades som en samlad (eller sammanhållen) yrkesutbildning av varierande längd i syfte att göra eleven anställningsbar eller för att förbereda för övergång till fortsatta studier inom vuxenutbildningen. Innehållet i utbildningen utformades likt yrkespaketet mot ett visst yrkesområde eller yrkesprogram och hade i vissa fall arbetats fram tillsammans med arbetslivsrepresentanter. I uppdraget tog Skolverket fram stöd till huvudmännen för utformning av yrkesintroduktion baserat på de erfarenheter som gjordes.¹⁰

⁸ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införande av regionalt yrkesvux*. Dnr 2017:702.

⁹ Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.

¹⁰ Skolverket (2016). *Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion*. Dnr 2015:242.; Skolverket (2017). *Yrkesintroduktion av varierande längd. Modeller för att organisera utbildningen*.

5.2.4 Utredningens huvudsakliga källor till information

Eftersom möjligheten att erbjuda de nationella yrkespaketen på introduktionsprogrammen endast funnits i några år finns det relativt lite underlag som beskriver den faktiska användningen och resultat av tillämpningen. Avsaknaden av en nationell insamling av uppgifter som rör yrkespaket i gymnasieskolan leder också till att kunskapen om utbildningarna är begränsad. I detta avsnitt redogör utredningen för den information som, utöver tidigare nämnd redovisning av Skolverkets regeringsuppdrag, finns sammanställd och som ligger till grund för utredningens beskrivning och analys av yrkespaketens användning och möjliga utveckling.

Skolverkets studie *Yrkespaket i gymnasieskolan*

Syftet med Skolverkets studie var att undersöka förekomsten av yrkespaket på introduktionsprogrammen och hur utbildningarna organiseras i praktiken.¹¹ I undersökningen valde Skolverket att fokusera på användningen av yrkespaket på yrkesintroduktion. En orsak till detta val var att myndigheten tidigare bedömt att det är särskilt lämpligt att tillämpa yrkespaket på yrkesintroduktion. En annan orsak var att resultat från förintervjuer gett tydliga indikationer på att det är på yrkesintroduktion som yrkespaket erbjuds i praktiken. Resultaten speglar därmed inte eventuell förekomst på andra introduktionsprogram, även om det är teoretiskt möjligt att använda yrkespaket även där.

Undersökningen, som genomfördes hösten 2020, bygger bl.a. på en enkät riktad till samtliga 476 skolenheter som läsåret 2019/20 erbjöd yrkesintroduktion. I enkäten undersöktes främst hur vanligt det är att skolor erbjuder nationella och lokala yrkespaket. I undersökningen genomfördes också 13 intervjuer, huvudsakligen med rektorer som företrädare yrkesintroduktion.

¹¹ Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.

Utredningens samråd med huvudmän, branscher och andra intressenter

Utredningen har haft samråd med representanter för ett hundratal huvudmän. Den geografiska spridningen är god och täcker in stora delar av Sverige samt olika typer av huvudmän. Syftet med dessa samråd har varit att få en bild av hur vanligt förekommande yrkespaketet är, hur de används inom introduktionsprogrammen och om de upplevs som ändamålsenliga. Huvudmännen har också fått frågor som handlar om behov av utveckling av yrkespaketet eller om de ser behov av andra åtgärder för att elever ska nå målen med sin utbildning.

Utredningen har även lyssnat in företrädare för branscher och arbetsmarknadens parter, t.ex. Svenskt Näringsliv och LO, båda med medlemsorganisationer, samt SKR. Ledamöter i de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning har getts möjlighet att svara på en enkät om tillämpning av yrkespaketet på introduktionsprogram. Utredningen har också tagit del av synpunkter från Skolverkets råd för introduktionsprogrammen.

Studie om yrkespaketet bland skolor, elever och arbetsgivare

Utredningen har låtit genomföra en intervjustudie med ett strategiskt urval av gymnasieskolor, arbetsgivare och elever som handlar om deras erfarenheter av yrkespaketet. Syftet med studien var att få en fördjupad bild av hur gymnasieskolor använder yrkespaketet och hur skolor, arbetsgivare och elever ser på ändamålsenligheten för systemet med yrkespaketet. Studien har också syftat till att samla in synpunkter på hur yrkespaketet kan förbättras. Följande övergripande frågeställningar har legat till grund för studien:

- Hur ser användningen av yrkespaketet i gymnasieskolan ut och vad påverkar skolors användning av paketet?
- Hur uppfattar skolor, arbetsgivare och elever yrkespaketets ändamålsenlighet i förhållande till syftet med paketet?
- Hur ser skolor, arbetsgivare och elever att yrkespaketet skulle kunna förbättras för att ytterligare stärka elevers chanser till etablering på arbetsmarknaden?

Totalt har 29 personer intervjuats inom ramen för studien. Företrädarna för skolorna är antingen rektorer, biträdande rektorer med ansvar för introduktionsprogram, samordnande lärare för yrkesintroduktion eller studie- och yrkesvägledare. Företrädarna för arbetsgivarna är alla ledare med inblick i arbetsplatsens mottagande av elever för arbetsplatsförlagt lärande (apl) eller praktik. I studien görs ingen åtskillnad på innebörden av apl eller praktik, även om det i bestämmelserna är olika metoder för utbildning på en arbetsplats.

I urvalet av skolorna eftersträvades en variation vad gäller huvudmannaskap, vilken del av landet som skolan ligger i och typen av lägeskommun enligt SKR:s kommungruppsindelning. Både skolor som erbjuder yrkespaket och skolor som inte erbjuder yrkespaket valdes ut. Arbetsgivarna i studien rekryterades i samband med intervjuerna med skolorna. Skolorna ombads att förmedla uppgifter till arbetsgivare som tar eller har tagit emot elever från skolornas yrkespaket. Även eleverna i studien rekryterades i samband med intervjuerna med skolorna. Skolorna ombads att undersöka om det fanns elever som skulle kunna tänka sig att ställa upp på en intervju. Mer om studiens genomförande går att läsa i bilaga 3.

Studiens resultat gäller de skolor, arbetsgivare och elever som ingått i studien. Resultaten är inte representativa för skolor, arbetsgivare och elever i allmänhet. Samstämmigheten i de intervjuades resonemang i kombination med att urvalet är gjort för att inkludera skolor, arbetsgivare och elever med olika egenskaper, pekar dock på att studien fångar viktiga sätt att se på systemet med yrkespaket bland såväl skolor, arbetsgivare som elever. Inledningsvis övervägde utredningen att genomföra en kvantitativ kartläggning av yrkespaketens användning på introduktionsprogram. Utredningen bedömde dock att det för uppdragets syfte var mer ändamålsenligt att genomföra en kvalitativ studie. Detta för att närmare kunna problematisera hur yrkespaketen används och hur denna användning kan utvecklas.

Andra källor till information om yrkespaket

Utöver ovanstående källor har utredningen också inhämtat information om yrkespaketens användning och möjliga roll i utbildningssystemet i andra rapporter från Skolverket som rör yrkesutbildning

på introduktionsprogram, en avhandling från Malmö universitet¹² samt OECD:s granskning av svensk yrkesutbildning¹³. Slutligen finns, som nämnts, även resonemang om yrkespaket i betänkandet *Gemensamt ansvar* från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.¹⁴

5.3 Hur används yrkespaket för introduktionsprogram?

I detta avsnitt beskrivs hur yrkespaket används på introduktionsprogram i dag. De frågor som besvaras är bl.a. vilka paket som erbjuds, hur de erbjuds, vilka elever som får ta del av utbildningarna och vad utbildningarna leder till.

5.3.1 Yrkespaket erbjuds på yrkesintroduktion

Förslagen om de nationella yrkespaketen utgjorde ett initiativ för att underlätta övergången till arbetsmarknaden. Som framkommit tidigare i kapitlet har såväl regeringen som Skolverket tidigare bedömt att yrkesintroduktion är ett särskilt lämpligt introduktionsprogram att tillämpa yrkespaket inom. Detta eftersom yrkesintroduktion har yrkesutbildning som sitt huvudsakliga syfte och eftersom programmet kan utformas för en grupp elever.¹⁵

I Skolverkets studie om yrkespaket genomfördes intervjuer med rektorer för introduktionsprogram. Dessa rektorer bekräftade att det är på yrkesintroduktion som yrkespaketen i praktiken organiseras. I vissa fall finns en mycket tydlig anknytning till ett yrkesprogram och eleverna studerar valda kurser tillsammans med eleverna på yrkesprogrammet. Av enkäten i samma studie framgår också att av drygt 9 000 elever registrerade på yrkesintroduktion läsåret 2019/20 läste en klar majoritet, cirka 8 000 elever, med inriktning mot ett yrkesprogram.

Även i den studie som utredningen låtit genomföra framkommer att yrkespaket i huvudsak tillämpas på yrkesintroduktion. Det fram-

¹² Kvist, M. (2020). *Varken resurs eller problem*. Doktorsavhandling, Malmö universitet.

¹³ OECD (2019). *Vocational education and training in Sweden*.

¹⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar*, bedömning 6.9.2.

¹⁵ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införande av regionalt yrkesvux*. Dnr 2017:702.

kommer också i utredningens studie att yrkespaketet för de flesta elever är en väg till etablering på arbetsmarknaden snarare än en väg till att nå yrkesexamen. Det överordnade skälet till att skolorna i studien börjat använda yrkespaket är att de vill undvika att yrkesintroduktion ska bli en återvändsgränd för elever där de varken når behörighet till nationella program eller får med sig en utbildning som leder till arbete. Ett par av skolorna redogör för att de redan innan de nationella yrkespaketet lanserades hade ett motsvarande arbets sätt för elever på yrkesintroduktion. På dessa skolor har de nationella yrkespaketet uppfattats som en bekräftelse på att redan etablerade upplägg varit bra.

5.3.2 Två vägar in till yrkespaket

Det framkommer i den studie som utredningen genomfört och i den uppföljning som Skolverket gjort att det finns två huvudsakliga vägar in till ett yrkespaket. Den ena varianten är att skolor erbjuder yrkespaket som en sökbar studieväg redan i gymnasievalet för elever i årskurs 9. På motsvarande sätt som för andra utbildningar kan eleverna då söka yrkesintroduktion med ett angivet yrkespaket. Om det blir konkurrens om platser erbjuds de elever som har högst meritvärde plats. Modellen används vid några av skolorna i utredningens studie. Inför valet av yrkesintroduktion med yrkespaket tillägnar eleven sig information på samma sätt som för andra utbildningar, exempelvis via skolvalsajter, samtal med studie- och yrkesvägledare i grundskolan, gymnasieämnessor och besök vid öppet hus som gymnasieskolor anordnar. Så här beskriver en skolföreträdare erbjudandet av yrkespaket:

Yrkespaketet här är sökbara för eleverna, det är meritvärden som avgör. Yrkespaketet får inte erbjudas elever som ska gå språkintröduktion hos oss. Vi har sagt att man ska nått nivå 2 i Bygga svenska för att komma i fråga för yrkespaket. Lärarna i SVA [svenska som andraspråk] i grundskolan får göra en bedömning som vi använder. Informationen om yrkespaketet ges vid niornas besöksdag, då niorna kommer till gymnasieskolan. Det är ett informationstillfälle då vi har öppet hus och det finns material att ta med hem och läsa. Grundskolesyvarna [studie- och yrkesvägledare i grundskolan] har också koll på yrkespaketet, och informerar en del om dem. Eleverna kan välja yrkespaket i första eller andra gymnasievalet. Vi såg sist att det var betydligt fler som sökte i andra valet.

Tror många syvare väntar med att informera om yrkespaket. (Skolföreträdare).

Den andra vägen in är att skolor erbjuder yrkespaket till elever som redan är inskrivna i gymnasieskolan. Detta är den dominerande modellen bland skolorna i utredningens studie. Erbjudandet om att gå ett yrkespaket bottenar då som regel i att skolan vid uppföljning av elevernas studieresultat bedömer att eleverna riskerar att inte nå behörighet till nationella program. Yrkespaket ses av skolorna som en åtgärd för att försöka få eleven att ändå genomföra en yrkesutbildning som kan ge möjlighet och motivation att gå vidare till arbete efter skolan.

Vi har inte haft direktsök till våra yrkespaket. Vi löser yrkespaket för enskilda. Vi stänger inte dörren för någon elev och har helt flexibla starter. (Skolföreträdare)

Vi lanserar tanken om yrkespaket strax efter att eleverna börjar på yrkesintro. Alla får information om hur det funkar. Sedan får eleven och vårdnadshavaren fundera och ta beslut. Det beror på vilket mål som eleverna har med sin gymnasieutbildning. Alla som vill ha yrkespaket får det hos oss. Det som ofta talar för enligt eleverna är att man studerar mot anställningsbarhet. Detta blir en individuell lösning, där paket kan vara en väg. (Skolföreträdare)

Flexibla starter eller vid läsårets början

Graden av flexibilitet vad gäller när en elev kan få börja ett yrkespaket varierar bland skolorna i utredningens studie. På somliga skolor kan eleverna påbörja yrkespaket löpande under utbildningen. På andra skolor är det endast möjligt att starta vid början av läsåret. Flexibilitet i starten tycks delvis hänga samman med vilken väg in i yrkespaket som skolan erbjuder – som valbar studieväg i det ordinarie gymnasievalet eller till elever som redan är inskrivna i gymnasieskolan. De mer flexibla starterna finns hos de skolor som erbjuder yrkespaket till elever som redan är inskrivna. Två av skolorna ger exempelvis följande olika beskrivningar av flexibiliteten vad gäller att få starta ett yrkespaket:

Hos oss kan man börja vid läsårsstart. Vi är inte så flexibla där. Där är vi alldeles för gröna. När vi får rulljängs på yrkespaketen kanske vi kan ha individuella starter. (Skolföreträdare)

Det finns möjlighet att komma in och ut i paketen löpande. Detta följer vi upp kontinuerligt i handlingsplansarbetet. Eleven kan också byta inriktning under utbildningen. (Skolföreträdare)

Hur långt in i elevernas utbildning eleverna får erbjudande om yrkespaket varierar också. Det förekommer att eleverna erbjuds läsa yrkespaket efter första terminen. Det förekommer också att skolor erbjuder yrkespaket först ett par år in i utbildningen.

När skolans personal inleder en dialog med eleverna om yrkespaket som alternativ till att läsa för att nå behörighet blir det, enligt skolorna, inte sällan positivt mottaget av eleverna. Ofta kan eleverna dock behöva processa beslutet att ändra fokus från att sträva mot att nå behörighet till nationella program till att läsa mot ett specifikt yrke utanför ett nationellt program. En av eleverna i studien ger på följande sätt uttryck för att hen inte visste om att yrkespaket finns:

Det är många som har stress över detta med att de inte kommer in på nationella program. Men jag visste inte att man kan läsa detta och förberedas för ett yrke. (Elev)

Urval av yrkespaket

I den enkät som Skolverket genomfört framgår att av de skolenheter som använder nationella yrkespaket är det flest som erbjuder nationella yrkespaket mot vård och omsorg, där bl.a. yrkespaket mot vårdbiträde respektive undersköterska finns. Även nationella yrkespaket mot bygg och anläggning, restaurang och livsmedel samt barn och fritid är det ett flertal skolenheter som använder sig av. Det är, enligt Skolverket, få skolenheter som uppger att de använder sig av yrkespaket mot naturbruk, el och energi samt VVS och fastighet.¹⁶

Vilka yrkespaket som eleverna erbjuds beror på hur skolan valt att arbeta med yrkespaketen. Vissa av skolorna i utredningens studie beskriver att de på förhand bestämt sig för att tillhandahålla ett antal yrkespaket. Ofta handlar det om att skolan valt sådana yrkespaket som ligger nära de nationella yrkesprogram som skolan redan erbjuder. Det handlar då om att tillsammans med eleven utforska om något av de yrkespaket som ges kan vara intressant för eleven. Vid exempelvis en skola erbjuds eleverna en prova-på-period där eleven

¹⁶ Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.

får följa undervisningen på ett yrkespaket under ett antal veckor för att sedan ta ställning till om hen vill läsa det aktuella yrkespaketet.

Andra skolor beskriver i stället att de anpassar erbjudandet om att läsa yrkespaket till varje enskild elevs situation. Skolorna som arbetar på det sättet beskriver att de tillsammans med eleven ser över intresset för olika yrken och vilka kurser som eleven redan läst. Utifrån det försöker skolan ordna utbildning enligt det yrkespaket som passar eleven bäst. Skolorna använder inte nödvändigtvis det ena eller andra arbetssättet. Det finns exempel på skolor som har ett antal yrkespaket som de erbjuder, men att de också försöker hitta individuella lösningar om inte något av de befintliga yrkespaketen passar eleven.

Olika sätt att organisera undervisningen

Bland skolorna i studien är det vanligaste att yrkespaketseleverna får undervisning i grupp tillsammans med elever som inte läser yrkespaket. Det finns exempel på att yrkespaketselever får undervisningen tillsammans med elever som läser nationella program inom motsvarande yrkesområde och därmed följer yrkesprogrammets struktur. Men det förekommer på enstaka skolor i studien klasser med enbart yrkespaketselever, där var och en har ett individuellt upplägg. Det finns också exempel på att yrkespaketselever får undervisning tillsammans med komvuxelever som läser yrkespaket.

5.3.3 Anpassning av yrkespaketens innehåll

Enkätresultat från Skolverkets studie om yrkespaket visar att 59 procent av skolenheterna erbjuder nationella eller lokala yrkespaket i någon form. Det visade sig vara något vanligare att erbjuda lokalt anpassade yrkespaket, vilket 41 procent av skolenheterna uppgav att de gör. Nationella yrkespaket erbjöd 36 procent av skolenheterna och 10 procent uppgav att de inte känner till de nationella yrkespaketen.¹⁷

Även skolorna i utredningens studie använder sig av antingen nationella eller lokala yrkespaket eller både och. Skolorna beskriver också att eleverna kan få läsa fler kurser än enbart kurserna i yrkes-

¹⁷ Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.

paketet. Men hur mycket mer eleverna får läsa varierar. Vissa skolor redogör för att de som regel låter elever läsa motsvarande totalt tre år. Andra skolor beskriver att elever som läser yrkespaket kan lämna gymnasieskolan efter två år. Följande citat ger exempel på hur skolorna beskriver utbildningens omfattning:

Eleverna jobbar i olika tempon. Hastigheterna för eleverna som läser yrkespaketet är individuella. (Skolföreträdare).

Det är väldigt traditionellt, det ser ut som på nationella program, men man läser färre ämnen, och inga gymnasiegemensamma ämnen. Och eleverna har proportionellt mer apl. De är i utbildningen under två år. (Skolföreträdare)

Både av intervjuerna i utredningens studie och i den uppföljning som Skolverket gjort framgår det att det finns en styrka i att kunna lägga till och dra ifrån kurser eller ämnen vid användning av yrkespaket. Det görs individuella anpassningar utifrån elevernas och den lokala arbetsmarknadens behov samt utifrån vilka möjligheter som organisationen har. Ofta erbjuds elever att läsa ämnen från grundskolan som de inte är godkända i. Eleverna kan också få läsa gymnasiegemensamma ämnen och ytterligare yrkeskurser, utöver de som redan ingår i elevens yrkespaket.

Vilka ämnen och kurser som eleverna får läsa avgörs, enligt skolorna, i dialog med eleverna. Vissa skolor beskriver dock att de valt att lägga till vissa kurser utöver kurserna i yrkespaketet för alla elever. En skola låter t.ex. alla elever som läser nationella yrkespaket även läsa samhällskunskap samt idrott och hälsa, även om det inte ingår i ursprungspaketet. Att låta elever läsa samhällskunskap motiveras av skolan med att ämnesinnehållet behövs för att kunna delta i ett demokratiskt samhälle. Att låta elever läsa idrott och hälsa motiveras av att eleverna behöver det för sitt psykiska och fysiska välmående under utbildningen.

Arbetsplatsförlagt lärande en central del av utbildningen

Alla skolor i utredningens studie beskriver att elever som läser yrkespaket ges apl eller praktik. Men hur mycket apl eller praktik som elever får varierar, främst utifrån vilket yrkespaket eleven läser, hur skolorna valt att lägga upp utbildningen och vilka individuella förut-

sättningar och behov eleven har. Några av skolorna i studien erbjuder yrkespaket inom ramen för lärlingsliknande utbildningar vilket innebär att eleverna i huvudsak läser yrkespaket genom lärande på en arbetsplats.

De intervjuade i utredningens studie menar att en stor del av utbildningen för elever som läser yrkespaket består av apl/praktik och den är viktig för att yrkespaket ska fungera bra. För att apl/ praktiken ska fungera behöver skolan och arbetsgivaren där eleverna gör praktik samarbeta. Samarbetet behöver fungera i båda riktningarna. När skolorna är tydliga med vilka elever som kommer ut på praktik och vilka förutsättningar och behov de har, får arbetsgivarna möjlighet att anpassa upplägget för att möta eleverna. När arbetsgivarna kommunicerar vad eleverna behöver klara av för att fungera på den aktuella arbetsplatsen har skolan möjlighet att göra en bedömning om eleven kommer att klara av apl/praktiken och att förbereda eleven på uppgiften.

Hur eleverna tas om hand på arbetsplatsen har stor betydelse för om yrkespaket ska fungera. När eleverna kommer ut är det viktigt att de får en introduktion till verksamheten. Flera arbetsgivare beskriver att de har goda erfarenheter av att ge eleverna en särskilt utpekad mentor. Det är också bra om eleven stegvis blir introducerad till olika arbetsuppgifter genom att få prova på olika arbetsuppgifter.

Samarbetet och dialogen behöver finnas kontinuerligt och både skolorna och arbetsgivarna pekar på flera delar som behöver fungera. Det handlar bl.a. om att skolorna följer upp hur det går för eleverna på arbetsplatsen, vilket gör det möjligt att säkerställa att eleverna får förutsättningar att praktisera på ett sätt som utvecklar deras yrkeskunnande. Det är inte enbart skolorna och arbetsgivarna som behöver samverka. Skolorna lyfter också fram betydelsen av att det finns en fungerande samverkan mellan skolan och andra aktörer som kan bidra till yrkespaketselevernans etablering på arbetsmarknaden, eller övergång till vidare studier. Arbetsförmedlingen, det kommunala aktivitetsansvaret och socialtjänsten nämns som exempel på aktörer med vilka skolan kan samverka för att stärka elevernas möjligheter att komma vidare.

5.3.4 Yrkespaket ställer krav på vissa förutsättningar hos både individen och organisationen

I både utredningens studie och Skolverkets uppföljning framkommer att yrkespaket erbjuds elever som inte är behöriga till nationella program, men som skolorna samtidigt bedömer kan klara yrkeskurser och apl/praktik. Två huvudsakliga grupper kan generaliseras utifrån dessa studier. Det handlar dels om elever som genomgått svensk grundskola men bedöms ha svårigheter att nå behörighet till nationellt program, dels om äldre nyanlända elever som i första hand behövt lära sig svenska. Det finns dock en stor mångfald av bakgrunder inom dessa två elevgrupper. En del elever är skoltrötta eller har bristande motivation för mer teoretiska ämnen. Det kan också handla om elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykisk ohälsa eller social problematik som påverkat elevernas förutsättningar att nå behörighet till nationellt program.

Intresse och förmåga att tillgodogöra sig yrkeskunskaper

De två elevgrupper som beskrivs ovan har olika förutsättningar och utmaningar för att på ett lyckosamt sätt genomföra studier enligt ett yrkespaket. Gemensamt för att de ska lyckas är dock att det finns ett intresse för yrkeskunskaper och förmåga att läsa yrkeskurser och genomföra apl. Det framhålls också att ju mer kunskaper eleverna har med sig från grundskolan desto bättre. En del kunskaper beskrivs som mer nödvändiga. För att tillägna sig kurserna i yrkespaket och för att fungera på apl- eller praktikplatsen behöver eleverna kunna uttrycka sig, läsa och skriva på svenska på en grundläggande nivå, enligt skolorna och arbetsgivarna. Det gagnar också eleverna som läser yrkespaket att de har grundläggande kunskaper i såväl matematik som engelska.

I utredningens studie intervjuades elever som läser yrkespaket. En av eleverna säger att hen läser yrkespaket för *”jag var inte så duktig i grundskolan”*. Ytterligare en av eleverna berättar:

Jag hade mycket frånvaro. Jag fick välja mellan olika IM-program. Jag kunde välja att plugga upp ämnena eller välja ett yrkespaket. Då tyckte jag det var roligt att plugga mot yrke och kunna få ett jobb. (Elev)

Förutsättningar i skolans organisation

För att yrkespaketet ska fungera krävs att skolan arbetar med att möta elevernas olika förutsättningar och att organisationen är rustad både med resurser och arbetssätt som underlättar och stödjer eleven. Det behövs ett fungerande elevhälsoarbete, där lärare och annan personal arbetar tillsammans för att skapa tillgängliga lärmiljöer och ge de extra anpassningar och särskilt stöd som eleverna behöver. Skolorna och arbetsgivarna i utredningens studie beskriver att det kan vara avgörande för en elevs skolframgång att olika hinder för lärandeprocessen hanteras. Det kan exempelvis handla om att anpassa mängden lektioner en elev har på en dag, att välja en apl-plats för eleven som känns trygg eller att betala ett busskort så att en elev ska kunna ta sig till sin praktikplats.

De intervjuade i utredningens studie beskriver att lärare och övrig personal som arbetar med elever som läser yrkespaket behöver ha kompetens för och stimuleras av att möta elever med skiftande förutsättningar och behov. Det innebär att lärarna behöver vara bra på – och vilja – anpassa undervisningen till elevernas olika förutsättningar och ibland bristfälliga förkunskaper. Läraren kan behöva coacha sina elever socialt och motivera dem att komma till skolan för att ta del av undervisningen.

Det måste finnas rätt kompetens och kunnig personal. Det gäller att hitta personal som både kan bemöta och motivera, det gäller att hitta lärare som kan göra allt. Man måste älska denna typ av undervisning som lärare. Våra lärare är behöriga för grundskolan till gymnasieskolan. Det är också viktigt att ha stödjande personal som syv [studie- och yrkesvägledare] och kuratorer. Dessa elever kan aldrig lämnas ensamma. (Skolföreträdare)

Här på vår arbetsplats jobbar vi mycket med värdegrund och att hjälpa människor vidare i livet. Vi talar om för eleverna att vi kommer att påpeka vad som krävs, så att de får en förklaring till att vi säger detta. Vi går igenom sådant som mamma och pappa borde sagt till eleverna. Till exempel om hur man ska använda och inte använda sin mobil på en arbetsplats. De ska få upp ögon för vad en arbetsgivare vill ha. (Arbetsgivare)

Betydelsen av socialt sammanhang

Att eleverna får möjlighet till social integration med de övriga i skolan är också betydelsefullt. Det vittnar skolorna i utredningens studie om. Det kan handla om hur skolan knyter an till etablerade ritualer inom gymnasieskolan. På en skola i utredningens studie har man uppmanat yrkespaketseleverna att köpa studentmössor på samma sätt som eleverna på nationella program. Skolan har också sett till att eleverna på skolavslutningsdagen springer ut på samma sätt som eleverna på de nationella programmen.

Det är enligt skolorna en framgångsfaktor att eleverna blir en del av ett bredare socialt sammanhang även om de är ensamma om att läsa yrkespaketet. Det bidrar till att eleverna känner att deras utbildning är ”på riktigt”, även om den inte leder till en examen från ett nationellt program under tiden i gymnasieskolan. Att exempelvis ha tillhörighet till en klass eller undervisningsgrupp är ett sätt att få ett socialt sammanhang, enligt några av de intervjuade. Om det enbart är en elev som läser ett visst yrkespaket på skolan är det exempelvis bra om den skolförlagda delen av undervisningen kan ske tillsammans med andra elever, fast de inte läser samma utbildning i alla delar.

Målgrupp för yrkespaketet

Som framgått tidigare i detta avsnitt finns det två huvudsakliga grupper som erbjuds yrkespaketet. I Skolverkets studie gjorde de rektorer som intervjuades det tydligt att skolan i första hand strävar efter att elever på introduktionsprogram ska nå behörighet till nationellt program. Yrkespaketet är en möjlighet och en lösning för de elever som inte kommer att hinna eller kunna nå behörighet. Detta bekräftar till viss del i utredningens studie: yrkespaketet erbjuds inte elever som saknar behörighet men som bedöms kunna nå behörighet efter en tid på introduktionsprogram.

Det förekommer enligt några intervjupersoner i utredningens studie att elever på andra introduktionsprogram erbjuds att läsa yrkespaketet.¹⁸ I dessa fall skrivs ofta eleven över till yrkesintroduktion, men det händer också att eleven är fortsatt inskriven på det aktuella programmet. Ett par av skolorna nämner att de även möjliggör för elever på nationella program att läsa yrkespaketet om eleven gagnar av det.

¹⁸ Det har i förekommande fall handlat om elever på språkintrouktion och programinriktat val.

Även i dessa fall kan det innebära att elevens skrivs in på yrkesintroduktion, men det händer också att eleven får gå kvar på det nationella programmet och läsa reducerat program.

Vi slussar även in elever från andra program än introduktionsprogram, t.ex. elever som har hög frånvaro. För att motverka avhopp, att elever inte ska bli hemmasittare. Vi har också elever som valt yrkesintroduktion även om de är behöriga för nationella program. (Skolföreträdare)

Utredningen har inte haft fokus på elever som på nationella program erbjuds yrkespaket. Det saknas därför kunskap om i hur stor omfattning detta sker och vanliga orsaker till detta. Det finns i bestämmelserna en begränsad möjlighet att låta elever som är behöriga till ett nationellt yrkesprogram studera på yrkesintroduktion om synnerliga skäl för detta föreligger.¹⁹

Vissa av de intervjuade i utredningens studie pekar på att den grupp som kan gagnas av yrkespaket är tämligen liten och att yrkespaketet är ”trubbiga” i förhållande till många elevers förutsättningar och behov. För många elever inom introduktionsprogrammen är yrkespaketet för omfattande och på en för hög nivå. För många andra elever är de ointressanta eftersom eleverna primärt vill, och ofta kan, nå behörighet till nationella program. Yrkespaketet uppfattas därmed inte som en universallösning för introduktionsprogram utan ett verktyg för en del av elevgruppen.

5.3.5 Yrkespaket dokumenteras på olika sätt

Att en elev får läsa yrkespaket tycks som regel återspeglas i den individuella studieplanen, enligt de skolor som ingår i utredningens studie. Det sker t.ex. genom att skolan skriver in i den individuella studieplanen vilket yrkespaket eleverna ska läsa/läsa och vilka kurser som ska ingå. Hur det görs skiljer sig dock åt mellan skolorna i studien. På vilket sätt yrkespaketet återspeglas i den individuella studieplanen tycks i hög grad hänga samman med hur välutvecklat arbetet med individuella studieplaner generellt är för alla elever på skolan. Ett återkommande problem hos skolorna i utredningens studie rör bristen i tillgång till administrativa stödsystem, som möjliggör ett aktivt arbete med elevers individuella studieplaner och utfärdandet av dokument som elever ska få vid avslutad utbildning.

¹⁹ 17 kap. 11 § skollagen.

Detta kan leda till att skolor måste föra parallell dokumentation av elevernas utbildning.

Gymnasieintyg synliggör yrkeskompetens men det efterfrågas tydligare riktlinjer

Som framgått av kapitel 3 anger gymnasieförordningen tre olika sätt att dokumentera utbildningen efter introduktionsprogram. Vilken typ av dokumentation som eleven får med sig beror på om eleven fullföljt sin utbildning enligt den individuella studieplanen eller inte. En elev som avslutar studier på introduktionsprogrammen och har nått målen enligt sin individuella studieplan ska få ett gymnasieintyg, som visar vilken utbildning eleven har genomgått. Det ska framgå vilket mål eleven har haft med sin utbildning, vilka betyg eleven har fått och, när det är aktuellt, vilket yrkesområde som utbildningen inriktats mot. En elev som inom ramen för ett introduktionsprogram läst grundskoleämnen utan att få godkänt betyg, ska få en skriftlig bedömning av sin kunskapsutveckling i varje sådant ämne. Detsamma gäller om eleven läst kurser i gymnasieämnen utan att få godkänt betyg. Om en elev avbryter sin utbildning på ett introduktionsprogram eller inte når målen för utbildningen enligt sin individuella studieplan, ska eleven få en sammanställning av vilka delar av utbildningen eleven har fullföljt jämfört med sin individuella studieplan.²⁰

I samband med Skolverkets uppdrag om att stödja utvecklingen av yrkesintroduktion togs det fram ett stödmaterial, som skulle hjälpa skolor att dokumentera elevernas yrkeskunskaper efter avslutat introduktionsprogram. Där ges exempel på hur skolor kan dokumentera elevens yrkeskunskaper i den individuella studieplanen och gymnasieintyget. Gymnasieintyget lyfts fram som det viktiga verktyg det är för elevens fortsättning efter introduktionsprogrammet. Gymnasieintyget kan underlätta för att bygga vidare och ta tillvara de kunskaper som eleven fått med sig i sina fortsatta studier och det kan hjälpa ungdomarna att sätta ord på sitt yrkeskunnande.²¹ Enligt skolorna i vår studie utfärdas som regel gymnasieintyg för de elever som genomgått yrkespaket. I gymnasieintyget anger skolorna vilka

²⁰ 8 kap. 20–22 §§ gymnasieförordningen.

²¹ Skolverket (2016). *Dokumentera yrkeskunskaper efter introduktionsprogrammet yrkesintroduktion.*

kurser som eleverna läst och om eleverna nått godkända betyg. Följande citat ger uttryck för gymnasieintygets betydelse.

Det är så fantastiskt att vi kan ge dessa elever intyg på deras kompetens. Särskilt de nationella yrkespaketet skapar en känsla hos eleverna av att deras utbildning är mer på riktigt. (Skolföreträdare)

För kurser som eleverna läst, men inte nått godkända betyg i, förekommer det att skolorna beskriver vilka kunskaper eleverna utvecklat inom ramen för kurserna. De mer konkreta arbetssätten kring utfärdandet av gymnasieintyg tycks variera mellan skolor.

På motsvarande sätt som skolorna i studien ger uttryck för ett i olika grad välutvecklat arbete med individuella studieplaner, framkommer att skolorna har ett olika välutvecklat arbete kring utfärdande av gymnasieintyg. Det framkommer även i Skolverkets studie om yrkespaketets användning på introduktionsprogram att det saknas gemensamma system för hur yrkespaket ska dokumenteras efter avslutad utbildning. Det görs ute på skolorna på lite olika sätt. Intervjupersonerna i den studien menar att det råder en osäkerhet i vad och hur det ska dokumenteras och önskar tydligare riktlinjer och vägledning.²²

5.3.6 Faktorer som påverkar användandet av yrkespaket inom introduktionsprogrammen

Ett antal faktorer tycks ha drivit på användandet av yrkespaketet. Förändrade krav för introduktionsprogrammen, som infördes 2019, ledde enligt vissa skolor till ett allmänt utvecklingsarbete av introduktionsprogrammen.²³ Detta utvecklingsarbete medförde bl.a. att skolor läste in sig på de nationella yrkespaketet och sedermera började erbjuda vissa yrkespaket.

En annan anledning till att skolorna i vår studie började erbjuda yrkespaket är, enligt skolorna, den s.k. gymnasielagen som antogs 2017.²⁴ Lagen medförde att berörda elever blev fokuserade på att bli anställningsbara, för att kunna få en stadigvarande försörjning och permanent uppehållstillstånd. Det krävde nya arbetssätt på intro-

²² Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.

²³ Förändringarna infördes efter förslag från Gymnasieutredningen och innebar bl.a. tydligare krav på huvudmannens plan för utbildning, en reglering av minsta garanterade undervisnings-tid samt vissa justeringar i programmets organisation och innehåll.

²⁴ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

duktionsprogrammen, enligt skolorna. Från att utbildningen på introduktionsprogrammen tidigare i huvudsak skulle ge dessa elever behörighet till nationella program, gällde det att hitta en snabbare väg till anställning.

Samverkan om utbildning

Yrkespaketen är, som nämnts tidigare, framtagna av Skolverket i samarbete med branscherna. Det finns dock vissa branscher som utöver yrkespaketen har egna och kompletterande krav för att en individ ska betraktas som anställningsbar och fullt utbildad inom ett visst yrke. Dessa krav påverkar också i vilken utsträckning elever på introduktionsprogrammen kan erbjudas att läsa yrkespaket. Så är fallet när det gäller yrkespaketen yrkesförare godstransport 1 och 2 respektive yrkesförare persontransport, vilket har att göra med ålderskrav och krav om att eleven ska ha körkort.

Samverkan mellan skolan och det lokala arbetslivet samt samarbete mellan gymnasieskolans yrkesprogram och introduktionsprogrammen beskrivs som förutsättningar för att kunna erbjuda yrkespaket. Det handlar om lärarresurser, redskap och maskiner, om upparbetade kontakter med det lokala arbetslivet, tillgång till apl-platser, samt en befintlig organisation som går i linje med yrkespaketens innehåll.²⁵ I utredningens studie och i samråd med huvudmän framkommer att erbjudandet av yrkespaket också påverkas av tillgång till ”platser” på yrkesprogram. Elever som saknar behörighet till nationellt program får inte ta plats från behöriga elever vilket gör det svårt att erbjuda en plats på en yrkesutbildning med högt söktryck.

²⁵ Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.

Kunskap om yrkespaket

En ytterligare faktor handlar om kunskap om yrkespaketet och inställningen till introduktionsprogrammen hos dem som utformar och anordnar utbildning, hos arbetsgivare och hos dem som ska informera och vägleda eleven till sitt val. Det finns företrädare för skolor i vår studie som uttrycker att kunskapen om yrkespaketet är begränsad hos studie- och yrkesvägledare i grundskolan. Det gör att eleverna inte får tillräcklig information. Det finns också en uppfattning om att grundskolan ska vägleda sent mot introduktionsprogrammen för att inte sänka elevens motivation. En skolföreträdare framhåller att om man i stället hade börjat prata introduktionsprogram tidigare hade eleverna fått känna att de gjort ett val. Då blir de mindre stukade när de kommer till introduktionsprogram och upplever i minde utsträckning att introduktionsprogram är ett misslyckande.

Det finns elever och skolrepresentanter i utredningens studie som beskriver att studie- och yrkesvägledare i grundskolan och gymnasieskolan berättat om möjligheten att läsa yrkespaketet och att eleven då blivit väl informerad om vad det innebär. Två elever beskriver det så här:

Det var en syv [studie- och yrkesvägledare] i grundskolan som sa att man kan söka detta [yrkespaketet]. Det kändes roligt, jag gillar bygg, VVS och el. (Elev)

Det var en syvare här på gymnasiet som berättade om yrkespaketet. Han kollade mina betyg och sa att om man inte har betyg för nationella program så kan du söka andra vägar som leder till ditt mål. Då hörde jag att detta program [yrkespaketet] finns och ger grunderna, då tyckte jag att det lät som att det passar mig, jag tycker att det funkar. (Elev)

Prioritering av resurser till introduktionsprogram

Att huvudmannen för verksamheten prioriterar introduktionsprogrammen och utveckling av innehållet på yrkesintroduktion framförs också som en central förutsättning för att elever ska kunna erbjudas yrkespaketet. Det återkommer i flera samtal som utredningen haft att introduktionsprogrammen inte prioriteras. Det kan exempelvis synas genom att huvudmannen och rektor inte efterfrågar ett utvecklingsarbete kring yrkespaketet. Det kan också yttra sig i att

huvudmannen och rektorn inte avsätter resurser för att utveckla ett erbjudande om yrkespaket. I nedanstående utdrag från intervjuerna uttrycker en skolföreträdare betydelsen av adekvata resurser för att erbjuda yrkespaket:

Det krävs att vi får till en klass för att få en ekonomi i det. Ska man få fart på yrkespaketen måste det bli ekonomiskt försvarbart. Då behövs det mer medel för att starta. Det skulle gå om det fanns ekonomiska resurser. Att dra i gång detta skulle bli extremt dyrt. (Skolföreträdare)

Det uttrycks också att skolpersonal kan anse att yrkespaketen konkurrerar med de nationella programmen. Det kan både handla om att yrkespaketselever tar lärarresurser från de nationella programmen, och att yrkespaketselever behöver apl-/praktikplatser som i stället hade kunnat användas till elever på nationella program.

5.4 Yrkespaketens ändamålsenlighet

I det här avsnittet beskriver vi vad de kunskapsunderlag som utredningen använt säger om yrkespaketens ändamålsenlighet. För att utbildningarna ska fylla sitt syfte i gymnasieskolan är det avgörande att de uppfattas som ett positivt bidrag som ger ökade möjligheter för ungdomar att få ett arbete eller motivation att bygga på sin utbildning.

5.4.1 Yrkespaketen kan fylla en lucka i utbildningssystemet

I den studie om yrkespaket som utredningen låtit göra är det tydligt att skolorna, arbetsgivarna och eleverna uppfattar att övergång till arbete är det primära syftet med att läsa ett yrkespaket. De flesta elever som läser yrkespaket går inte över till nationella program, även om de läst ytterligare kurser utöver yrkespaket. En skolföreträdare säger exempelvis att:

Gymnasiebehörighet är en ickefråga för dessa elever. Frågan uppkommer inte, då hade de gått på nationellt program. (Skolföreträdare)

I förhållande till detta syfte är yrkespaketen ändamålsenliga enligt flertalet av de intervjuade. Det finns en stor samstämmighet kring att yrkespaket är ett fungerande verktyg som kan leda till etablering

på arbetsmarknaden för elever som inte klarar att nå behörighet till nationellt program i gymnasieskolan, men som kan klara yrkeskurser och apl. På det sättet fyller yrkespaketet en lucka i utbildningssystemet, enligt flera av de intervjuade.

Yrkespaket särskilt viktiga inom yrkesområden med kompetensbrist

Yrkespaket är, enligt skolorna och arbetsgivarna som utredningen varit i kontakt med, särskilt viktiga inom vissa yrken där det råder brist på kompetent arbetskraft. En del av arbetsgivarna ger uttryck för att elever som läst ett yrkespaket inte är lika kompetenta som elever som läst ett nationellt yrkesprogram. Men genom att eleverna fått med sig vissa grunder från utbildningen är det ändå bättre att anställa personal som slutfört ett yrkespaket än att anställa en medarbetare som inte har någon utbildning inom yrket alls. Ett exempel som återkommande nämns är efterfrågan på personal inom vård och omsorg. Fastän det finns en ambition att i första hand anställa personer med examen från det nationella vård- och omsorgsprogrammet är yrkespaketet med utgång mot vårdbiträde ändå betydelsefullt, enligt flera intervjuade.

Även om inte yrkespaket direkt leder till jobb för alla elever är det, enligt representanter för skolorna i vår studie, i många fall bättre att läsa ett yrkespaket och få sin kompetens dokumenterad, än att misslyckas med att nå behörighet till nationella program. Det sänker elevernas självkänsla, skapar negativa bilder kring utbildning bland eleverna och lämnar dem ofta med spretig dokumentation av vad de kan när de lämnar gymnasieskolan.

Givet elevgruppens förutsättningar ser de intervjuade i vår studie i allmänhet inget större problem med att yrkespaket främst leder mot arbete. Såväl skolrepresentanter som elever påtalar att det finns en möjlighet att återvända till utbildning i komvux, om de vid senare tillfälle skulle vilja vidareutbilda sig inom sitt yrke eller inom andra områden. Det kan då bli frågan om att komplettera med kurser för att nå gymnasieexamen. I dagsläget finns ingen samlad kunskap om hur många ungdomar som nyttjar möjligheten att bygga på ett yrkespaket i komvux.

Yrkespaketet kan bredda rekryteringen till yrkesutbildning

Det finns också branschföreträdare som menar att yrkespaketet för elever på introduktionsprogrammen är ett bra sätt att få fler elever intresserade för yrkesutbildning. Om en elev intresserar sig för ett yrke och läser yrkeskurser så kan det motivera eleven att läsa fler kurser och uppnå en examen.²⁶

Enligt somliga skolor i utredningens studie kan yrkespaketet också vara ett sätt att hantera sjunkande söktryck på nationella program. Lågt söktryck riskerar att leda till att ett program inte bär sig ekonomiskt, att programmet måste läggas ner och att investeringar går om intet. Att erbjuda nationella program kräver resurser i en uppbyggnadsfas, för att rekrytera lärare med vissa behörigheter, iordningställa lokaler och köpa in utrustning och material. Att erbjuda yrkespaketet inom de områden som skolans befintliga nationella program befinner sig kan vara ett sätt att bredda rekryteringsbasen och därmed inte mista investerade resurser.

5.4.2 Det behöver bli tydligare hur nationella yrkespaketet förhåller sig till nationella yrkesprogram

Antalet nationella yrkespaket varierar mellan olika yrkesområden, vilket bl.a. beror på hur efterfrågan inom ett visst område ser ut, hur starkt reglerad branschen²⁷ är eller hur väl befintlig utbildning svarar mot branschens behov av kompetens. Skolverket har enligt sin instruktion i uppdrag att fortsätta utforma och vid behov revidera de nationella yrkespaketet så att de överensstämmer med behoven på arbetsmarknaden. I sin redovisning av uppdraget att föreslå yrkespaket för användning inom komvux som särskild utbildning återger myndigheten osäkerheten i hur personer som läst yrkespaketet ska anställas och i vilken anställningsform mot bakgrund av den svenska modellen på arbetsmarknaden med lönegrader och definierade yrkestitlar.²⁸ Vi ser att liknande osäkerhet återkommer hos vissa branschföreträdare även när det gäller ungdomar som läst yrkespaketet inom ramen för introduktionsprogram.

²⁶ Utredningens samråd med representanter från de nationella programråden.

²⁷ Exempelvis avseende reglerade yrkestitlar och lönenivåer.

²⁸ Skolverket (2021). *Sammanhållna yrkesutbildningar – komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå*, s. 9.

Benämningen yrkespaket kan uppfattas problematisk

Vissa branschrepresentanter menar att benämningen nationella yrkespaket från början har varit problematisk. Det signalerar att utbildningen leder till ett yrke vilket man menar att den inte nödvändigtvis gör. Det finns också en risk att yrkespaket som erbjuds i gymnasieskolan förväxlas med de nationella yrkesprogrammen och att det därmed blir otydligt hur dessa skiljer sig åt. I det sammanhanget har det framförts en oro för att elever väljer den korta vägen och läser ett yrkespaket i stället för att genomföra hela yrkesprogrammet med målet att uppnå en yrkesexamen.

Svenskt Näringsliv föreslår i *Framtidens yrkesutbildning* att särskilda yrkespaket som är anpassade för användning på introduktionsprogram ska tas fram. Enligt förslaget ska dessa i stor utsträckning sikta på en ny nivå under gymnasienivån, för att tydliggöra skillnaden i erhållna kompetenser gentemot nationella yrkesprogram.²⁹ Svenskt Näringsliv utgår i förslaget från Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF) och menar att yrkespaketen för introduktionsprogram skulle kunna ligga på nivån SeQF 3 och omfatta minst 1 000 poäng. Den gymnasiala nivån är enligt samma skala på SeQF 4.³⁰

I de samråd som utredningen haft och i vår studie framkommer det att målgrupperna för de nationella yrkespaketen och de nationella yrkesprogrammen skiljer sig åt. Yrkespaketen erbjuds i första hand elever som är motiverade till yrkesutbildning, men som inte har som målsättning och saknar vissa förutsättningar att läsa ett nationellt yrkesprogram. Skolföreträdare lyfter också fram att de nationella yrkespaketen är tydliga, lätta att förstå och lätta att kommunicera till elever, föräldrar och arbetsgivare.

Som tidigare nämnts i detta kapitel utformas och erbjuds även lokala yrkespaket. I Skolverkets studie av yrkespaketens användning på introduktionsprogrammen framkommer detta alternativ som vanligare än de nationella yrkespaketen. De lokala paketen utformas när behov finns för en viss kompetens på lokal nivå eller när en anpassning behöver göras för enskilda eller en grupp av elever. Hur de nationella och lokala yrkespaketen förhåller sig till varandra upplevs av en del som otydligt och det finns farhågor om att lokala yrkespaket som inte är förankrade av branschen på nationell nivå kan

²⁹ Svenskt Näringsliv (2022). *Framtidens yrkesutbildning – Ge branscherna makten*, s. 33.

³⁰ För mer information om SeQF (Sveriges referensram för kvalifikationer), se <https://www.seqf.se/sv/Sa-funkar-det/De-olika-nivaerna/> (hämtad 2022-03-25).

leda till att eleven på kort sikt får anställning inom ett smalt yrkesområde, men på lång sikt blir arbetslös.

Såväl skolorna som eleverna i utredningens studie ger uttryck för att skolans personal informerar eleverna om att yrkespaket inte är detsamma som examen från ett nationellt program och att valet att läsa yrkespaket kan begränsa möjligheterna till vidare studier. Eleverna ger uttryck för att de fått information om och känner till att de inte kommer att få en gymnasieexamen, vilket följande citat visar.

Vi kommer inte att få examen. Men vi kommer att få papper på att vi har gått utbildningen. (Elev)

5.4.3 Yrkespaketen kan stärka anställningsbarheten

Även om yrkespaket ska leda till kompetenser som är viktiga för att vara anställningsbar är det, enligt skolorna och arbetsgivarna i vår studie, många elever som trots slutfört yrkespaket inte kommer att kunna bli anställda. Det handlar, enligt både skolorna och arbetsgivarna, om att elever trots genomfört yrkespaket ändå kan sakna en del förmågor som behövs på arbetsmarknaden, t.ex. förmågan att komma i tid till en arbetsplats.

Eleverna behöver kunna visa att de har vissa grundläggande förmågor, att komma i tid, att inte ha ett ovärdat språk ... Eleverna är ofta begåvade men saknar ibland en del sociala färdigheter, de måste klara det grundläggande som att sova, äta och kunna be om hjälp. (Skolföreträdare)

Det görs för närvarande ingen nationell uppföljning av hur det går för elever som läst yrkespaket, varken i gymnasieskolan eller i komvux. De skolor som medverkat i utredningens studie av yrkespaket på introduktionsprogram har inte heller arbetssätt för att systematiskt följa upp elever som läst yrkespaket. Skolföreträdarna har dock en viss uppfattning av vad som händer med eleverna efter att de avslutat sin utbildning. Deras bild är att en betydande del av eleverna går vidare till arbete. Beslutet att övergå till att läsa yrkespaket har för flera elever inneburit att skolmisslyckanden har kunnat undvikas och att elever med stolthet och med goda utsikter kunnat övergå från gymnasieskolan till yrkeslivet.

Skolorna och arbetsgivarna delar vid intervjuerna med sig av flera exempel på framgångsrika övergångar till arbetsmarknaden för yrkespakets elever. Det rör sig dock inte alltid om fasta anställningar inom

de yrkesområden som eleverna har läst. Ofta handlar det om timvikariat eller visstidsanställningar, inte sällan inom enklare yrken. Skolorna och arbetsgivarna i studien bedömer sammantaget att nationella och lokala yrkespaket stärker elevernas anställningsbarhet om eleverna slutför paketen och får med sig de kompetenser som kurserna innehåller. Att yrkespaketen stärker anställningsbarheten beskriver flera av skolorna att de säkerställt genom dialoger med branscherna och arbetsgivarna i bl.a. lokala programråd.

Jag skulle säga att utbildningen och praktiken här gör honom möjlig att anställa. Jag har faktiskt pratat om att jag kanske anställer honom när han är klar med utbildningen. (Arbetsgivare)

Olika bilder av yrkesexamen som norm

En utmaning vad gäller möjligheterna att introducera yrkespaket inom ramen för introduktionsprogrammen är att yrkesutbildning för att fungera förutsätter medverkan från parterna i arbetslivet.

Många branschföreträdare som utredningen varit i kontakt med menar att unga behöver rustas mer och att yrkespaketen, när de används i gymnasieskolan, kan skapa återvändsgränder. De menar att det är viktigt att ha ett långsiktigt perspektiv på lärandet och att unga personer kommer att behöva ha en bred kompetens med sig för att senare kunna ställa om i yrkeslivet. Detta gör att målsättningen alltid måste vara en slutförd examen. Några menar att yrkespaketen i vissa enskilda fall kan leda till anställning, men att det inte kan vara ett huvudspår. Yrkespaketen kan vara en bra introduktion som kan byggas på och så småningom leda till en fullständig gymnasieexamen vilket är en viktig förutsättning för anställningsbarhet. Denna ståndpunkt delar OECD i sin granskning av svensk yrkesutbildning.³¹ Enligt OECD bör yrkespaket primärt ses som ett steg på vägen mot en fullständig yrkesexamen. Därför, betonar organisationen, är det av stor vikt att yrkespaketen integreras i utbildningssystemet och att elever enkelt kan bygga på sin utbildning.

Den oro som finns bland arbetsmarknadens parter om att yrkespaket kan leda till minskad kompetens har nått delar av skolverksamheten, vilket framkommer av följande citat:

³¹ OECD (2019). *Vocational Education and Training in Sweden*.

Det finns alltid en risk att om alla vill läsa paketen kanske utbildningsnivån hos befolkningen sjunker. Framför allt facken är oroliga att statusen ska sänkas på de nationella programmen. Men de lokala arbetsgivarna ser inte på samma sätt att yrkespaketseleverna saknar kunskaper. Personer som är längre ifrån verksamheten är mer skeptiska till yrkespaket. (Skolföreträdare)

Martin Kvist pekar i sin avhandling *Varken resurs eller problem* från 2020 på att det finns en starkt etablerad norm som handlar om att ”fullbordad gymnasieutbildning” är en förutsättning för anställningsbarhet. Kraven på en examen skulle kunna förstås som ett uttryck för att utbildningsnivån i samhället har ökat generellt. I de intervjuer som presenteras i avhandlingen framkommer farhågor från såväl arbetsgivarorganisationer som fackliga företrädare som bottnar i uppfattningen att yrkespaketet förser eleverna med ”ofullständig utbildning”. Genom att tillgodogöra sig en sådan, snarare än en ”fullständig gymnasieutbildning”, konstrueras ett slags b-lag på arbetsmarknaden. För dessa individer kan det vara svårt att hävda sig på arbetsmarknaden i tider av lågkonjunktur eller om konkurrensen om jobben hårdnar av andra anledningar.³² Den uppfattning som framkommer i Kvists avhandling har också återgetts i flera av utredningens kontakter med nationella branschrepresentanter.

Sett till alternativen till att läsa ett yrkespaket uppfattas de däremot som ändamålsenliga enligt de skolföreträdare som utredningen varit i kontakt med. Eleverna behöver inte längre sträva mot att först nå behörighet till nationella program och sedan försöka nå examen inom nationellt program. I stället kan eleverna koncentrera sig på att snabbare börja läsa en utbildning som ger kompetens att arbeta inom ett visst yrkesområde. Det tydliggör elevens mål med utbildningen, vilket enligt skolorna ofta stärker elevernas motivation. Genom att inte behöva läsa ämnen som eleverna har svårt med, utan i stället fokusera på kurser som eleverna trivs med och har lättare för, stärks elevernas självkänsla. Yrkespaket kan, enligt skolorna, således vara ett effektivt sätt att undvika skolmisslyckanden för många elever.

I Skolverkets uppföljning av yrkespaketets användning i gymnasieskolan bekräftas det att de nationella yrkespaketet har gett legitimitet åt yrkesutbildningar på introduktionsprogrammen. De har bidragit till att ge en meningsfull struktur och ett mål med studierna för den elevgrupp på yrkesintroduktion som inte maktar med att

³² Kvist M. (2020). *Varken resurs eller problem*. Doktorsavhandling, Malmö universitet, s. 107 ff.

göra en övergång till ett yrkesprogram, utan i stället vill gå direkt mot ett yrke.³³

Förutom att eleverna lämnar yrkespaket med papper på sin kompetens i form av gymnasieintyget noterar både elever, skolor och arbetsgivare i utredningens studie att elever kan få med sig viktiga referenser från sin apl, praktik eller lärlingsplats. Sådana referenser kan enligt intervjuerna i vissa fall vara helt avgörande för elever att få arbete.

5.4.4 De nationella yrkespaketen skapar en trygghet

Som tidigare nämnts i detta kapitel utformas lokala yrkespaket som ett alternativ till de nationella yrkespaketen. Detta görs bl.a. i samverkan med det lokala näringslivet där det identifierats att det behövs arbetskraft.

Flera positiva aspekter av yrkespaketens flexibilitet lyfts fram i utredningens studie. Skolorna värdesätter flexibiliteten i dessa studievägar av i huvudsak två skäl: dels att yrkespaket är frivilligt för skolorna att använda, dels att det går att erbjuda lokala yrkespaket. Skolorna uttrycker vidare att det är bra att det finns många olika nationella yrkespaket att välja mellan och utgå ifrån i planeringen av utbildningen. Det är enligt skolorna tryggt med en nationell kvalitets-säkring av yrkespaketen, samtidigt som att det går att lägga till eller dra ifrån kurser för lokala anpassningar.

Även om skolan väljer att inte använda de nationella yrkespaketen rakt av fyller de en viktig funktion som normgivare. I flera skolor har man utgått från ett nationellt yrkespaket när ett lokalt yrkespaket har tagits fram.

Fördel med de nationella paketen är att de är bra att ha som en grundmall. Sedan är det bra att utifrån den kunna snickra ihop en egen mall. Bra att det finns ett stöd att utgå ifrån. Bra att det finns en flexibilitet i systemet med nationella yrkespaket. (Skolföreträdare)

Yrkespaket är verktyg som kan användas för att kravställa i utbildningen, för att visa hur mycket vi måste lägga på våra IM-elever. Paketen bidrar till att skapa kvalitet på yrkesintroduktion, det blir en rättighet för eleven, vad eleverna ska få i sin ISP [individuella studieplan]. Det pekar på vad som är viktigt att eleverna läser inom yrkesintroduktion.

³³ Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.

För oss ledde yrkespaket till att syv började kolla upp vad IM-eleverna faktiskt läser. (Skolföreträdare)

Det finns i dag en upparbetad samarbetsmodell, den s.k. collegemodellen, inom vissa branscher som bygger på en certifierad samverkan mellan arbetsgivare, fackliga organisationer och utbildningsanordnare. Denna samverkan finns på regional och lokal nivå. Under flera av de samtal som utredningen haft med bransch- och skolrepresentanter lyfts denna samverkansmodell som framgångsrik även i framtagande av yrkespaketet. Modellen stödjer kopplingen mellan den nationella och regionala/lokala nivån och ger olika intressenter ett forum för samverkan. Detta är också något som OECD lyft fram som särskilt framgångsrikt i sin analys av yrkesutbildning i Sverige.³⁴

5.5 Utvecklingsmöjligheter för yrkespaket på introduktionsprogram

Det råder i dag en stor efterfrågan på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft inom många branscher. Denna efterfrågan ser ut att hålla i sig framöver. Det har nyligen lagts förslag på förändringar som innebär att större hänsyn kan komma att tas till arbetsmarknadens behov vid beslut om dimensionering av gymnasieskolans utbud.³⁵ För att gymnasieskolan i högre grad ska kunna möta arbetsmarknadens behov och för att ge fler unga förutsättningar att nå målen med sin utbildning, finns det en potential i att skapa tydliga vägar mot arbete för ungdomar som läser introduktionsprogram. I detta avsnitt sammanfattar vi våra iakttagelser vad gäller möjlig utveckling i användningen av yrkespaket på introduktionsprogram.

5.5.1 Behov av tydliga mål för utbildning på introduktionsprogram

Bakom både riksdagens initiativ om tvåårig yrkesskola och införandet av möjligheten att använda yrkespaket på introduktionsprogram, finns ett behov av att utveckla studievägar som leder till arbete för ungdomar som saknar behörighet till nationella program.

³⁴ OECD (2019). *Vocational Education and Training in Sweden*.

³⁵ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar*; Prop. 2021/22: 159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

Gymnasieskolans behörighetskrav är satta i syfte att säkerställa att eleverna har med sig tillräckliga förkunskaper för att klara studierna på ett nationellt program. En följd av behörighetskraven är samtidigt att vissa elever inte får tillträde till de nationella programmen och att detta får oavsiktliga konsekvenser.³⁶ En del av dessa elever kan efter en kortare tid på ett introduktionsprogram uppnå behörighetskraven och därefter gå vidare till ett nationellt program. Mindre än hälften av de elever som börjar på ett introduktionsprogram gör en sådan övergång. Eftersom målen med utbildning på introduktionsprogram fastställs i varje elevs individuella studieplan, och dessa inte följs upp på nationell nivå, saknas det underlag för att fullt ut bedöma om det är ett tillfredsställande resultat.

Att mer än hälften av eleverna på introduktionsprogrammen inte går över till ett nationellt program signalerar samtidigt att det finns skäl att se över oönskade konsekvenser av behörighetsreglerna och undersöka möjligheten att utforma tydligare mål som leder eleverna vidare. Tydligare mål med introduktionsprogram kan bidra till att elever som inte har behörighet till nationella program får mål som är rimliga att uppnå och förmedlar en känsla av att räknas med, att gymnasieskolan är till för dem. Sådana mål skulle kunna bidra till att bryta det stigma som det kan innebära att inte få tillträde till ett nationellt program och i stället skapa en förutsägbarhet och trygghet för eleven, för utbildningsanordnaren och för en presumtiv arbetsgivare. En sådan utveckling skulle också ligga i linje med den föreslagna nationella målsättningen för gymnasieskolan: att alla elever ska möta en likvärdig utbildning av hög kvalitet som ger dem goda möjligheter att tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper och värden samt ger en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier.³⁷

³⁶ Se t.ex. SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*, bilaga 7, s. 300; Halapuu, V. (2021). *Effekter av högre behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram*. IFAU Rapport 2021:21. Resonemang om behörighetskravens betydelse för elevers förutsättningar att nå målen för utbildningen finns även i kapitel 4.

³⁷ Skolverket (2022). *Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag*. Redovisning av regeringsuppdrag: Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet U2018/02652 (delvis) U2021/03837.

Slutförd utbildning på ett nationellt yrkespaket kan utgöra ett alternativt mål till examen för vissa elever

Vi ser ett tillkommande värde i möjligheten att skapa ett tydligt mål med en yrkesutgång för elever på introduktionsprogram. Vi ser också att ett sådant tydligt mål är möjligt att skapa inom ramen för introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, i synnerhet genom användningen av nationella yrkespaket. De nationella yrkespaketen har ett innehåll som stämms av med representanter för branschen på nationell nivå. De är också förankrade genom Skolverkets systematiska utveckling av styrdokumentet. Utredningen bedömer därmed att målet att slutföra ett nationellt yrkespaket skulle kunna vara ett steg mot tydligare studievägar på introduktionsprogram och utgöra ett alternativt mål till examen för vissa elever. Som vi beskrivit i kapitel 3 kan ungdomar som läst en yrkesutbildning i gymnasieskolan även utan en slutförd examen få en relativt god etablering på arbetsmarknaden. Alternativet för de elever som läser ett yrkespaket på introduktionsprogram är dessutom sällan att läsa mot en examen i gymnasieskolan. Vi bedömer att erkännandet av ett alternativt mål till examen kan öka studiemotivationen hos målgruppen för yrkespaket.

En grundläggande princip för legitimeringen av ett alternativt mål till examen är att det efter gymnasieskolan finns goda möjligheter att bygga på sin utbildning i t.ex. komvux. Bara för att examen inte är ett aktuellt mål under tiden i gymnasieskolan utesluter det inte att målet kan nås på lite längre sikt. Utbildningssystemet behöver därför erbjuda alternativa vägar som passar för olika individer och det måste vara tydligt vad som krävs för att komplettera ett yrkespaket så att ungdomar kan få en yrkesexamen genom komvux. Vi återkommer till frågan om underlättande av övergången till komvux i kapitel 6.

Yrkespaket är inte en universallösning för elever på introduktionsprogram

Skolverket har tidigare framhållit att yrkesintroduktion är ett lämpligt introduktionsprogram att erbjuda yrkespaket inom, något som utredningen instämmer i. Utbildning enligt ett yrkespaket har som primärt syfte att förbereda för övergång till arbete. Därför är yrkespaket inte ett förstahandsval för elever som har som mål att nå behörighet till nationella program. För elever som har förutsätt-

ningar att klara ett nationellt yrkesprogram bör studier där fortsatt vara huvudspåret. Yrkespaket kan dock bidra till ökad motivation och till att elever som saknar behörighet till nationellt program rustas med kompetens som delar av arbetsmarknaden efterfrågar. Utbildningarna ställer krav på att eleven ska kunna tillgodogöra sig yrkeskurser och fungera ute på en arbetsplats. Elever som inte uppfyller detta kan i ett första skede ha behov av andra utbildnings- och motivationsinsatser. Insatser för att utveckla användningen av yrkespaket ska därmed inte ses som en universallösning för elever på introduktionsprogram. Det finns ytterligare utvecklingsområden som behöver belysas för att fler unga ska nå målen med sin utbildning på introduktionsprogram. Vi vill därmed understryka att det även fortsatt behöver finnas andra mål med utbildning på introduktionsprogram. Avsikten är inte heller att yrkespaketen ska bli en genväg ut i arbete för elever som har förutsättningar att slutföra ett nationellt program.³⁸

5.5.2 Branschernas engagemang i systemet med yrkespaket är betydelsefullt för fortsatt utveckling

Utredningens uppfattning är att det råder en samsyn mellan branschföreträdare, myndigheter och organisationer om att det är viktigt att fler ungdomar som läser introduktionsprogram kommer ut i arbete. Många branscher ser också introduktionsprogram som en möjlig rekryteringsbas. De framför dock att dagens yrkespaket behöver anpassas för användning på introduktionsprogram och att det behöver bli tydligare hur nationella yrkespaket skiljer sig från nationella yrkesprogram. Bland flera branschföreträdare finns en stark uppfattning att yrkespaketen är framtagna för användning i komvux och för att läsas av vuxna som har en gymnasiekompetens i botten. Branschernas syn på och inflytande i utformningen av yrkespaket har betydelse för den framtida utvecklingen av utbildningarnas roll i gymnasieskolan. För att utbildning enligt ett yrkespaket ska leda till anställningsbarhet är det avgörande att det finns en efterfrågan på den aktuella kompetensen och att branscherna engagerar sig i utformningen av yrkesutbildning för elever på introduktionsprogram.

³⁸ Se även 5.5.4 för ytterligare resonemang om mål för utbildningen på introduktionsprogram.

Det finns branschrepresentanter som menar att yrkespaketen kan leda till inläsningseffekter, som gör att en elev på längre sikt blir arbetslös. Sannolikt understöds denna bild av att det saknas en nationell uppföljning av hur etableringen ser ut efter genomförd utbildning enligt ett yrkespaket. Som utredningen tidigare lyft, visar den statistik som finns att tillgå gällande ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan att yrkesinslag på introduktionsprogram stärker möjligheterna till arbete. Utredningens studie pekar också på att elever som läser yrkespaket får en viktig första kontakt med en arbetsgivare.

Andra branschrepresentanter ser yrkespaketen som en bra och snabb väg till kompetensförsörjning och ett ökat intresse för yrkesutbildning. Genom utredningens studie framkommer också en mer positiv inställning till möjligheten att anställa ungdomar som genomfört ett yrkespaket bland lokala arbetsgivare. Det indikerar att den mer ifrågasättande inställning som vissa nationella branschrepresentanter ger uttryck för inte alltid manifesteras på lokal nivå.

Behov att synliggöra vilka kompetenser som de nationella yrkespaketen leder till

Utredningen bedömer att yrkespaket är särskilt viktiga inom vissa yrken där det råder brist på arbetskraft med relevant kompetens. Begreppet anställningsbarhet har ingen entydig och vedertagen definition utan kan tolkas relativt. Vi ser därför att det behov av fortsatt diskussion mellan Skolverket och de nationella programråden vad gäller frågor kopplade till ungdomars anställningsbarhet efter yrkespaket. Sådana diskussioner kan t.ex. klargöra vilka yrkespaket som förbereder elever för ett yrke kontra en smalare arbetsuppgift. Det finns behov av att definiera hur de delkompetenser som ett yrkespaket inom introduktionsprogrammen ger förhåller sig till de kompetenser som en elev får genom att läsa ett yrkesprogram och få en yrkesexamen. En möjlig väg framåt är att de nationella yrkespaketen nivåplaceras enligt Sveriges referensram för kvalifikationer, SeQF. Nationella branschrepresentanter har påpekat möjligheten att utforma yrkesutbildning på SeQF-nivå 3, en nivå som i dagsläget inte finns i det formella utbildningssystemet. En sådan utveckling skulle tydliggöra skillnaden mellan kortare yrkesutbildningar och nationella yrkesprogram, samt möjliggöra framtagande av kortare yrkes-

paket riktade till andra målgrupper (t.ex. elever på introduktionsprogram som tidigare läst i grundsärskolan).

I samband med Skolverkets uppdrag om att stödja utvecklingen av yrkesintroduktion togs det fram ett stödmaterial som skulle hjälpa skolor att dokumentera elevernas yrkeskunskaper efter avslutat introduktionsprogram. Där ges exempel på hur skolor kan dokumentera elevens yrkeskunskaper i den individuella studieplanen och gymnasieintyget. Gymnasieintyget lyfts fram som ett viktigt verktyg för elevens fortsättning efter introduktionsprogrammet. Gymnasieintyget kan underlätta för att bygga vidare och ta tillvara de kunskaper som eleven fått med sig i sina fortsatta studier och det kan hjälpa ungdomarna att sätta ord på sitt yrkeskunnande.

5.5.3 Kunskapen om yrkespaketet behöver öka

Utredningen bedömer att systemet med yrkespaket inte är tillräckligt känt i gymnasieskolan. Fler skolor skulle kunna tillämpa yrkespaketet om kunskapen om utbildningarna ökade och det tillsattes lokala resurser för att utveckla användningen. Yrkespaketet kan utgöra ett viktigt verktyg för att skapa utbildningar av god kvalitet på yrkesintroduktion, ett tydliggörande om vad som kan ingå i elevens individuella studieplan.

Elever behöver få information om yrkespaketet inför gymnasievalet

Elever rekryteras till yrkespaketet antingen genom den reguljära gymnasieantagningen, där huvudmannen presenterar yrkespaketet inom sitt sökbara utbud, eller under utbildningens gång. För att elever ska kunna göra väl underbyggda val av yrkespaket är det viktigt att studie- och yrkesvägledare såväl i grund- som gymnasieskolan har kunskap om utbildningarna. Det är också centralt att huvudmännen kan presentera information om vad utbildningarna leder till. I dag saknas information om yrkespaketet i den officiella statistiken om gymnasieskolan. Utredningen bedömer därför att det är av stor betydelse att statistiken utvecklas så att det blir möjligt att beskriva elevers studieresultat och etablering efter genomgången utbildning på de nationella yrkespaketet.

Förutsättningar att följa upp konsekvenser över längre tid

Det saknas också kunskap om hur elever som läst ett yrkespaket på introduktionsprogram väljer att komplettera sin utbildning i komvux. En utveckling av statistiken om de nationella yrkespaketen ger en grund för framtida uppföljning av ungdomars fortsatta utbildning i komvux. OECD har särskilt betonat vikten av uppföljning av yrkespaket i longitudinella studier.³⁹ Studier som forskare vid IFAU genomfört gällande effekter av att gymnasieskolans yrkesutbildningar förlängdes och fick ett mer generellt innehåll i början av 1990-talet, visar att förändringen fick såväl positiva som negativa konsekvenser.⁴⁰ Kommande uppföljning av de nationella yrkespaketen bör därför undersöka i vilken mån de bidrar till effekter i form av t.ex. slutförda studier, minskad arbetslöshet, bättre inkomstutveckling, ökat valdeltagande och minskad brottslighet.

5.5.4 Bättre förutsättningar för uppföljning och utveckling av introduktionsprogram och gymnasiesärskolan

Som beskrivits i 5.5.1 anser vi att det bör vidtas åtgärder för att skapa tydligare studievägar som leder elever på introduktionsprogrammen vidare i sina studier eller mot arbete. Utredningen bedömer att det behöver tas steg mot en tydligare struktur och utveckling av nationella mål för introduktionsprogrammen. Ett första sådant steg har presenterats vad gäller tillämpningen av de nationella yrkespaketen på yrkesintroduktion, där ett nationellt mål om slutförda studier på dessa studievägar skulle kunna utgöra ett alternativt mål till examen för vissa elever. Det bör dock även fortsättningsvis finnas mål att förberedas för arbete som inte innebär att elever läser nationella yrkespaket. Andra möjliga mål kan vara att eleverna går över till ett annat introduktionsprogram, nationellt program eller annan utbildning.

Förutom ökad tydlighet för eleven och skolan kan nationella mål för introduktionsprogrammen innebära att det utvecklas förutsättningar för nationell statistik och fördjupad kunskap om hur det går

³⁹ OECD (2019). *Vocational Education and Training in Sweden*, s. 119.

⁴⁰ T.ex. Hall, C (2009). *Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavbrott, utbildningsnivå och inkomster*. IFAU Rapport 2009:07; Hall, C. (2013). *Medförde längre och mer generella yrkesprogram en minskad risk för arbetslöshet?* IFAU Rapport 2013:16; Grönqvist, H. et al. (2015). *Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?* IFAU Rapport 2015:11; Lindgren, K-O. (2017). *Ledde förlängd gymnasieutbildning till ökat valdeltagande?* IFAU Rapport 2017:12.

för elever som läser introduktionsprogram. Det skulle också innebära att det utvecklas referenser för det lokala systematiska kvalitetsarbetet, något som efterfrågats under utredningens samråd med huvudmän. Som framkommit i kapitel 3 har Gymnasieutredningen tidigare föreslagit att uppgifter om elevers mål för utbildningen ska framgå av gymnasieintyget i syfte att underlätta nationell uppföljning.⁴¹ Förändringen har därefter förts in i gymnasieförordningen.⁴² Enligt våra samråd med Skolverket är det dock inte möjligt att utveckla statistik om elevers resultat på introduktionsprogram förrän en nationell standard för mål med dessa utbildningar har fastställts. Nuvarande information om mål med utbildningen i gymnasieintygen följer inte en nationell standard, utan kan variera utifrån lokal tillämpning. Därmed blir uppgifterna inte jämförbara på nationell nivå.

Utvecklingen av nationella målformuleringar kan utgå från introduktionsprogrammets skilda syften och sätta en ram för innehållet i elevens individuella studieplan. Innehållet skulle på så sätt även fortsättningsvis kunna individanpassas, men med en tydlig vägledning i de nationella målen för respektive introduktionsprogram.

Enligt utredningen finns det också behov av mer kunskap om elevers målpuppfyllelse i gymnasiesärskolan. Ett första steg i den riktningen bör tas genom att Skolverket publicerar uppgifter om ungdomars sysselsättning efter gymnasiesärskolan. Sådana uppgifter kan utgöra viktiga underlag såväl för den nationella uppföljningen av skolformen som för lokal utveckling.

Behov av fortsatt stöd i utvecklingen av introduktionsprogram

Utredningen ser att användningen av yrkespaket i gymnasieskolan kan gynnas av vissa generella insatser för introduktionsprogrammen. Det handlar bl.a. om att stöd i utveckling av yrkespaket kan ingå i ett större stödpaket från Skolverket gällande introduktionsprogram och yrkesutbildning på dessa. Skolverket hade under åren 2018–2021, efter förslag från Gymnasieutredningen, ett uppdrag att genomföra insatser för att stödja huvudmän och rektorer i att stärka introduktionsprogrammen.⁴³ Vi menar att det kvarstår behov av stöd

⁴¹ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla*, s. 755 ff.

⁴² 8 kap. 21 § gymnasieförordningen.

⁴³ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk (regeringsbeslut 2017-12-18).

för fortsatt utveckling av introduktionsprogrammen. Under utredningens arbete har det framkommit ett antal utmaningar i huvudmännens organisation av introduktionsprogrammen. Det handlar dels om de enskilda introduktionsprogrammets syften, dels om elevers möjligheter att nå målen med sin utbildning.

För målgruppen är det inte alltid tydligt hur innehållet i t.ex. yrkesintroduktion skiljer sig från individuellt alternativ eller programriktat val. Det behöver också tydliggöras när övergången från språkintröduktion till annan utbildning ska ske. Andra utmaningar som utredningen fått till sig är den växande elevgrupp som läser individuellt alternativ. En förhållandevis stor andel av eleverna som läser individuellt alternativ har inga godkända betyg från grundskolan och saknar sysselsättning efter gymnasieskolan. Det framkommer också att elever som läser programriktat val mot högskoleförberedande program kan ha en särskilt svår studiesituation, då de förväntas klara av både behörighetsstudier och gymnasiekurser parallellt. Utredningen har också fått inspel om olika utmaningar som är relaterade till skolornas administrativa stödsystem och att dessa ibland upplevs försvåra arbetet med dokumentationen av elevernas utbildning på introduktionsprogram.

5.5.5 Viktigt att bibehålla möjligheten till flexibilitet och lokal förankring

Bakgrunden till att Skolverket 2017 fick i uppdrag att tillsammans med de nationella programråden ta fram förslag på nationella yrkespaket var att det fanns ett behov av att standardisera en bred flora av lokala yrkesutbildningar i syfte att skapa en större förutsägbarhet och likvärdighet. Utredningens slutsats är att de nationella yrkespaketen fungerar som en viktig referens och uppfattas av skolor som tydliga och lätta att kommunicera. Samtidigt är det nödvändigt att behålla möjligheten till en flexibilitet i utformningen, så att innehållet i yrkespaketen kan anpassas efter elevens förutsättningar och den lokala arbetsmarknadens behov. För att kunna väga in den lokala arbetsmarknadens behov krävs välfungerande samarbete mellan skola och arbetsgivare.

Gymnasieutredningen föreslog i *En gymnasieutbildning för alla* att yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan skulle ingå i dialoger med de nationella programråden, en föränd-

ring som sedan infördes.⁴⁴ Skolverket har därefter även utvecklat ett särskilt råd för introduktionsprogrammen för övriga frågor som har med dessa utbildningar att göra. Vår slutsats är att det finns ett motsvarande behov av samverkan mellan skola och arbetsliv på lokal nivå. Ett välfungerande samarbete mellan skola och det lokala arbetslivet är en avgörande faktor för att yrkesutbildning ska hålla god kvalitet och bidra till anställningsbarhet för unga. Det är genom det lokala arbetslivet, som skolan kan tillgodose behovet av platser för apl. Det är också i dialog med arbetsgivare, som t.ex. yrkespaketets innehåll kan anpassas efter lokala behov. Utredningen menar att behovet av stärkt anknytning till den lokala arbetsmarknaden även gäller för annan yrkesutbildning på introduktionsprogram och på nationella program i gymnasiesärskolan.

Regleringen av de lokala programråden anger inga krav på t.ex. organisation eller arbets sätt. Enligt bedömning från den dåvarande Gymnasieutredningen, som i betänkandet *Framtidsvägen* ursprungligen föreslog införande av obligatoriska lokala programråd, skulle uppdraget för lokala programråd avgöras lokalt utifrån lokala förhållanden.⁴⁵ Det saknas i dag en uppdaterad bild av hur arbetet i de lokala programråden fungerar.

5.5.6 Utbudet av yrkespaket kan påverkas av förslag på kommande förändring

Enligt förslag i propositionen *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*, som ligger för riksdagsbeslut i juni 2022, ska huvudmännens dimensionering av gymnasial utbildning i högre grad väga in arbetsmarknadens behov, även när det gäller sökbara introduktionsprogram där yrkespaketet kan ingå.⁴⁶ För att de planeringsunderlag som Skolverket ska framställa till stöd för huvudmännens dimensionering ska bli träffsäkra, ser utredningen att det behövs en utveckling av den officiella statistiken om introduktionsprogram. Det krävs också att huvudmännen för en dialog med representanter för den lokala eller regionala arbetsmarknaden.

I samma proposition finns förslag om ett skollagsreglerat krav på samverkan mellan minst tre kommuner vad gäller planering, dimen-

⁴⁴ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla*, s. 761 ff.

⁴⁵ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*, s. 387.

⁴⁶ Prop. 2021/22: 159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

sionering och erbjudande av viss utbildning i gymnasieskolan. Detta gäller även sökbara introduktionsprogram, däribland yrkesintroduktion. Utbudet av introduktionsprogram är inte lika brett och mindre geografiskt likvärdigt jämfört med utbudet av nationella program. De elever som inte är behöriga till de nationella programmen är därför i större utsträckning beroende av hemkommunens utbud för att få tillgång till utbildning.

Enligt utredningen kan samverkan mellan huvudmän på ett positivt sätt bidra till att elever får tillgång till ett bredare utbud av yrkespaket. Enligt vad utredningen erfar finns en begränsande faktor i dimensioneringen av introduktionsprogram när det handlar om mer populära utbildningar, vilket leder till att elever som saknar behörighet till nationella program kan få ett begränsat utbud att välja bland. Utredningens bild är att svårigheterna med dimensionering av sökbara introduktionsprogram är mest framträdande på programinriktat val, i synnerhet mot populära högskoleförberedande program. Det har dock framkommit i utredningens samråd att dimensioneringen av platser på yrkespaket som erbjuds på yrkesintroduktion också kan påverkas.

Ytterligare en förändring som föreslås i nämnda proposition är att det ska vara möjligt att fritt söka till de yrkesutbildningar inom komvux, som erbjuds inom ett primärt samverkansområde (om minst tre kommuner) som den sökande är hemmahörande i. Syftet är att bredda utbudet av yrkesutbildning för individer som önskar läsa dessa eller komplettera en tidigare utbildning. Utredningen ser att en sådan förändring kan stärka ungdomars möjligheter att bygga på ett yrkespaket efter gymnasieskolan.

5.6 Sammanfattande diskussion och förslag

I detta kapitel svarar vi på uppdraget att utreda användningen av yrkespaket på introduktionsprogram och föreslå åtgärder för utveckling. Utifrån den kunskap som utredningen redogjort för framkommer det att yrkespaket kan vara ett mål för utbildning på introduktionsprogram och leda till etablering på arbetsmarknaden.

Yrkespaketen används på olika sätt på introduktionsprogram, men i utredningen har vi sett att följande tillämpning utgör ett typexempel. Yrkespaket erbjuds en elev som för tillfället bedöms sakna

förutsättningar att genomföra ett nationellt program, men som har motivation och goda förutsättningar att klara yrkeskurser samt att genomföra apl. Eleven läser integrerat med andra elever på ett nationellt yrkesprogram och innehållet i paketet anpassas både till elevens och den lokala arbetsmarknadens behov, dock med god vägledning av de nationella yrkespaketen. Eleven ges apl och anställs ibland efter avslutat yrkespaket hos den arbetsgivare där eleven genomfört sin apl.

Statens avsikt med att införa möjligheten att tillämpa nationella yrkespaket på introduktionsprogram var att möta behovet av att rusta elever med yrkeskompetens och få fler unga att komma ut i arbete. En ytterligare ambition med yrkespaket är att unga ska kunna bygga på sin utbildning i komvux, antingen direkt efter gymnasieskolan eller efter en tid i arbete. Enligt utredningen är systemet med yrkespaket ändamålsenligt, men det finns möjlighet till utveckling.

Ett första steg för att utveckla användningen av yrkespaket på introduktionsprogram

Utredningen menar att en önskvärd utveckling vore att fler huvudmän samverkar om erbjudandet av yrkespaket för att utöka det för eleven tillgängliga utbudet, att yrkespaketen presenteras som ett alternativ i den ordinarie gymnasieantagningen och att studie- och yrkesvägledning i grundskolan ger information om studievägarna. Utredningen ser också en fördel i att huvudmännen strävar efter att tillämpa de nationella yrkespaketen, eftersom dessa är förankrade med branschen och ger en större förutsägbarhet såväl för eleven som för en presumtiv arbetsgivare.

De förslag och bedömningar som utredningen presenterar nedan kan ses som ett första steg för att utveckla användningen av yrkespaket i gymnasieskolan. De ger förutsättningar för att tydliggöra yrkespaketets roll, öka kunskapen om möjligheten att erbjuda dessa studievägar samt stärka uppföljningen av ungdomars sysselsättning och vidareutbildning efter gymnasieskolan. Utredningen bedömer att dessa insatser bör utvärderas av Skolverket och att regeringen därefter bör ta ställning till om ytterligare åtgärder behövs. Effekter på längre sikt skulle också kunna följas av t.ex. IFAU. Exempel på åtgärder som kan övervägas i ett senare skede är införande av en skyldighet för kommuner att erbjuda nationella yrkespaket i syfte att ytterligare utöka elevers tillgång till utbildningarna eller reglering

som ytterligare befäster de nationella yrkespaketens status som alternativt mål till examen för vissa elever. Om regeringen har för avsikt att utöka möjligheten för elever på nationella program att läsa yrkespaket bör denna fråga utredas vidare.

5.6.1 Yrkespaketens roll i gymnasieskolan behöver förtydligas

Utredningens bedömning: 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 Skolverkets uppdrag att utforma sammanhållna yrkesutbildningar var det tydligt att studievägarna skulle utformas så att de även skulle kunna tillämpas inom gymnasieskolans introduktionsprogram där så är lämpligt. Det är huvudmannen för skolenheten som bestämmer om och vilka yrkespaket som ska erbjudas samt vilka elever som ska erbjudas utbildningarna.

I de samråd som utredningen har haft med huvudmän och branschrepresentanter framkommer en gemensam bild av att yrkespaketen framför allt är framtagna för att användas inom ramen för komvux. En del huvudmän menar att yrkespaketen är alldeles för omfattande och svåra för elever på introduktionsprogrammen, andra framför behov av att komplettera yrkespaketen med ytterligare kurser och ämnen. Branschföreträdare vittnar om att yrkespaketens innehåll är otillräckligt och menar att det handlar om yrken med höga kvalifikationskrav samt att svårigheter i ungdomars etablering efter yrkespaket också bottnar i anställningsavtal och lönenivåer. Benämningen yrkespaket uppfattas ibland som missvisande då den signalerar att utbildningen leder till ett yrke, medan så inte alltid är fallet.

Samtidigt finns också en positiv bild av tillämpningen av yrkespaket inom introduktionsprogrammen. Yrkespaketen fyller en lucka i utbildningssystemet och ger obehöriga elever en utbildning som är tydlig, som motiverar och ger eleverna en yrkesutbildning i stället för att hamna i den återvändsgränd som några menar att introduktionsprogrammen kan vara. Det framkommer att yrkespaketen är

lämpliga att erbjuda elever som klarar av att genomföra yrkesutbildning i skolan och på en arbetsplats.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns behov av att definiera hur de delkompetenser som ett yrkespaket inom introduktionsprogrammen ger förhåller sig till de kompetenser som en elev får genom en examen från ett nationellt yrkesprogram. Vår bedömning är att Skolverket tillsammans med de nationella programråden bör tydliggöra hur de nationella yrkespaketen kan tillämpas på introduktionsprogram. För att uppdraget ska kunna genomföras med god kvalitet bör Skolverket följa upp vilka nationella yrkespaket som används i gymnasieskolan och hur etableringen ser ut efter utbildningen (se 5.6.5).

En viktig faktor för den fortsatta användningen av yrkespaket i gymnasieskolan är att möjligheten att komplettera sina studier med ytterligare kurser och därmed erhålla yrkesexamen underlättas. I kapitel 6 återkommer vi till arbetet med underlättande av övergångar till komvux för unga som lämnar gymnasieskolan utan examen. Ett av förslagen där rör erbjudandet av avslutande vägledningssamtal (se 6.6.1). Utredningen bedömer att vägledningssamtalet är ett viktigt sammanhang att upplysa elever som läst yrkespaket om hur de kan bygga på sin utbildning i komvux eller folkhögskola, antingen direkt efter gymnasieskolan eller efter en tid i arbete.

5.6.2 Framtagande och förvaltning av yrkespaketen

Utredningens bedömning: Skolverket har enligt instruktion ett ansvar att bedöma behovet av utveckling av läroplaner och andra styrdokument. Utredningens bedömning är att det inom ramen för detta arbete finns ett ansvar att hålla utbudet av nationella yrkespaket uppdaterat.

Skolverkets uppdrag att i samråd med de nationella programråden utforma sammanhållna yrkesutbildningar inom regional yrkesinriktad vuxenutbildning, samt tilläggsuppdraget att göra dem möjliga att använda även inom gymnasieskolans introduktionsprogram, redovisades i december 2017. Skolverket har därefter inte fått något särskilt uppdrag kopplat till utveckling av de nationella yrkespaketen. Däremot har myndigheten i sitt arbete ett ansvar att hålla styrdoku-

menten uppdaterade och relevanta. Skolverket har också i enlighet med myndighetens instruktion ett ansvar för de nationella programråden, som syftar till att stärka samarbetet mellan skola och arbetsliv så att utbildningarna är uppdaterade och motsvarar arbetslivets behov. Utredningen bedömer därför att ett kontinuerligt arbete med att hålla utbudet av nationella yrkespaket uppdaterat bör anses ligga inom ramen för Skolverkets instruktion.

5.6.3 Åtgärder för att öka kunskapen om yrkespaket

Utredningens bedömning: 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. Utredningen bedömer att detta uppdrag med fördel kan inrymmas i mer omfattande stöd vad gäller utformning och utveckling av introduktionsprogram.

Kunskapen om yrkespaket som en möjlighet på introduktionsprogrammen tycks fortfarande vara relativt begränsad. Detta är något som framkommer i utredningens samråd med huvudmän och branscher, i den studie som utredningen låtit genomföra samt i Skolverkets uppföljning av yrkespaket i gymnasieskolan. Det finns behov av förtydliganden och stöd kring hur de nationella yrkespaketen på introduktionsprogram kan användas. Utredningen bedömer att den varierande kännedomen om yrkespaketen leder till att dessa utbildningar tillämpas i olika omfattning i landet. Den begränsade kunskapen bland såväl skolor, arbetsgivare som elever anges som ett skäl till att elever inte erbjuds läsa yrkespaket.

En förutsättning för att utbildningarna ska få legitimitet och ge eleven en möjlig väg till etablering är att det tydliggörs hur nationella yrkespaket kan användas inom introduktionsprogrammen (bedömning 5.6.1). Detta tydliggörande bör föregå en ny implementering.

Utredningen bedömer att det kvarstår stödbehov i den lokala utformningen av introduktionsprogram och att Skolverket bör få ett förnyat uppdrag att erbjuda stöd. En del av ett sådant stöd bör omfatta användandet av individuella studieplaner på introduktionsprogram och dokumentationen av utbildning på introduktionsprogram. Det

bör även omfatta stöd riktat till studie- och yrkesvägledare som ska vägleda elever till utbildning på introduktionsprogram. Utredningen bedömer att stödet kan ingå i arbetet med de kvalitetsdialoger som Skolverket i samverkan med SPSM ska genomföra med huvudmännen, men också erbjudas i form av processtöd riktat till rektorer och lärare.

5.6.4 Definition av yrkespaket på introduktionsprogram

Utredningens förslag: I enlighet med regeringens proposition 2021/22:159 om införande av en definition i skollagen av sammanhållna yrkesutbildningar i komvux ska det införas en motsvarande reglering för introduktionsprogram enligt följande.

Kurser som är relevanta för ett yrkesområde kan kombineras till en sammanhållen yrkesutbildning som erbjuds på introduktionsprogram. Utbildningen ska kunna utformas som en nationell sammanhållen yrkesutbildning eller vara utformad av en huvudman. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha.

En del av utbildningen i en sammanhållen yrkesutbildning ska genomföras som arbetsplatsförlagt lärande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet och om undantag från kravet på arbetsplatsförlagt lärande.

Utredningens analys visar att yrkespaketets roll i gymnasieskolan behöver tydliggöras i regleringen. För närvarande ligger en proposition om motsvarande reglering i komvux för beslut i riksdagen efter förslag från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola. Utredningen bedömer att en reglering även för introduktionsprogrammets del kan leda till en ökad tydlighet för huvudmän, skolor, arbetsgivare och potentiella elever.

Utredningens bedömning är att apl utgör en central del av utbildningen på ett yrkespaket. Därför ska det föreskrivas om en minsta omfattning av apl, med möjlighet för vissa undantag. Utredningen bedömer att utgångspunkt bör tas i regleringen av omfattningen av apl på de nationella yrkesprogrammen, men ställas i proportion till

antalet poäng för respektive nationellt yrkespaket. Eftersom det är Skolverket som fattar beslut om innehållet i de nationella yrkespaketen bedömer utredningen att det är rimligt att myndigheten även tar fram föreskrifter om minsta omfattning av apl. Ett alternativ kan vara att minsta omfattning av apl regleras i gymnasieförordningen, i likhet med de nationella yrkesprogrammen.

5.6.5 Ökad tydlighet kring dokumentation och bättre förutsättningar för uppföljning

Utredningens bedömningar:

- För att synliggöra erhållna yrkeskompetenser efter genomgången yrkespaket bedömer utredningen att Skolverket bör föreskriva hur elevers utbildning enligt de nationella yrkespaketen ska dokumenteras i den individuella studieplanen. Föreskriften om utformningen av gymnasieintyg efter introduktionsprogram ska även ange slutförd utbildning enligt ett nationellt yrkespaket.
- Skolinspektionen bör genomföra en kvalitetsgranskning av användningen av individuella studieplaner på introduktionsprogram.
- Skolverket bör inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag utveckla statistik om resultat efter utbildning på nationella yrkespaket. Syftet med utvecklingen är att bidra till ökad kunskap om i vilken mån eleverna når målen med dessa utbildningar. Statistiken kan även ingå som underlag för utvärdering av de förändringar som utredningen föreslår gällande yrkespaketets roll i gymnasieskolan.
- Skolverket bör inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag utveckla statistik om sysselsättning efter utbildning i gymnasiesärskolan och överväga framställning av statistik om elevers betyg i gymnasiesärskolan.

Utredningen bedömer att det finns behov av att tydliggöra hur utbildning enligt yrkespaket ska dokumenteras i elevers individuella studieplaner respektive gymnasieintyg. Av den anledningen anser vi

att Skolverket bör föreskriva hur yrkespaket ska dokumenteras i elevernas individuella studieplaner. Dokumentationen av erhållna yrkeskompetenser är viktig för ungdomars möjlighet till etablering efter utbildningen. Därför bedömer utredningen att ett tillägg i Skolverkets föreskrift om gymnasieintyg ska göras så att det framgår om eleven genomgått ett nationellt yrkespaket. I nuvarande skrivning står att det i förekommande fall ska anges vilket yrkesområde eller yrkesprogram som utbildningen är inriktad mot (SKOLFS 2011:147, bilaga 1). Föreskrifter om dokumentation i individuella studieplaner och gymnasieintyg bör även underlätta för utveckling av skolors administrativa stödsystem, ett behov som lyfts under utredningens samråd. Utredningen bedömer att en utveckling av de administrativa stödsystemen kan förenkla den dokumentation som skolorna ska göra. Utredningen ser också att det vore önskvärt att Skolinspektionen genomförde en kvalitetsgranskning av hur dokumentationen i individuella studieplaner för elever på introduktionsprogram fungerar.

Utredningen bedömer att de nationella yrkespaketen bidrar till en tydligare struktur för yrkesutbildning på introduktionsprogram, en standard och ett gemensamt mål som gör möjliggör uppföljning. För övrig utbildning inom introduktionsprogram ser utredningen behov av en översyn av vilka mål som ska vara möjliga att skriva in i elevens individuella studieplan och gymnasieintyg, vilket vi återkommer till i 5.6.7.

Förutsättningar för uppföljning och utvärdering

Av utredningens direktiv framgår som utgångspunkt för uppdraget att de åtgärder som föreslås ska vara möjliga att utvärdera. I syfte att utveckla statistik om resultat av och sysselsättning efter nationella yrkespaket bedömer utredningen att Skolverket bör framställa statistik om nationella yrkespaket utifrån uppgifter från elevers gymnasieintyg. Gymnasieintygen rapporteras redan i dag in via Universitets- och högskolerådet och ingår i det underlag som Skolverket har att tillgå för den officiella statistiken om gymnasieskolans betyg och studieresultat. Föreskriften för uppgiftslämnandet bör därmed utökas med information om koder för de nationella yrkespaketen.

För att kunna framställa statistik om de nationella yrkespaketen behöver först en reglering av yrkespaket införas i skollagen (se förslag 5.6.4). Utveckling av statistik om nationella yrkespaket på introduktionsprogram möjliggör uppföljning av ungdomars komplettering i komvux, dvs. om yrkespaketen byggs på enligt statens intention. Statistiken kan utgöra underlag för utvärdering, som utredningen bedömer att Skolverket bör genomföra gällande yrkespaketens tydligare roll i gymnasieskolan. IFAU har tidigare utvärderat konsekvenser av att gymnasieskolans yrkesprogram förlängdes under 1990-talet. Utredningen bedömer att utveckling av statistik om nationella yrkespaket bör möjliggöra liknande analyser, där utfall av nationella yrkespaket t.ex. kan jämföras med motsvarande uppgifter för annan utbildning på introduktionsprogram. Statistiken kan dessutom nyttjas i Skolverkets framställning av regionala planeringsunderlag som ska verka till stöd för huvudmännens beslut om dimensionering.

För gymnasiesärskolans del bör utveckling av betygsstatistik övervägas. Utredningen bedömer dock att en kommande ämnesutformning av gymnasiesärskolan bör föregå en eventuell utveckling av betygsstatistik för att undvika onödiga kostnader för utveckling av skolornas administrativa system. Utveckling av betygsstatistik i gymnasiesärskolan är motiverad utifrån att det saknas underlag för att beskriva måluppfyllelse och kvalitet i skolformen, vilket framkommit i kapitel 3. För närvarande pågår ett utvecklingsarbete på Skolverket i syfte att framställa statistik om ungdomars sysselsättning efter gymnasiesärskolan. Utredningen bedömer att den statistiken kommer att vara ett viktigt bidrag i uppföljningen av gymnasiesärskolans måluppfyllelse på såväl nationell som lokal nivå.

Utredningen bedömer att framställning av statistik om resultat på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan bör leda till att indikatorer för dessa utbildningar utvecklas inom ramen för arbetet med det nationella kvalitetssystemet.

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

Utredningens förslag: Gymnasieförordningens 1 kap. 8 § ska utvidgas så att samverkan mellan skola och arbetsliv i lokala programråd även ska omfatta yrkesutbildning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan.

Utredningens bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att följa upp arbetet i lokala programråd.

Ett välfungerande samarbete mellan skola och det lokala arbetslivet är en avgörande faktor för att yrkesutbildning ska hålla god kvalitet och bidra till anställningsbarhet för unga. Det är genom det lokala arbetslivet som skolan kan tillgodose behovet av platser för apl. Det är också i dialog med arbetsgivare som t.ex. yrkespaketens innehåll kan anpassas efter lokala behov. Den nuvarande regleringen i gymnasieförordningen gör endast gällande att samverkan i lokala programråd ska ta sikte på de nationella yrkesprogrammen. Utredningens bild är att yrkesutbildning som anordnas inom introduktionsprogram, däribland yrkespaket, och i gymnasiesärskolan sällan är i fokus för den dialog som sker i lokala programråd fastän detta skulle vara gynnsamt. Därför föreslår utredningen att gymnasieförordningen justeras så att krav på samverkan i lokala programråd även ska omfatta yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan. Föreliggande förslag kan ses som ett komplement till den samverkan som sker på nationell nivå.

Utredningens avsikt med förslaget är inte att det ska utvecklas nya, parallella spår till befintliga lokala programråd. Där det redan i dag finns etablerade lokala programråd är tanken att frågor om yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan ska inkluderas i de befintliga programrådets diskussioner. I de fall det i dag inte finns ett etablerat lokalt programråd, t.ex. beroende på att huvudmannen inte anordnar motsvarande nationella yrkesprogram i gymnasieskolan, kan dock nyetablering vara nödvändig. Omfattningen på nödvändig utveckling är därmed beroende dels på vilka utbildningar huvudmannen anordnar, dels hur organisationen av lokala programråd ser ut i dag. Utredningen ser också att arbetet i de

lokala programråden för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan med fördel kan samordnas med motsvarande yrkesråd i komvux.

Utredningen föreslår inte ytterligare reglering av de lokala programråden, men bedömer att det vore önskvärt att Skolverket följer upp hur arbetet i de lokala programråden fungerar. En sådan uppföljning kan också ge underlag för ställningstagande om ytterligare reglering av de lokala programrådets funktion är motiverad.

5.6.7 Ytterligare reglering av introduktionsprogrammen bör utredas

Utredningens bedömning: Behovet av ytterligare reglering av introduktionsprogrammen bör utredas i syfte att skapa en tydligare struktur för utbildningarna. Översynen bör omfatta frågor om tydligare renodling av de enskilda introduktionsprogrammets syften, införande av en nationell standard för möjliga mål för utbildningen på introduktionsprogram samt förenkling av regleringen av de dokument som utfärdas efter utbildning.

I utredningens studie om yrkespaket och under de samråd som utredningen haft framkommer utmaningar förknippade med att introduktionsprogrammen är så sparsamt reglerade. En sådan utmaning rör otydligheter relaterade till de enskilda introduktionsprogrammets delvis överlappande syften och avsaknaden av ändamålsenlig nationell statistik.

Utredningen bedömer att det bör utredas hur en nationell standard för möjliga mål med introduktionsprogram kan utformas. Nationella mål bör fortsatt ge utrymme för individanpassning. Framtagandet av nationella mål möjliggör utveckling av statistik om resultat på introduktionsprogram. Detta kan i sin tur kan leda till såväl bättre kunskap om introduktionsprogrammen på nationell nivå, som en tydligare referens för det systematiska kvalitetsarbetet på lokal nivå. I förlängningen innebär det också att elever som ska välja utbildning på introduktionsprogram ges möjlighet att göra mer underbyggda val. Exempel på möjliga nationella målformuleringar kan vara att eleven har som huvudsakligt mål att nå behörighet till ett nationellt program, att läsa ett yrkespaket/en yrkesutbildning inom ramen för introduktionsprogram, att övergå till annat intro-

duktionsprogram eller att fortsätta utbildning inom komvux eller folkhögskola.

Utredningen bedömer också att regleringen av de dokument som utfärdas efter introduktionsprogram bör ses över i syfte att förenkla. Exempelvis skulle regleringen av utfärdande av sammanställning kunna upphävas och dokumentationen i gymnasieintygen utvecklas så att det framgår om eleven har nått eller inte nått målen med sin utbildning.

Utredningen bedömer att frågor om reglering av introduktionsprogrammen med fördel kan inrymmas i en kommande utredning om behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program.

5.6.8 Hur utredningens förslag och bedömningar förhåller sig till riksdagens tillkännagivande om tvåårig yrkesskola

Utredningens bedömning: Utredningens analys visar att det förekommer en underutnyttjad potential i användningen av yrkespaket på introduktionsprogram. Mot den bakgrunden har utredningen identifierat ett antal åtgärder som bör vidtas för att utveckla användningen. Därmed bedömer utredningen att det inte föreligger behov av att gå vidare med förslaget om inrättande av en tvåårig yrkesskola.

Enligt direktiven ska utredningen i sin analys av yrkespaketens användning ta utgångspunkt i ett tillkännagivande från riksdagen där regeringen uppmanas att låta utreda inrättandet av en tvåårig yrkesskola. Utredningen har haft riksdagens tillkännagivande som utgångspunkt i arbetet med att utreda hur yrkespaketen används och utbildningarnas ändamålsenlighet.

Utredningen uppfattar att riksdagens förslag i många delar motsvarar redan befintliga möjligheter på introduktionsprogrammet yrkesintroduktion. Programmet syftar till att elever ska få en yrkesinriktad utbildning som underlättar för dem att etablera sig på arbetsmarknaden eller som leder till studier på ett yrkesprogram. Det är också inom ramen för yrkesintroduktion som elever erbjuds att läsa yrkespaket. De nationella yrkespaketen är framtagna i samarbete mellan Skolverket och branschrepresentanter och har som syfte att förbereda för arbete inom ett visst yrkesområde. Utred-

ningens analys visar samtidigt att den fulla potentialen i användningen av yrkespaket i gymnasieskolan inte nyttjas än, givet att kunskapen om utbildningarna är begränsad hos flera intressenter.

Oavsett om yrkesutbildning för elever som saknar behörighet till nationella program erbjuds inom ramen för en tvåårig yrkesskola eller som yrkespaket finns det synpunkter på huruvida kortare yrkesutbildningar verkligen förbereder unga elever för ett yrke. Flera branschrepresentanter som utredningen varit i kontakt med uttrycker farhågor med utbildningar som ger mer begränsad kompetens än de nationella yrkesprogrammen när det gäller ungdomar. Begreppen yrkesskola och yrkespaket signalerar att elever är anställningsbara i ett yrke som egentligen kräver mer kompetens. Som framgått ovan bedömer utredningen att Skolverket bör få ett uppdrag att tillsammans med branscherna tydliggöra hur yrkespaket kan användas på introduktionsprogram. Utredningen ser inte att inrättandet av en tvåårig yrkesskola löser problemet med branschernas syn på kortare yrkesutbildningar riktade till ungdomar.

Till skillnad från att inrätta en tvåårig yrkesskola, separerad från gymnasieskolan, kan det finnas effektivitetsvinster i att hålla kortare yrkesutbildningar riktade till unga inom gymnasieskolans ansvar. Exempelvis kan detta innebära samordningsfördelar då elever på yrkespaket kan läsa delar av sin utbildning tillsammans med elever på det nationella yrkesprogrammet. Att inrätta en tvåårig yrkesskola kan i stället ställa högre krav på skolans kompetensförsörjning, om lärare och annan skolpersonal ska rekryteras till ytterligare en skolform, en redan i dag stor utmaning. Utredningen uppfattar att inrättandet av en ny skolform också kan leda till större svårigheter för elever som under utbildningens gång vill ändra inriktning och vill övergå till ett nationellt program. Vidare kan separerade skolformer ge sämre förutsättningar för social sammanhållning mellan ungdomar i samma ålder.

6 Underlätta övergångar mellan gymnasieskola och komvux

I utredningens uppdrag ingår att analysera och vid behov föreslå hur övergången till kommunal vuxenutbildning (komvux) kan underlättas för elever som inte når målen med sitt introduktionsprogram eller annan utbildning i gymnasieskolan. Vidare ska utredningen överväga om åldersgränser eller andra behörighetskrav i komvux bör ändras i syfte att skapa mer flexibla övergångar mellan introduktionsprogram och komvux. Om förslag lämnas om ändrade åldersgränser i komvux, ska utredningen analysera hur det påverkar unga elevers rättigheter och tillgång till elevhälsa och stödåtgärder. Vid behov ska utredningen lämna förslag som stärker unga elevers rättigheter och tillgång till stödinsatser i komvux. Utredningen ska även utreda och vid behov föreslå hur elever som är nära att få en examen, men som saknar en eller ett par kurser, kan ges bättre förutsättningar att direkt efter avslutad gymnasieutbildning läsa vidare i komvux.

Bakgrunden till den här delen av uppdraget är att alltför många elever lämnar gymnasieskolan utan att ha nått målen med sin utbildning. Trots att det formellt sett finns goda möjligheter att komplettera en ofullständig gymnasieutbildning i komvux är det förhållandevis få ungdomar som väljer att göra det. Unga utan slutförd gymnasieutbildning löper större risk att hamna i tidig arbetslöshet, vilket kan leda till återkommande arbetslöshet och sämre inkomster senare i livet.¹ Utredningen ska därför lämna förslag på åtgärder som underlättar för fler unga att komplettera sin utbildning i komvux, dock utan att dessa åtgärder innebär att ansvar för ungdomars utbildning förskjuts från gymnasieskolan till komvux.

¹ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

Utredningen har identifierat tre områden kopplade till uppdraget i denna del. Det första området handlar om behovet att göra övergången till komvux mer sömlös, dvs. att hinder ska undanröjas så att övergången mellan gymnasieskolan och komvux underlättas för de elever som behöver komplettera sin utbildning. Det andra området rör hur åldersgränsen påverkar unga elevers möjligheter att gå över till komvux. Det tredje området handlar om komvux förutsättningar att ta emot unga elever som har behov av stöd och struktur i sin utbildning. I relation till de specifika frågeställningar som anges i direktiven har vi valt att vidga vårt fokus i vissa delar till att inkludera fler elevgrupper, vilket vi beskriver närmare i kapitel 2.

I avsnittet som följer ger vi inledningsvis en översiktlig bild av utbildningen i komvux. Därefter beskriver vi utifrån olika statistikunderlag hur övergången till komvux ser ut bland elever som lämnar gymnasieskolan utan examen, för att senare beskriva de tre identifierade områdena närmare. Reglering av relevans för de tre identifierade områdena beskrivs dels översiktligt inledningsvis, dels mer i detalj under respektive avsnitt (6.3–6.5). I slutet presenterar vi utredningens analyser, förslag och bedömningar. Notera att vi använder begreppet komvux synonymt med kommunal vuxenutbildning, som är det begrepp som används i reglering. Begreppet vuxenutbildning används vidare i flera betydelser. När utredningen använder begreppet vuxenutbildning avser detta såväl kommunal vuxenutbildning som utbildning inom folkhögskola.

6.1 En översiktlig bild av utbildningen i komvux

Målen för komvux är bl.a. att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla kunskaper och kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet. Utgångspunkten för utbildningen ska vara elevens behov och förutsättningar.² Nedan beskrivs översiktligt den utbildning som erbjuds i komvux, utbildningens upplägg samt organisering och samverkan inom skolformen. Som alternativ till komvux finns även möjlighet för elever att göra en övergång till folkhögskola och läsa på gymnasial nivå för att få behörighet till fortsatt utbildning på högskola och universitet. Denna utbildningsform kommer därför att redogöras för i korthet.

² 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

6.1.1 Utbildning som erbjuds i komvux

Inom komvux ska kommunerna tillhandhålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna på grundläggande och gymnasial nivå samt utbildning i svenska för invandrare (sfi).³ Nedan följer en kort beskrivning av de olika nivåerna.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå är en rättighet för vuxna som saknar de kunskaper som vanligtvis uppnås i grundskolan.⁴ Utbildningen omfattar samma ämnen som i grundskolan med undantag för ämnen som är praktiskt-estetiska.⁵ Syftet är att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet, samt möjliggöra fortsatta studier.

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge. Utbildningen erbjuder såväl yrkeskurser som högskoleförberedande kurser. Det är en rättighet att delta i en utbildning på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskola och yrkeshögskola. I övrigt är komvux på gymnasial nivå inte en rättighet utan urval görs.⁶ Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.1.2. Det finns även bestämmelser om att den sökande ska ha uppnått en viss ålder och uppfylla andra behörighetskrav för att sökanden ska få tillträde till utbildning i komvux på grundläggande och gymnasial nivå, dessa beskrivs närmare i avsnitt 4.1.

Sfi syftar till att vuxna invandrare, från 16 år, får grundläggande kunskaper i svenska språket. Eleven ska få möjlighet att utveckla ett funktionellt andraspråk för aktiv delaktighet i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt för fortsatta studier.

Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning vänder sig till vuxna med intellektuell funktionsnedsättning. Utbildningen finns på grundläggande och gymnasial nivå och motsvarar grundsärskolan respektive gymnasiesärskolans nationella program. De vuxna som saknar dessa kunskaper och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen omfattas av motsvarande rätt till utbildning inom komvux som elever i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.⁷

³ 20 kap. 3 § skollagen.

⁴ 20 kap. 11 § skollagen.

⁵ Till de praktiskt-estetiska ämnen som avses hör bild, musik, idrott och hälsa, slöjd, teknik samt hem- och konsumentkunskap.

⁶ 20 kap. 23 § skollagen; 3 kap. 7 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁷ 20 kap. 11 a § och 20 a § skollagen.

6.1.2 Rättighetsbaserad utbildning och urvalsprinciper i komvux

Personer som saknar behörighet till högskoleutbildning eller utbildning inom yrkeshögskolan har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet, förutsatt att de uppfyller behörighetskraven för komvux. Eftersom det är möjligt att få yrkesexamen utan att ha uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier, garanteras dessa elever en möjlighet att uppnå sådan behörighet inom komvux på gymnasial nivå. Det avser dock enbart högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och inte alla typer av högskolestudier.⁸

Om inte alla sökande som är behöriga till en utbildning som inte omfattas av en rätt kan antas, ska ett urval göras. Utgångspunkten för utbildningen ska vara elevens behov och förutsättningar.⁹ De nya reglerna om urval, som började tillämpas 1 juli 2021, anger i vilken ordning olika grupper av sökande ska prioriteras. Urval kan bli aktuellt för de sökande som är behöriga om antalet sökande är fler än antalet platser på utbildningen. För sökande som har rätt till utbildningen ska inget urval göras. När det gäller komvux på gymnasial nivå innebär den nya regleringen att vid urval ska företräde, i den ordning som anges nedan, ges till den sökande som har störst behov av utbildning p.g.a. att den sökande:

1. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,¹⁰
2. inte har uppnått kraven för en gymnasieexamen eller genomgått någon utbildning som motsvarar utbildning i gymnasieskolan,
3. är eller riskerar att bli arbetslös,
4. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet, eller
5. behöver utbildningen för planerat yrkesval.

Till skillnad från den gymnasiala nivån utgör utbildningen på grundläggande nivå, särskild utbildning på grundläggande nivå och sfi i komvux alltid en rättighet för de personer som uppfyller krav på

⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 482 ff.

⁹ 20 kap. 2 § skollagen och 3 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁰ Detta avser en individuell studieplan upprättad i komvux se 20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

ålder och övriga villkor som framgår i avsnittet ovan. Förutom rätt till utbildning och urval påverkar även behörighetsregler och ålderskrav, vilket vi återkommer till i 6.4.

6.1.3 Hur utbildningen läggs upp i komvux

Utbildningen i komvux skiljer sig från studierna i gymnasieskolan. I komvux kan elever t.ex. studera för att läsa enstaka kurser eller ämnen, för att få en examen eller läsa in behörighetsgivande kurser inför högskolestudier. Det finns också möjlighet att läsa olika kombinationer av kurser som är relevanta för ett yrkesområde, s.k. yrkespaket.¹¹ Huvudmannen kan i vissa fall erbjuda sammanhållen yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå, s.k. regionalt yrkesvux, vilket beskrivs i nästa avsnitt. Det finns dock inte några färdigkomponerade kombinationer av kurser likt gymnasieskolans nationella program att söka och behörighet till utbildning bedöms utifrån varje enskild kurs. Kurser med när- eller distansundervisning bedrivs året runt i kommunal regi eller av upphandlade externa utbildningsanordnare samt ofta med olika studietakt och studietid.¹² För varje elev ska det upprättas en individuell studieplan som ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Närmare reglering av den individuella studieplanen framgår av förordningen om vuxenutbildning.¹³

6.1.4 Huvudmannaskap och samverkan inom komvux

Det är kommunerna som är huvudmän för komvux. I kommunen ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter när det gäller utbildningen. En region får i viss utsträckning vara huvudman för komvux och tillhandahålla komvux på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får en region även tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom andra områden.¹⁴

¹¹ Yrkespaketet beskrivs närmare i kapitel 5.

¹² Nu pågående arbete med ämnesutformning av utbildningen i komvux kommer påverka hur upplägget kommer se ut framöver.

¹³ 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁴ 2 kap. 2 och 3 §§skollagen; 15 kap. 31 § skollagen.

Det är inte möjligt för enskilda att godkännas som huvudmän för komvux, men inom utbildningen får alla uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.¹⁵ En kommun kan även sluta avtal med andra kommuner eller regioner om att de ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom komvux.¹⁶ I propositionen *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning* föreslås att sådan samverkan ska bli obligatorisk där kommuner ska planera, dimensionera och erbjuda utbildning i samverkan med minst två andra kommuner.¹⁷ Kommunerna kan alltså välja att organisera komvux på olika sätt. Vid entreprenad behåller kommunen huvudmannaansvaret. Vid samverkan övergår huvudmannaansvaret till den som tar över kommunens uppgifter. Det finns även möjligheter för kommuner att genom samverkan ansöka om statsbidrag för att utöka utbildningsutbudet och erbjuda regional yrkesinriktad vuxenutbildning, s.k. regionalt yrkesvux.¹⁸ Kommunerna kan då också erbjuda sammanhållna yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå i kombination med sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå, s.k. kombinationsutbildningar. De sammanhållna yrkesutbildningarna i regionalt yrkesvux kan även ges i form av lärlingsutbildning.

6.1.5 Alternativ för utbildning på gymnasial nivå

Utöver komvux finns det möjlighet att studera på gymnasial nivå på folkhögskola som ger behörighet till vidare studier på högskola och universitet. Folkhögskola är en skolform som ligger utanför det offentliga skolväsendet och som därmed inte regleras i skollagen. Folkhögskolan riktar sig främst till vuxna och finansieras i huvudsak med offentliga medel från staten och från regioner.¹⁹ Folkhögskolorna är inte bundna av nationellt fastställda kurs- eller läroplaner. De två största kurstyperna som erbjuds är allmän och särskild kurs. Allmän kurs är till för personer som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Allmän kurs på gymnasial nivå ger grundläggande behörighet för att söka vidare till högskola eller yrkeshögskola. Efter

¹⁵ 23 kap. 2 och 8 §§ skollagen.

¹⁶ 23 kap. 8 § skollagen.

¹⁷ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

¹⁸ Förordning (2016:353) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹⁹ Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

genomförd utbildning får deltagarna inte ett examensbevis utan ett intyg om godkänt resultat från allmän kurs. Intyget kan användas för antagning till högskolan eller yrkeshögskolan som sker i en särskild urvalsgrupp.

Sfi kan överlämnas på entreprenad till en folkhögskola. Folkhögskolor kan dessutom bedriva utbildning som motsvarar sfi. Den som har rätt att delta i sfi inom komvux har rätt att i stället delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning, om folkhögskolan har getts betygsrätt av Skolinspektionen.²⁰ De allmänna bestämmelserna om den kommunala vuxenutbildningen och bestämmelserna om sfi i skollagen gäller då också för sådan utbildning motsvarande sfi som folkhögskolorna kan bedriva.²¹

6.2 Hur ser övergången till komvux ut bland elever som lämnar gymnasieskolan utan examen?

Som framkommit av kapitel 3 lämnar nästan tre av tio elever gymnasieskolan utan examen. Merparten av dessa har antingen varit registrerade i år 3 på nationellt program eller avslutat sin gymnasieutbildning på ett introduktionsprogram. I det här avsnittet fokuserar vi på statistik som beskriver övergången till komvux utifrån ett urval av källor i den officiella statistiken, en särskild studie och statistik som Skolverket bistått utredningen med. Den sistnämnda statistiken omfattar i vissa delar även övergång till folkhögskola. Eftersom det saknas statistik om studieresultat i gymnasiesärskolan och om fortsatta studier efter gymnasiesärskolan omfattas ungdomar som läst i den skolformen inte av underlagen som beskrivs.

6.2.1 Direktövergång till komvux

Som en del av den officiella statistiken om studieresultat i gymnasieskolan publicerar Skolverket uppgifter om direktövergång bland elever som varit registrerade i år 3 i gymnasieskolan en given hösttermin.²² Statistiken visar hur många av dessa elever som är registre-

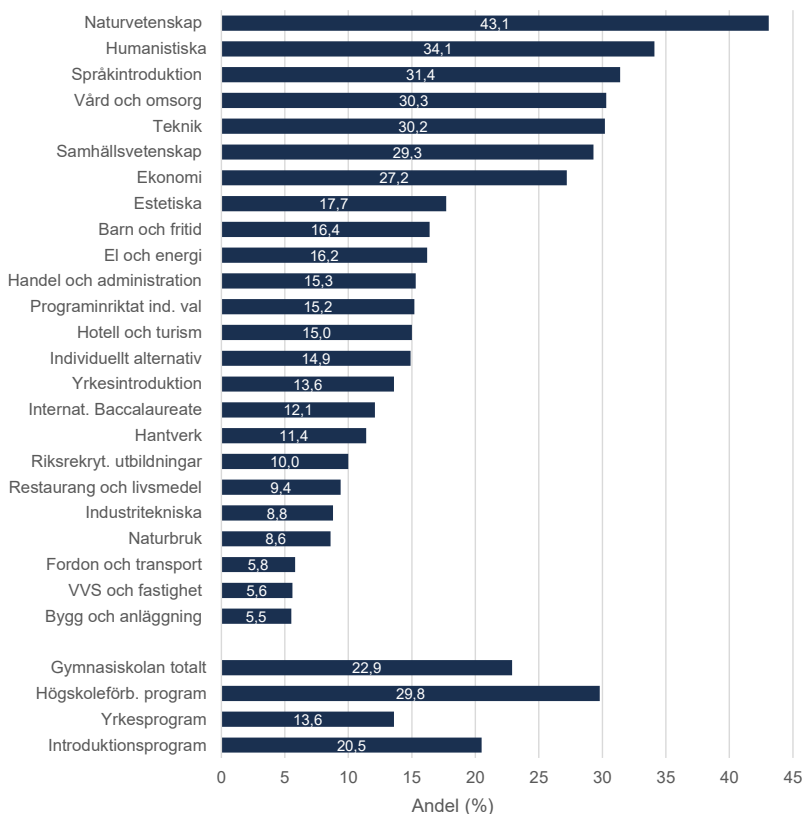
²⁰ Se 6 kap. 1 och 19 §§ förordningen om vuxenutbildning.

²¹ 24 kap. 12 § skollagen.

²² Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåren 2018/19–2020/21, tabell 16 A.

rade i komvux under nästföljande år. Uppgifterna skiljer på om eleverna nått examen i gymnasieskolan eller inte. Direktövergången till komvux är generellt sett väsentligt högre bland de elever som inte slutfört sina gymnasiestudier med examen, jämfört med elever som erhållit examen. Bland dem som läst i år 3 utan att nå examen har andelen som gjort direktövergång till komvux legat mellan 23 och 27 procent de under de senaste åren. Av figur 6.1 framgår hur stor denna andel var per program bland elever som var registrerade i år 3 hösten 2019 och som inte nådde examen samma läsår.²³

Figur 6.1 Elever som var registrerade i år 3 läsåret 2019/20, som inte nådde examen samma läsår och som övergått till komvux året därpå, andel (%)



²³ Uppgifter om elever på introduktionsprogram utgår från det studieår som eleven rapporterat i, även om introduktionsprogrammen inte är reglerade efter år på motsvarande sätt som de nationella programmen.

Källa: Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåret 2020/21, tabell 16 A. Programmen är sorterade efter andelen elever som gjort en direktövergång till komvux.

I genomsnitt gjorde 23 procent av samtliga gymnasieelever som varit registrerade i år 3 läsåret 2019/20 utan att ha nått examen en direktövergång till komvux. Som framgår av figur 6.1 är det vanligare att elever som varit registrerade i år 3 men inte nått examen från ett högskoleförberedande program går direkt över till komvux. Denna andel var för den aktuella kullen 30 procent, att jämföra med 21 procent bland elever som läst introduktionsprogram och 14 procent bland elever som läst yrkesprogram.

Störst är direktövergången bland elever som läst naturvetenskapsprogrammet, 43 procent. Det introduktionsprogram som har störst direktövergång är språkintröduktion, 31 procent, och bland yrkesprogrammen är direktövergången störst bland elever som läst vård- och omsorgsprogrammet utan att nå examen.²⁴ Lägst direktövergång till komvux har elever som läst mansdominerade yrkesprogram, såsom bygg- och anläggningsprogrammet, VVS- och fastighetsprogrammet och fordons- och transportprogrammet utan att nå examen. Med några undantag är direktövergången större bland kvinnor än bland män som läst i år 3 men inte nått examen.

6.2.2 Övergång till komvux bland elever nära examen

I en studie från 2018 följer Skolverket de drygt 7 000 elever som läsåret 2014/15 slutförde gymnasieskolan med ett studiebevis där det saknades mellan 50–500 godkända poäng för att nå examen.²⁵ Skolverket benämner dessa *elever nära examen*. Uppgifter om övergången till komvux speglar kalenderåret 2016, dvs. då upp till 18 månader förflutit sedan eleverna lämnat gymnasieskolan.

Av studien framkommer att var fjärde elev som lämnat gymnasieskolan nära examen gått över till komvux inom 18 månader.²⁶ Kvin-

²⁴ Att övergången från språkintröduktion till komvux är relativt hög framkommer också i kapitel 3. Likaså framkommer det i kapitel 3 att andelen som når examen från vård- och omsorgsprogrammet är relativt låg. Flera av de målyrken som elever på vård- och omsorgsprogrammet siktar på kräver också eftergymnasial utbildning, varför komplettering i komvux kan vara nödvändig bland elever som inte slutfört sin gymnasieutbildning.

²⁵ Skolverket (2018). *Elever nära examen som övergår till komvux*. Rapport 473.

²⁶ Denna andel (25 procent) speglar hur många som gick över och blev betygssatta i minst en kurs i komvux. Ytterligare 10 procent av eleverna med studiebevis nära examen hade antagits till komvux utan att därefter få betyg i minst en kurs.

nor och elever med utländsk bakgrund går över till komvux i högre grad än män och elever med svensk bakgrund.

I likhet med den statistik som presenterats i 6.2.1 visar studien att elever som läst högskoleförberedande program går över i större utsträckning än elever som läst yrkesprogram. Störst är andelen som går över till komvux bland elever som fått studiebevis nära examen från naturvetenskapsprogrammet. Elever som fått studiebevis nära examen från ett yrkesprogram med hög etableringsgrad efter gymnasieskolan, dvs. huvudsakligen mansdominerade yrkesprogram, går över till komvux i liten utsträckning. Bland elever med studiebevis nära examen från vård- och omsorgsprogrammet skiljer sig mönstret något från övriga yrkesprogram på så sätt att de både övergår till komvux och är etablerade på arbetsmarknaden i stor utsträckning.

I genomsnitt läste eleverna två till tre kurser i komvux, huvudsakligen inom matematik, svenska och engelska, dvs. kurser som är nödvändiga för att nå examen. Relativt många har fortsatt svårt att nå godkänt i matematik efter övergången till komvux. Skolverket noterar i rapporten att förhållandevis få elever tar ut en examen i komvux, fastän deras betyg kvalificerar för examen. Bland elever med studiebevis nära examen från högskoleförberedande program tog 29 procent ut en examen i komvux, medan ytterligare 20 procent kvalificerade för det. Motsvarande var andelen som tog ut examen i komvux efter att ha fått studiebevis nära examen från yrkesprogram 10 procent, medan ytterligare 30 procent hade resultat som kvalificerade för examen.

6.2.3 Övergång till komvux bland samtliga elever som lämnat gymnasieskolan utan examen

Skolverket har bistått utredningen med uppgifter som ger underlag för en mer fullständig beskrivning av övergången till komvux bland samtliga elevgrupper som lämnar gymnasieskolan utan examen. Utgångspunkten för dessa uppgifter är den metodik som Skolverket tillämpar i uppföljningen av ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan. I fokus är den elevkull som slutförde sin gymnasieutbildning läsåret 2015/16 eller som hade varit registrerade i gymnasieskolan och var jämgamla med avgångseleverna det aktuella läsåret (födda 1997). Statistiken visar hur stor andel av de grupper som avslutat gymnasieskolan utan examen som läser i komvux 2017,

2018 respektive 2019. I vissa delar framgår även ungdomars övergång till folkhögskola och sfi. En mer omfattande beskrivning av statistiken återges i bilaga 4. Här nedan följer en sammanfattning.

Bland de elever som läst i år 3 på ett nationellt program är andelen som läser i komvux eller folkhögskola efter gymnasieskolan som störst 2017, dvs. året efter att deras klasskamrater nått examen. Bland elever som högst läst år 1 eller 2 på nationellt program eller som sist varit registrerade på introduktionsprogram är andelen som läser i komvux eller folkhögskola som störst 2018, dvs. två år efter deras jämnåriga nått examen. Det beror på att många av dessa elever fortfarande befann sig i gymnasieskolan det första undersökningsåret. Möjligen kan en senare övergång bland de grupper som inte slutfört ett nationellt program också relateras att de inledningsvis inte uppnått behörighet för komvuxstudier.

Med utgångspunkt i det år då störst andel ungdomar i respektive grupp läser i komvux, sfi eller folkhögskola framkommer följande:

- Bland elever som *slutfört ett nationellt program med studiebevis om 2 500 poäng* läser 30 procent i komvux och 2 procent i folkhögskola 2017.
- Bland elever som *slutfört ett nationellt program med studiebevis om färre än 2 500 poäng eller som högst varit registrerade på höstterminen i år 3* läser 27 procent i komvux och 5 procent i folkhögskola 2017.
- Bland elever som *högst läst år 2 på nationellt program* läser 28 procent i komvux och 11 procent i folkhögskola 2018.
- Bland elever som *högst läst år 1 på nationellt program* läser 27 procent i komvux och 11 procent i folkhögskola 2018.
- Bland elever som *sist varit registrerade på introduktionsprogram* läser 33 procent i komvux, 7 procent i sfi och 8 procent i folkhögskola 2018.

Därmed är det en minoritet i samtliga grupper som väljer att komplettera sin utbildning de närmaste åren efter att de lämnat gymnasieskolan. Kvinnor övergår i regel till kompletterande studier i högre grad än män.

Vidare visar uppgifter om programtyp i gymnasieskolan att överlag är andelen elever som går över till komvux större bland de som

läst ett högskoleförberedande program, jämfört med de som läst ett yrkesprogram. Statistiken i underlaget ger ingen information om vilket enskilt program som eleverna har läst i gymnasieskolan, men resultaten kan styrka den slutsats som dragits av tidigare studier att ungdomar som läst mansdominerade yrkesprogram i gymnasieskolan och som inte nått examen ändå verkar ha goda förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden utan att komplettera sina studier. Att kvinnor som läst yrkesprogram går över till komvux i högre grad än män pekar på ett sådant samband.

6.2.4 Sammanfattningsvis om statistiken som beskriver ungdomars övergång till komvux

Samtliga källor till information om övergången till komvux som utredningen redogjort för visar att det är en begränsad andel av de ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan examen som väljer att komplettera sina studier de närmaste åren efter gymnasieskolan. Det gäller både elever som har några få kurser kvar för att nå examen och elever som har mer kvar att komplettera i sin gymnasieutbildning. Kvinnor når examen i gymnasieskolan i högre grad än män och väljer också att komplettera sin gymnasieutbildning i högre grad än män. Detta leder till att de könsbundna mönster som framkommer i statistiken om gymnasieskolans resultat inte upphävs genom att män tar igen tidigare luckor genom kompletterande utbildning.

Elever som uppnår studiebevis nära examen kompletterar ofta sin utbildning med ett fåtal kurser som ger dem möjlighet att ta ut en examen i komvux. Det är dock inte alla som väljer att ta ut en examen i komvux trots att deras betyg kvalificerar för det. Såväl förutsättningar som incitament för att ungdomar ska välja att komplettera sin gymnasieutbildning kan skilja sig åt. Som framkommit tidigare i kapitlet handlar det bl.a. om lagstiftning som ger elever som strävar efter högskolebehörighet rätt till utbildning inom komvux. Motsvarande rätt till utbildning finns inte för den som vill komplettera en ofullständig yrkesexamen med yrkeskurser i komvux. Möjligheten att komplettera en ofullständig yrkesexamen kan i högre grad påverkas av vilket utbud eleven har att tillgå vad gäller yrkeskurser och hur konkurrensen om dessa utbildningsplatser ser ut. Det kan innebära att fler ungdomar sökt en kompletterande utbildning i komvux, men p.g.a. konkurrens om platser inte blivit antagna.

Befintlig statistik ger inte svar på om ett sådant förhållande föreligger eftersom det i dagsläget inte samlas in uppgifter om sökande till komvux. Detta är en brist som försvårar uppföljning av ungdomars faktiska efterfrågan på utbildning i komvux.²⁷

Tidigare studier har påvisat att en ofullständig utbildning på högskoleförberedande program ger en svagare position på arbetsmarknaden, medan även en ofullständig yrkesutbildning kan leda till att den unga vuxna får en anställning.²⁸ Det finns ett samband mellan hur stor andel som går över till komvux och etableringsgraden på arbetsmarknaden, sett till den unga vuxnas yrkesprogram i gymnasieskolan.

Ungdomar som inte läst i år 3 på ett nationellt program går över till komvux senare än sina jämgamla. Det kan både relateras till att de befinner sig i gymnasieskolan en längre tid, och till att åldersgränsen i komvux hindrar dem från att göra en tidigare övergång. Dessa ungdomar går i högre grad än övriga grupper över till folkhögskolan. Ungdomar som sist läst introduktionsprogram i gymnasieskolan går i viss utsträckning över till komvux på grundläggande nivå och sfi. Språkinträdning sticker ut som det introduktionsprogram där ungdomar är mest benägna att komplettera sin utbildning efter gymnasieskolan.

Sammantaget visar uppgifterna att det finns anledning att vidta åtgärder för att fler unga ska komplettera sin gymnasieutbildning i komvux eller folkhögskola. Det gäller inte minst de grupper som har begränsad gymnasiekompetens med sig. Åtgärderna bör underlätta övergång till komvux på såväl gymnasial som grundläggande nivå och i viss mån även sfi och folkhögskola. Underlaget ger inte svar på hur många av ungdomarna som lämnat gymnasieskolan utan examen som gör en senare övergång till komvux. Av Skolverkets statistik om ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan framkommer dock att det är mindre vanligt att läsa i komvux när mer än tre år förflutit efter gymnasieskolan.²⁹

²⁷ Bl.a. Komvuxutredningen och Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har pekat på behovet av statistik om sökande till komvux, se SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, s. 132 f respektive SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 519 ff.

²⁸ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*; MUCF (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*.

²⁹ Skolverkets statistik om ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan, en jämförelse av tabell 2 och 3 vad gäller andelen ungdomar i ”övriga studier”.

6.3 Behov av att skapa förutsättningar för sömlösa övergångar

Under de senaste åren har många utredningar och studier beskrivit behov av mer sömlösa övergångar för att fler elever ska nå målen med sin gymnasieutbildning.³⁰ Med sömlösa övergångar menar vi, som nämnts tidigare, att hinder undanröjs i så hög utsträckning som möjligt, t.ex. organisatoriska, regleringsmässiga, samt hinder som beror på brist på kunskap om möjligheter att komplettera sina studier. Som framkommit i föregående avsnitt är det enbart en begränsad andel av de ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan examen som väljer att komplettera sin utbildning i komvux eller folkhögskola de närmaste åren efter gymnasieskolan. Det gäller såväl ungdomar som har väldigt lite kvar för att nå examen som ungdomar som har mer kvar att komplettera i sin gymnasieutbildning.

Utredningen har samrått med representanter för ett hundratal huvudmän, såväl kommunala som enskilda, skolledare, myndigheter och organisationer för att undersöka hur huvudmän arbetar med övergången mellan gymnasieskola och komvux. Samråden har även berört behovet och förekomsten av framarbetade rutiner för hur övergångar till fortsatta studier kan underlättas för elever som inte nått målen med sin gymnasieutbildning på introduktionsprogram eller annan utbildning i gymnasieskolan.

Detta avsnitt inleds med att beskriva nuvarande reglering för att därefter resonera om hur övergången till komvux kan underlättas för elever som inte når målen med sin gymnasieutbildning. Det sistnämnda handlar bl.a. om hur elever informeras om möjliga sätt att komplettera sin utbildning samt om samarbete och rutiner för att underlätta övergångar. I den delen ingår exempel på hur huvudmän arbetar med övergångar I dag.

6.3.1 Närmare om den nuvarande regleringen

I följande avsnitt kommer vi i korthet att redovisa den reglering som är aktuell för utredningens analys och överväganden gällande sömlösa övergångar.

³⁰ Skolverket (2021). *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux*; MUCF (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*.

Reglering om hur elever får information om fortsatta utbildningsvägar

Elevers kunskaper om möjliga fortsatta studievägar en nyckel i arbetet för sömlösa övergångar. För elever i gymnasieskolan blir därför studie- och yrkesvägledning central. För elever som lämnat gymnasieskolan i förtid eller som avslutar sin gymnasieutbildning utan att nå målen med utbildningen går ansvaret över till det kommunala aktivitetsansvaret vad gäller att vägleda eleven vidare. Nedan beskrivs regleringen av studie- och yrkesvägledningen och det kommunala aktivitetsansvaret i de delar som är relevanta för elevers övergångar. En mer omfattande genomgång av bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning för grund- och gymnasieskola redogör vi för i kapitel 7 (7.1.1 – 7.1.3).

Studie – och yrkesvägledning

Regleringen av arbetet med studie- och yrkesvägledning finns såväl i skollagen som i förordningen om vuxenutbildningen. Av skollagen framgår att elever ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses.³¹ Vidare är hemkommunen skyldig att se till att den som avser att påbörja en utbildning i komvux på grundläggande nivå samt sfi ska erbjudas studie- och yrkesvägledning.³² Elever ska även ha tillgång till studie- och yrkesvägledning när de påbörjar utbildning i komvux, i samband med att elevens individuella studieplan upprättas. I vägledningen ska ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.³³

Det finns också bestämmelser om studie- och yrkesvägledning i läroplanerna för gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux som främst består av översiktliga beskrivningar av vägledningens innehåll och de förmågor som eleverna ska förvärva genom vägledningen. Bl.a. framgår att skolan ska bidra med underlag för elevernas val av utbildning och yrke samt informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, fortsatt utbildning och yrkesverksamhet samt mot-

³¹ 2 kap. 29 § skollagen.

³² 20 kap. 10 a § skollagen och 30 § skollagen.

³³ 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildningen.

verka sådana begränsningar i valet som grundar sig på föreställningar om kön och på social eller kulturell bakgrund. Det är rektorn som ska göra en arbetsfördelning.³⁴

Skolverket har tagit fram allmänna råd om arbetet med studie- och yrkesvägledning som tillsammans med tillhörande kommentarer ska fungera som ett stöd för planering och genomförande av studie- och yrkesvägledning. De utgör även rekommendationer om hur huvudman, rektor, studie- och yrkesvägledare och lärare kan eller bör agera för att uppfylla kraven i bestämmelserna. Råden syftar till att påverka tillämpning, i detta fall för att alla elever ska få tillgång till en likvärdig studie- och yrkesvägledning av hög kvalitet. Av de allmänna råden framgår bl.a. att rektorn bör se till att det finns rutiner och metoder för att planera, utvärdera och utveckla studie- och yrkesvägledning så att eleverna erbjuds vägledningssamtal som utgår från varje elevs behov. Det framgår även att elever i gymnasiesärskolan behöver informeras om vilka möjligheter som finns efter studierna samt om rätten till tillgänglighet, stöd och hjälpmedel både inom vidare studier och arbetslivet. För att möta elevers behov av stöd behöver studie- och yrkesvägledaren ha kunskaper om funktionsnedsättningar och hur de kan påverka elevens vardag. Detta gäller även elever med funktionsnedsättning som läser på gymnasieskolans introduktionsprogram.³⁵

Kommunala aktivitetsansvaret

Om ungdomen inte längre är inskriven i gymnasieskolan kan det kommunala aktivitetsansvaret träda in. Hemkommunen ska löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret är sysselsatta och ska erbjuda ungdomarna lämpliga individuella åtgärder. Målgruppen är unga under 20 år som fullgjort sin skolplikt, men som inte går i gymnasieskolan eller motsvarande utbildning och inte heller har examen från gymnasieskolan. Även unga som gått i gymnasiesärskolan omfattas. I första hand ska åtgärderna inom det kommunala aktivitetsansvaret syfta till

³⁴ SKOLF 2011:144 Förordning om läroplanen för gymnasieskolan, avsnitt 2.6; SKOLF 2013:148 Förordning om läroplanen för gymnasiesärskolan, avsnitt 2.4; SKOLF 2012:101 Förordning om läroplanen för vuxenutbildningen.

³⁵ SKOLF 2013:180 Skolverkets allmänna råd med kommentarer *Arbete med studie- och yrkesvägledning*.

att ungdomarna börjar på eller återupptar en utbildning, i andra hand att de får en annan sysselsättning som exempelvis arbete.³⁶

Reglering om samverkan mellan gymnasieskola och komvux

I skolförfattningarna finns ingen närmare reglering om samverkan mellan gymnasieskola och komvux. Till skillnad från den i skollagen reglerade övergången mellan grundskola och gymnasieskola finns inga krav på överlämning av information mellan gymnasieskola och komvux, vilket betyder att det ställs krav på annan samverkan för att uppnå en sömlös övergång för eleverna.

I läroplanen för gymnasieskolan anges som övergripande målsättning att samverkan mellan gymnasieskolan och gymnasiesärskolan respektive särskild utbildning för vuxna och kommunal vuxenutbildning ska utvecklas. I riktlinjerna anges tydligt att samverkan ska ske mellan gymnasieskolor och högskolor, universitet och arbetslivet. Det saknas dock riktlinjer om vikten av samverkan mellan gymnasieskola och komvux avseende elevernas fortsatta utbildning.³⁷ I läroplanen för gymnasiesärskolan finns en något tydligare skrivning om att skolan ska nära samverka med särskild utbildning för vuxna och kommunal vuxenutbildning för att eleverna ska få underlag för vidare studier.³⁸

6.3.2 Elever behöver mer kunskap och tillgång till fortsatta utbildningsvägar

Av utredningens direktiv framgår att erfarenheter från det kommunala aktivitetsansvaret visar att ungdomar ofta saknar kunskap om att de inte nått målen för sin gymnasieutbildning och vad som återstår för att nå examen. Samma erfarenheter har även uppmärksamats av handläggare som möter unga inom Arbetsförmedlingen. Vad gäller nyanlända elevers behov av studie- och yrkesvägledning har tidigare studier visat bl.a. att eleverna behöver mer och bredare

³⁶ 29 kap.9 § skollagen.

³⁷ Förordning om läroplan för gymnasieskolan.

³⁸ Förordning om läroplan för gymnasiesärskolan.

kunskap om utbildningssystemet och arbetsmarknaden för att kunna fatta beslut rörande fortsatta utbildningsvägar än vad de i regel får.³⁹

Nedan följer en genomgång av centrala underlag för att beskriva vilken tillgång som eleverna i dag har till studie- och yrkesvägledning inför övergångar. Underlagen beskriver även samverkan med andra aktörer såsom kommunala aktivitetsansvaret. Utredningen har ställt frågor vid samråden för att få dessa områden belysta. I avsnittet beskriver vi också betydelsen av elevers kunskap om och tillgång till fortsatta utbildningsvägar.

Studie- och yrkesvägledning – ett viktigt verktyg för att öka elevers kunskaper inför vidaregång

Elever i gymnasieskolan som avslutar sin utbildning i förtid eller riskerar att inte nå målen, behöver ofta tidig och kontinuerlig information och motiverande insatser. För de elever som inte når hela vägen i mål betonar flera förarbeten och rapporter även studie- och yrkesvägledningens betydelse vid övergångar.

Behovet av stöd och motivation för vidaregångar

I betänkandet *En gymnasieutbildning för alla*, från 2016, lyfter Gymnasieutredningen särskilt fram studie- och yrkesvägledningen som en strategisk resurs i det förebyggande arbetet när det gäller att förhindra studieavbrott och utgöra ett stöd när elever inte når utbildningens mål. I betänkandet *Saknad!*, från 2016, betonar Utredningen att vända frånvaro till närvaro att studie- och yrkesvägledningen även har en viktig uppgift när det gäller att stödja elever och att den kan bidra till att öka elevernas motivation för att nå kunskapskraven och fullfölja sin utbildning. Även Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har i sitt delbetänkande *Samverkan* lyft fram vikten av studie- och yrkesvägledning och sömlösa övergångar. Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning betonar i betänkandet *Framtidsval, från 2019*, att väl använd studie- och yrkesvägledning kan bidra till att öka studiemotivationen och att det är ett viktigt verktyg i arbetet för att öka måluppfyllelsen.

³⁹ Skolverket (2018). *Uppföljning av språkintröskning*. Rapport 469; Skolinspektionen (2019). *Fortsatta utbildningsvägar efter språkintröskning*.

I en studie som OECD presenterade 2016, *Investing in youth, Sweden*, betonas hur central skolans roll är för tillgång till vägledning men också vikten av att den är formaliserad. OECD pekar på att styrkan i den skolförlagda karriärvägledningen⁴⁰ ligger i möjligheten att nå många unga på ett systematiskt sätt. Vidare hänvisas till den konsensus som finns bland forskare om att karriärvägledning av god kvalitet kräver inblandning både av kvalificerade vägledare och, i det vidare perspektivet där vägledning är ett ansvar för hela skolan, av lärare och annan skolpersonal – inklusive skolledare.⁴¹ I rapporten rekommenderas att särskilda insatser bör förberedas vid viktiga övergångar, utifrån vad tillgänglig forskning visar är viktigt när det gäller studie- och yrkesvägledning.⁴²

I utredningens samråd med huvudmän och myndigheter bekräftas bilden av studie- och yrkesvägledningens centrala roll inför övergångar. Nedan följer ett urval av de inspel som utredningen fått.

För att synliggöra vägen genom komvux kan syv [studie- och yrkesvägledare] ha en central roll, men även mentor, studiecoach eller lots. Behöver inte handla om samma professioner i alla kommuner, det är funktionen som är det viktiga. (Representant för kommunala huvudmän)

Inför student bör syv haft ett samtal med eleven och om möjligt gjort en planering för fortsättningen till komvux. (Kommunal huvudman)

Ungdomarna saknar mycket kunskap om vad komvux är till för och vad det kan ge. Syv jätteviktig. Min erfarenhet är att syv inom gymnasiet inte alltid lyckas vägleda mot komvux på bästa sätt. (Skolmyndighet)

Även om det finns syv på gymnasiet så är det en komplex uppgift att välja vilka kurser och vilken ordning som man ska läsa. Introduktionsplanen kan vara en introduktionsmanual. Söker eleven fel så kan de sorteras bort vid ansökningen. Det är en komplex kurskatalog på vuxenutbildningen. (Kommunal huvudman)

Syv är superviktigt. Det går inte att poängtera det nog. (Representant för enskild huvudman)

⁴⁰ Begreppet karriärvägledning används såväl internationellt som inom forskningen för att beskriva vägledningen inom skolan.

⁴¹ Motsvarande begrepp som används i Sverige är studie- och yrkesvägledning i vid bemärkelse, vilket innebär t.ex. praktisk arbetslivserfarenhet, undervisning om arbetslivet, studiebesök med mera.

⁴² OECD (2016). *Investing in youth, Sweden*.

Den sammantagna bilden från samråden förmedlar att studie- och yrkesvägledningen har en viktig del i att informera eleverna om möjliga vägar till fortsatta studier och etablering på arbetsmarknaden.

Tillgången till vägledande information under gymnasieutbildningen varierar och behöver stärkas

Trots att studie- och yrkesvägledningen är av stor betydelse för elevers måluppfyllelse och vidaregång finns det uppgifter som visar att oroväckande många ungdomar upplever att de inte får den vägledning som de har behov av. Enligt en kartläggning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomfört framkommer att knappt hälften av de elever som avbryter gymnasieskolan eller som slutför utbildningen utan fullständiga betyg, får vägledning och stöd från skolan. Det framkommer även att drygt hälften i gruppen aldrig hade varit i kontakt med myndigheter eller kommunen för studie- och yrkesvägledning efter att de avbrutit sina studier i gymnasieskolan.⁴³

Att huvudmän och skolor brister i att erbjuda elever den studie- och yrkesvägledning som de har behov av har påtalats under en lång tid. Under 2021 uppmärksammade både Skolverket och MUCF att det fortfarande finns brister i gymnasieskolors arbete med att ge elever tillräcklig vägledning.⁴⁴ Bristerna består bl.a. i avsaknad av vägledning för att förebygga avbrott och tydlig information till elever om återstående studier och kontaktvägar vidare, såsom till det kommunala aktivitetsansvaret. Skolverkets studie visar att tillgången till studie- och yrkesvägledning i gymnasieskolan varierar över landet och behöver stärkas på många håll. Studien visar även att tillgång till studie- och yrkesvägledning i god tid är centralt för de elever som avbryter sina gymnasiestudier och behöver läsa i komvux för att nå examen. Vidare framhålls att det krävs en avvägning mellan att å ena sidan verka för att ungdomar slutför sin gymnasieexamen i gymnasieskolan och att å andra sidan säkerställa att ungdomar som är på väg att avbryta sina studier också får information om hur de kan slutföra sin utbildning, t.ex. i komvux. I rapporten konstateras att

⁴³ SCB (2017). *Unga utanför? Så har det gått på arbetsmarknaden för 90-talister utan fullföljd gymnasieutbildning*. Kartläggningen är baserad på registerdata och enkätuppföljning 2015.

⁴⁴ Skolverket (2021). *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux*; MUCF (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*.

tillgången till vägledning är otillräcklig på vissa håll och att eleverna inte alltid informeras om möjligheten till studier i komvux.

Skolinspektionen har i sin granskning *Fortsatta vägar efter språkintroduktion* uppmärksammat en risk för minskad motivation hos elever inför och vid övergången till komvux.⁴⁵ Granskningen visar att elever som sannolikt ska gå vidare till komvux ofta behöver mer kontinuerlig information och motiverande insatser. Det är också viktigt att information om komvux kommer tidigare och att eleverna informeras om de likvärdiga möjligheterna att kunna nå en examen i komvux. Det finns dock skillnader, vilket vi kommer återkomma till senare i kapitlet. Skolinspektionen framhåller också att elevens inställning sannolikt påverkas av vilken kunskap hen har om komvux och andra studievägar samt att många elever inte vet vad som återstår för att de ska nå en gymnasieexamen.

Även under utredningens samråd har det påtalats att det fortfarande förekommer brister i skolornas arbete med att vägleda och informera elever om fortsatta utbildningsvägar. Samtidigt framkommer det exempel på kommuner som börjat arbeta med formaliserade samtal som har gett goda resultat. Jönköpings kommun tillhör en av dessa kommuner. En beskrivning av deras arbete återges längre fram i detta avsnitt. Att riktade informationsinsatser kan vara en framgångsfaktor för fullföljd utbildning beskrivs även närmare i kapitel 4.

Alternativen efter gymnasiesärskolan upplevs som begränsade

Ett av gymnasiesärskolans syften är att varje elev ska ges möjlighet till förberedelse för etablering på arbetsmarknaden.⁴⁶ Uppföljningen av gymnasiesärskolan försvaras av att det saknas resultatstatistik och därmed möjlighet att följa upp hur stor andel av eleverna som kan anses ha nått målen med sin utbildning. Myndigheten för delaktighet har i sin rapport *Begränsade livsval* visat att personer med intellektuell funktionsnedsättning är en av de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden.⁴⁷ Rapporten pekar också på bristen på studier inom detta område, vilket gör att kunskapen om övergångar är begränsad. Det finns forskning från Högskolan i Halmstad som be-

⁴⁵ Skolinspektionen (2019). *Fortsatta utbildningsvägar efter språkintroduktion*.

⁴⁶ Förordning om läroplanen för gymnasiesärskolan.

⁴⁷ Myndigheten för delaktighet (2020). *Begränsade livsval – situationen för personer med intellektuell funktionsnedsättning*.

skriver ungdomars sysselsättning efter gymnasiesärskolan. I Jessica Arvidssons avhandling *Sysselsättning och social rättvisa* från 2016 framgår att endast 7 procent av ungdomarna som fått slutbetyg studerade efter att de lämnat gymnasiesärskolan.⁴⁸ I Renee Luthras avhandling *Falling through the cracks* från 2020 bekräftas problem-bilden som beskrivs ovan.⁴⁹ Avhandlingen består bl.a. av en intervjustudie med elever som lämnat gymnasiesärskolan, där det framkommer att alternativen som finns efter gymnasiesärskolan upplevs som begränsande samtidigt som det finns utmaningar med att hitta en sysselsättning och svårigheter att navigera och få stöd. Sammanfattningsvis indikerar underlagen att det finns ett behov av mer vägledning i samband med att elever avslutar sin gymnasiesärskoleutbildning.

Avslutande vägledningssamtal – en riktad informationsinsats

I syfte att stärka studie- och yrkesvägledning som verktyg för att stödja elevers väg mot målen antingen i gymnasieskolan eller i komvux har flera utredningar lagt fram förslag om riktade informationsinsatser bestående av vägledande samtal.

I betänkandet *Vårt gemensamma ansvar* från Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar lämnas ett förslag om införande av ett avslutande vägledningssamtal för att ge stöd till elever som riskerar att avbryta eller slutföra sina studier utan att nå examen. Detta för att förbättra deras förutsättningar för att på sikt uppnå en examen och därmed också öka chanserna för framtida etablering. I betänkandet *Framtidsval* lämnar Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning, på samma linje som Samordnaren, förslag om ett avslutande vägledningssamtal, för elever som avser att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid eller riskerar att inte nå en examen.

Regeringen har ännu inte gått vidare med de nämnda utredningarnas förslag. Frågan har dock aktualiserats på nytt genom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). I rapporten *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*

⁴⁸ Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*. Doktorsavhandling, Högskolan i Halmstad.

⁴⁹ Luthra, R. (2020). *Falling through the cracks - A study on young adults with intellectual disability not involved in employment, education or daily activity*. Doktorsavhandling, Högskolan i Halmstad.

föreslår MUCF att det ska vara obligatoriskt för skolan att erbjuda vägledningssamtal för elever som är på väg att avsluta sina gymnasiestudier eller när skolan får varningssignaler om att det finns risk för att eleven avbryter sin skolgång. I rapporten pekar MUCF på att det ofta saknas formaliserade samtal med eleven i syfte att sätta in stödjande insatser för att förebygga studieavbrott. Samtidigt finns det goda erfarenheter från flera kommuner som I dag arbetar med avslutande vägledningssamtal. Utifrån dessa erfarenheter dras det i rapporten slutsatser att de elever som får ett sådant samtal i högre grad stannar kvar i gymnasieskolan och att de elever som lämnar får kunskap om möjlighet till vidare studier. Syftet med MUCF:s förslag är att eleverna ska få bättre stöd och vägledning framåt genom att de får tydlig information om vilka studier som återstår eller genom att se till att det blir en tydlig överlämning till kommunernas aktivitetsansvar.

Nedanstående exempel belyser hur en kommun, i detta fall Jönköping, arbetar med att informera och motivera elever till att återuppta sina studier, antingen i gymnasieskolan eller komvux.

*Informations- och avbrottssamtal för att underlätta övergång
– ett exempel från Jönköpings kommun*

I Jönköpings kommun finns strukturerade rutiner som är utformade som en åtgärdsstege för uppföljning av elevers närvaro. Om en elev är alltmer frånvarande från skolan sker inledningsvis en dialog med elev, vårdnadshavare och mentor. När det befaras att eleven kan komma att avbryta sina studier erbjuder skolan eleven och vårdnadshavaren informationssamtal med coacher från kommunala aktivitetsansvaret. Om eleven varit heltidsfrånvarande i minst fyra veckor eller om eleven vill göra avbrott från sina gymnasiestudier kallar skolan till ett avbrottssamtal/överlämningsmöte med elev, vårdnadshavare och kommunala aktivitetsansvaret innan eleven skrivs ut. Även studie- och yrkesvägledare närvarar vid mötet.

Det förs diskussioner inom kommunen om att utöka samverkan mellan gymnasieskolorna och det kommunala aktivitetsansvaret. Den ökade samverkan ska då ta sikte på att fånga upp elever som med stor sannolikhet inte kommer att nå en gymnasieexamen. Rektorer och studie- och yrkesvägledare ska erbjuda dessa elever kontakt med kommunala aktivitetsansvaret, komvux eller annan aktuell aktör

innan de tar studenten. Några av rektorerna på kommunens gymnasieskolor har börjat med detta arbete. Så här beskriver en av rektorerna arbetet:

Jag har dels fokussamtal med år 3 på Ek [ekonomiprogrammet] men framför allt så ber jag syv [studie- och yrkesvägledaren] kalla alla de elever som inte nått examensmålen för samtal kring vidare utbildningsvägar. Dessa identifieras på klasskonferensen med mig och då jag sammanställer i vilka kurser de har F. Jag har en plan för detta med EHT [elevhälsoteamet]. (Rektor)

Kommunernas aktivitetsansvar – en viktig funktion för att motivera elever till övergång efter gymnasieskolan

För de ungdomar som inte påbörjat en gymnasieutbildning eller som lämnar gymnasieskolan utan examen träder det kommunala aktivitetsansvaret in som verktyg för att öka elevernas kunskap om vägar vidare. Det huvudsakliga syftet med aktivitetsansvaret är att motivera unga att påbörja eller återuppta en gymnasieutbildning. Som tidigare beskrivits innebär det kommunala aktivitetsansvaret att kommunen aktivt ska söka upp individerna och i första hand motivera till studier och i andra hand till annan sysselsättning. En sådan kontakt kan bidra till att eleven gör en återgång till gymnasieskolan eller vidaregång till komvux eller folkhögskola. Det kommunala aktivitetsansvaret är därför en viktig länk, om det uppstår ett glapp mellan gymnasieskola och komvux, för att delge ungdomen information om de alternativ som finns.

MUCF har i rapporten *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar* lyft fram behov av ytterligare samverkan mellan gymnasieskola och det kommunala aktivitetsansvaret. Som tidigare nämnts, lägger myndigheten fram förslag om avslutande vägledningssamtal. Ett sådant samtal kan bidra till att elever kan få en bra överlämning till det kommunala aktivitetsansvaret. Detta kan öka förutsättningarna för att elever ska få en sömlös övergång. I samma rapport berör MUCF även frågan om åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret i en bedömning att frågan om att utöka målgruppen bör utredas. För elever som går tre år eller mer i gymnasieskolan, men inte når examen blir tiden inom det kommunala aktivitetsansvaret ofta kort samtidigt som det finns behov att stötta unga till studier även efter 20 års ålder. Det finns kommuner

som I dag arbetar med hela gruppen 16–25 år men detta ligger utanför lagstiftningens krav.⁵⁰

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) bekräftar i sin rapport *Kommunernas aktivitetsansvar 2021* att det finns kommuner som bedriver ett uppsökande arbete riktat mot unga vuxna i åldern 20–25 år. Av SKR:s undersökning framgår dessutom att en majoritet av landets kommuner ser behov av ett sådant uppsökande arbete även efter att ungdomar passerat 20-årsgränsen.⁵¹ Samma bild beskrivs av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar i delbetänkandet *Det handlar om oss*.⁵² Av samordnarens direktiv framgick att uppdraget inte omfattade en översyn av målgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret. I en bedömning lyfter samordnaren dock fram behovet av att tydliggöra ansvaret för stöd och insatser till unga i åldern 20–25 år som varken arbetar eller studerar.

Av den statistik som Skolverket tar fram om det kommunala aktivitetsansvaret framgår att den vanligaste orsaken till att ungdomar avregistreras från det kommunala aktivitetsansvaret är att de fyller 20 år. Exempelvis uppgick denna andel till 53 procent perioden 2020/2021, att jämföra med att 8 procent avregistrerats p.g.a. att de fullföljt en utbildning.⁵³

Andra viktiga frågor som elever behöver upplysas om avseende tillgången till vidare utbildning

Nedan berörs några frågor som elever kan behöva upplysas om inför fortsatta utbildningsvägar. Utöver de frågor som nämns kan elever behöva information om att de kan hamna i olika urvalsgrupper till högskolan beroende på om de väljer att slutföra sin utbildning i gymnasieskolan respektive komplettera i komvux eller läsa i folkhögskola.⁵⁴ Indelningen i urvalsgrupper kan innebära skillnader i konkurrensen om högskoleutbildning beroende på tidigare studiebakgrund.

⁵⁰ MUCF (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*.

⁵¹ SKR (2021). *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*. Av rapporten framgår att det också finns kommuner som bedriver uppsökande arbete till unga vuxna i åldern 26–29 år.

⁵² SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*, s. 157.

⁵³ Skolverket (2021). *Kommunernas aktivitetsansvar perioden 2020/2021*. Beskrivande statistik, tabell 11.

⁵⁴ Se mer om urvalsgrupper på Universitets- och högskolerådets webbsida: <https://www.uhr.se/globalassets/syv/infomaterial-faktablad/regelinfo-div/faktablad-gymnasieexamen-vux12.pdf> / (hämtad 2022-05-18).

Regelverk och utbud ger olika förutsättningar för komplettering i komvux

I avsnitt 6.1.2 beskrivs dagens regelverk som gör gällande att viss utbildning inom komvux är rättighetsbaserad, medan annan är mer styrd av behörighetskrav och urvalsregler. Dessa villkor kan inverka på ungdomars reella möjligheter att komplettera sin utbildning i komvux. Exempelvis har ungdomar som önskar komplettera sin utbildning med kurser som ger grundläggande högskolebehörighet rätt till sådan utbildning. Ungdomar som önskar komplettera en yrkesutbildning för att nå en yrkesexamen har inte samma rättighet. För dem spelar behörighetskrav, urvalsregler och tillgängligt utbud av kurser större roll för möjligheterna att nå målen med sin gymnasieutbildning i komvux.

Med anledning av de förslag som vi presenterar i kapitel 5 för hur tillämpningen av yrkespaket i gymnasieskolan kan utvecklas, ser vi att huvudmannens beslut om utbud i komvux också måste ta hänsyn till att elever som läst yrkespaket kan ha behov att komplettera sin utbildning. I propositionen *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning* föreslås att yrkeskurser på gymnasial nivå fritt ska kunna sökas inom det primära samverkansområdet (om minst tre kommuner) som den sökande är hemmahörande i. Syftet är att bredda utbudet av yrkesutbildningar för individer som önskar läsa eller komplettera dessa.⁵⁵ En möjlighet att söka kurser inom samverkansområdet kan ge elever som önskar komplettera sin yrkesutbildning ett större utbud, men fortfarande beslutar hemkommunen om dimensionering av utbildningar vilket kan innebära att en prioritering mellan sökande behöver göras. Det är viktigt att eleverna får klarhet i de behörighetskrav och urvalsregler som finns.

Folkhögskola – ett möjligt alternativ för eleven

Det finns även möjlighet att utbilda sig vidare på gymnasial nivå inom folkhögskolan. Denna utbildningsform riktar sig i huvudsak till personer äldre än 18 år, men vissa begränsade möjligheter finns även för yngre personer. Om en ungdom under 18 år vill läsa allmän kurs på folkhögskola förutsätter det att den unga inte längre är inskriven i gymnasieskolan och att folkhögskolan bedömer att den kan ta

⁵⁵ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

emot ungdomen. Ett villkor för att folkhögskolan ska få statsbidrag är att deltagaren har fyllt 18 år eller ska fylla 18 år under det kalenderår kursen börjar.⁵⁶

I betänkandet *Vårt gemensamma ansvar* återger Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar resultat från en ungdomsenkät. Enkäten indikerar vissa utmaningar med att få unga att återgå till studier då en majoritet uppger att de snarare vill arbeta eller praktisera. Att många unga inte vill gå tillbaka till studier har personal som arbetar operativt med aktivitetsansvaret vittnat om i dialog med utredningen. Svaren i ungdomsenkäten visade också att det är vanligare att vilja studera i komvux än i gymnasieskolan.⁵⁷ En tredjedel vet inte om de vill studera på folkhögskola, vilket kan tyda på att detta är ett okänt alternativ för unga.⁵⁸

MUCF pekar i sin rapport *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar* på att folkhögskolans roll kan behöva stärkas då denna utbildningsform erbjuder en annan typ av studiemiljö och pedagogik, som kan vara framgångsrik för att vissa elever ska kunna tillgodogöra sig en utbildning.⁵⁹ Denna bild bekräftas även i de samråd som utredningen haft med representanter från folkhögskolan. Folkhögskolans betydelse har också lyfts i flera andra samråd som utredningen haft och ses som ett bra studiealternativ till komvux för vissa ungdomar. Eleven kan tillgodoräkna sig tidigare studier från gymnasieskolan i folkhögskolan. Däremot kan eleven inte tillgodoräkna sig enstaka folkhögskolekurser på gymnasial nivå i en examen på komvux. En elev som läst en hel allmän linje på gymnasienivå inom folkhögskolan får grundläggande behörighet till högskola alternativt yrkeshögskola.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att mer kunskap om möjliga vägar vidare är viktig och att skolans arbete med studie- och yrkesvägledning och det kommunala aktivitetsansvaret är viktiga funktioner för att vägleda eleverna mot sina mål.

⁵⁶ 11 § förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

⁵⁷ 26 respektive 21 procent.

⁵⁸ SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*.

⁵⁹ MUCF (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*, s. 40 ff.

6.3.3 Samverkan mellan gymnasieskola och komvux inför och vid övergång

Som utredningen beskrivit är det relativt få som väljer att komplettera sina studier i komvux. Utöver att ge dessa elever mer information om övergångar kan det krävas mer stöd. Arbetet med att göra övergången mellan gymnasieskolan och komvux sömlös är viktig. Inte minst har den första tiden efter gymnasieskolan stor betydelse då ett glapp innebär en risk för minskad studiemotivation som kan leda till ett större motstånd till att återuppta studierna i ett senare skede. Som beskrivits i avsnitt 6.3.2 är det viktigt att möjligheten att fullfölja sin gymnasieutbildning i komvux synliggörs för eleverna och att de uppmuntras och motiveras till vidare studier. Komvux har därmed en avgörande betydelse i att tillhandahålla utbildning för att så många ungdomar som möjligt ska kunna slutföra en gymnasieutbildning som leder till arbete eller vidare studier. Som beskrivits tidigare saknas i dag en i skolförfattningarna närmare reglerad samverkan mellan gymnasieskolan och komvux, vilket innebär att arbetet med att underlätta övergångar kan vara olika utvecklat beroende på huvudmännens skilda förutsättningar.

Samverkan om övergången för elever på introduktionsprogram

Flertalet studier som berör elevers övergång mellan introduktionsprogram och komvux har fokus på nyanlända elever, som inlett sin utbildning på språkintrouktion. Utredningen bedömer att detta har en bakgrund i det stora mottagandet av nyanlända elever under 10-talet och behovet av att skapa smidiga vägar vidare för den målgruppen, inte minst sedan den s.k. gymnasielagens införande 2017.⁶⁰ Som framgått av kapitel 3 och avsnitt 6.2 är också språkintrouktion det introduktionsprogram varifrån elever i störst utsträckning går vidare till komvux efter gymnasieskolan.

Som tidigare nämnts finns svårigheter för nyanlända elever att ta sig vidare från språkintrouktion. Elevernas kännedom om fortsatta utbildningsvägar varierar, även om huvudmän och rektorer många gånger har kunskap om elevgruppens särskilda behov. Dessa omständigheter riskerar att leda till negativa konsekvenser för nyanlända elever i form av problem vid övergångar och minskad studie-

⁶⁰ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

motivation. Det är angeläget att elever som behöver mer tid i sin utbildning inte bara får information om och förbereds inför övergång till nationella program, utan också när de ska vidare till komvux och andra utbildningsalternativ såsom folkhögskola.

I Skolinspektionens granskning från 2019 av skolors arbete med övergången från språkinträdning lyfter myndigheten fram goda exempel på huvudmäns arbete med att underlätta övergångar. Flera skolor har skapat nätverk med regelbundna träffar för rektorer och studie- och vägledare från olika skolor och skolformer i kommunen i syfte att underlätta elevers övergångar. Det förekommer även rutiner för övergångar, dock inte alltid övergången till komvux utan främst mellan program och gymnasieskolor. Det nämns även exempel på skolor som överlämnar relevant skriftlig information i samband med elevernas vidaregång i utbildningssystemet.⁶¹

Både Skolverket och Skolinspektionen framhåller vikten av att det för nyanlända elever finns ett behov av en fungerande överlämning av skolformsövergripande information och kontinuerlig studie- och yrkesvägledning. Även om det i myndigheternas studier framkommit goda exempel på välfungerande samverkan framhålls utvecklingsbehov vad gäller rutiner och strukturer för övergångar till komvux.⁶²

Att samarbete om elevers övergångar från introduktionsprogram till komvux främst haft fokus på nyanlända elever återspeglas också i de samråd som utredningen haft med huvudmän. Den bild som förmedlats till utredningen är att det i många fall finns utvecklade rutiner när det gäller arbetet med övergångar mellan språkinträdning och komvux, men att det också förekommer rutiner som inkluderar de andra introduktionsprogrammen. En förklaring till att huvudmännen utvecklat rutiner för dessa program är att det finns många elever på introduktionsprogram som inte hinner bli behöriga till ett nationellt program innan de fyller 20 år.⁶³ En begränsad övergång kan bero på många faktorer såsom skoltrötthet och tidigare skolmisslyckanden. Vidare framförs en bild av att det är viktigt att det inför övergången finns en god samverkan mellan skolformerna

⁶¹ Skolinspektionen (2019). *Fortsatta utbildningsvägar efter språkinträdning*, s. 26 ff.

⁶² Skolverket (2017). *Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget om nyanlända elever under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*; Skolverket (2018). *Uppföljning av språkinträdning*. Skolinspektionen (2019). *Fortsatta utbildningsvägar efter språkinträdning*, s. 4 ff.

⁶³ Gymnasieutbildning, på såväl introduktionsprogram som nationella program, kan påbörjas senast det första kalenderhalvåret det år som eleven fyller 20 år, se 15 kap. 5 § skollagen. För asylsökande och för de som vistas i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller i stället att utbildningen kan påbörjas innan eleven fyllt 18 år, se 29 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

där personalen har kunskap och en förståelse för varandras verksamheter eftersom dessa kan skilja sig stort. Övergången från gymnasieskolan till komvux beskrivs vid samtalen som en kritisk punkt där eleven kan behöva stöttning. Det krävs organisation och planering från elevens sida för att ansöka till komvux, vilket kan innebära att eleverna behöver få stöd i form av vägledning och information om utbildningssystemet. Eleverna behöver också kunskaper om sin studiesituation, vad som återstår för en examen och sätta sig in i vilka val som finns. Detta för att undvika att elever hamnar fel och sedan behöver placeras om inom komvux. Att hamna i en lägre nivå i komvux än förväntat kan ge upphov till besvikelse hos eleven och upplevelsen av ytterligare ett skolmisslyckande. Det är därför viktigt övergången till vidare studier struktureras och anpassas för eleven i god tid före övergång.

Skolinspektionens granskning från 2019 innehåller också intervjuer med elever där de får beskriva sin syn på övergången till komvux.⁶⁴ I intervjuerna uppger eleverna att det är viktigt att känna sig förberedd inför övergången och de lyfter studiebesök och att få följa elever på komvux som motiverande. I granskningen framhålls såväl en positiv som negativ bild av elevernas upplevelse av hur skolan förbereder dem inför övergång, vilket följande citat ger uttryck för.

Jag hade behövt mer information och mer kontakt med komvux. (Elev)

Jag tycker om att få läsa på komvux eftersom jag inte kan gå gymnasiet. Jag har fått mycket hjälp av både studie- och yrkesvägledare och lärare. (Elev)

En viktig faktor som återkommande har framförts under utredningens samråd är just vikten av att elever känner motivation för att fullfölja sin gymnasieutbildning. Utredningen har även fått ta del av flera kommuners erfarenheter som beskriver rutiner för övergång för elever från introduktionsprogram till komvux. Ett urval av dem beskrivs nedan. Utredningen har valt ut dessa exempel för att visa hur organisering av kommunernas arbete med att underlätta elevernas övergång kan se ut.

⁶⁴ Skolinspektionen (2019). *Fortsatta utbildningsvägar efter språkintröduktion*.

*Rutiner för övergång med fokus på hela sista året
på introduktionsprogram – Lidköping kommun*

Lidköpings kommun har sedan läsåret 2020/21 arbetat med att göra övergången för elever på introduktionsprogrammen mer sömlös utifrån en framtagen rutin. Alla elever på introduktionsprogrammen omfattas, även om det huvudsakligen är nyanlända som berörs. Rutinen sträcker sig över ett läsår med start på höstterminen. Studie- och yrkesvägledare och mentorer gör en kartläggning för att identifiera vilka elever som gör sitt sista år på gymnasieskolan. Rutinen innefattar en djupintervju med varje elev för att diskutera framtida mål och yrkesval. Eleverna får också löpande vägledningssamtal i syfte att se vilka utbildningsalternativ som finns för eleven. Olika vägar lyfts, såväl komvux som folkhögskola. För att ge skolpersonalen förutsättningar för att vägleda eleverna träffas personal från gymnasieskolan och komvux några gånger om året i pedagogiska samtal för att öka förståelse för varandras arbete med kurser, bedömningar och de olika verksamheterna. Syftet är att i högre grad kunna förbereda eleverna på de arbetsformer de kommer att möta och för att öka likvärdigheten. I undervisningen ges information om det svenska utbildningssystemet.

För att få inblick i arbetslivet planerar kommunen att erbjuda eleverna organiserade träffar med representanter för olika branscher och utbildningar framöver, vilket inte varit möjligt under pandemin. Eleverna erbjuds även aktiviteter i form av studiebesök på komvux för att få kännedom om lokalerna. Det finns möjlighet för eleverna att vid behov skugga utbildningar som ges vid komvux för att få inblick i arbetsformer och nivå.⁶⁵ Eleverna kan även behöva hjälp med att avgöra vilken nivå i komvux som kan bli aktuell. Lidköping erbjuder t.ex. elever på språkintrödningsprogram testning för att se om deras språkkunskaper räcker för att söka till grundläggande nivå eller om eleven bör söka sig till sfi.⁶⁶

De elever som övergår till komvux får med sig den dokumentation som skolan har tillgång till för att ge komvux goda förutsättningar att möta elevens behov. Det handlar t.ex. om svenskkartlägg-

⁶⁵ Att skugga utbildningen innebär att eleven får följa en elev under en tid för att få en upplevelse av hur undervisningen går till och vad det innebär att studera i komvux.

⁶⁶ De elever som inte når målen för grundskolans årskurs 9 i svenska som andraspråk gör ett gammalt nationellt prov för sfi, kurs D för att elever ska få en hjälp att veta vilken nivå i komvux de ska söka till och för att lärarna i svenska som andraspråk och på introduktionsprogrammen ska få vägledning till att skriva intyg om elevernas kunskapsnivå i svenska.

ning, validering, kartläggning av yrkeskunskaper på gymnasial nivå, betyg, individuell studieplan och kompetenskartläggning.

Vid utvärderingen av rutinen har Lidköping kunnat konstatera att det främst är nyanlända som blivit föremål för åtgärderna. Kommunen har sett effekter såsom att samverkan blivit bättre mellan skolformerna och att det finns en ökad förståelse för varandras verksamheter. Eleverna har blivit bättre förberedda för en ny skolform och de har placerats på rätt nivå vid övergången till vuxenutbildningen.

Organisation för sömlös övergång – Vuxsam i Helsingborgs stad

I Helsingborgs stad finns en överenskommelse om sömlös övergång mellan gymnasieskolan och komvux som benämns *Vuxsam*. Utgångspunkten är att möta ungdomars behov på ett smidigare sätt genom att låta gymnasieskola och komvux mötas för att skapa bättre förutsättningar för de ungas studiemöjligheter. Genom ett etablerat samarbete mellan förvaltningarna för gymnasieskolan respektive komvux, skapas möjligheter för elever på introduktionsprogram, som inte kommer kunna gå över till nationella program i gymnasieskolan, att i stället få gå över till komvux. *Vuxsam* syftar till att korta vägen och tiden för individen att komma ut i arbete eller vidare till andra studier. Eleven kan redan under sista året i gymnasieskolan påbörja t.ex. yrkesutbildning inom komvux när eleven bedöms ha tillräckliga svenskkunskaper för att ha förutsättningar att klara utbildningen utan att behöva vänta till kommande läsår. Den aktuella målgruppen består av elever folkbokförda i Helsingborgs stad, inskrivna på introduktionsprogrammen individuellt alternativt eller språkinträdning, som inte kommer hinna uppnå behörighet till nationellt program i gymnasieskolan innan de fyller 20 år. Elevgruppen består företrädesvis av nyanlända ungdomar som kommit till Sverige under senare delen av tonåren. Identifieringen sker dels av gymnasieantagningsenheten och skol- och fritidsförvaltningen, dels av studie- och yrkesvägledare på gymnasieskolor där språkinträdning och individuellt alternativ finns. Eleven erbjuds plats i *Vuxsam* gruppen när nationellt program eller yrkesintroduktion inte är aktuellt med hänsyn till elevens förutsättningar och tidigare skolbakgrund. Studieplanering sker enligt följande:

1. Övergripande långsiktig studieplanering sker mellan elev och studie- och yrkesvägledarna från Vuxsam och komvux.
2. En studieplan upprättas tillsammans med elevens mentor och innehåller planering inom både gymnasieskolan och komvux. Den upprättas vid start och följs kontinuerligt upp under utbildningen av studie- och yrkesvägledarna från de båda skolformerna tillsammans med eleven. Studierna planeras med utgångspunkt från elevens kunskaper i svenska.
3. Eleverna ges möjlighet till fortlöpande studie- och yrkesvägledning.

Genom samverkan kan gymnasieskolan även fortsättningsvis erbjuda t.ex. elevhälsa samtidigt som komvux erbjuder studie- och yrkesvägledning. Det beskrivs som en framgång att kunna behålla elever i gymnasieskolan så länge som de identifierar sig med denna skolform. När åldersgränsen närmar sig för dessa elever och det går att konstatera att de inte hinner nå behörighet och övergå till nationellt program eller yrkesintroduktion, finns det ett smidigt sätt att lotsa över dem till komvux. Vid den tidpunkten har man hunnit identifiera var eleverna bäst ska placeras i komvux. För att övergångarna ska kunna underlättas lyfter Helsingborg att det är viktigt att gymnasieskolan och komvux förbereder eleven tillsammans så att eleven får rätt förutsättningar för sina fortsatta studier på komvux.

Samverkan mellan skolformer – Elevteam komvux i Stockholm stad

I Stockholm finns ett elevteam som arbetar med individnära stöd och vägledning för att fler ungdomar som avslutar språkinstruktion i gymnasieskolan ska fullfölja sina studier inom komvux. Många av ungdomarna som teamet arbetar med är i en socialt utsatt situation, exempelvis är hemlöshet och psykisk ohälsa ett stort problem inom gruppen. Elevteamet följer eleverna inför övergången från gymnasieskolan, vid antagningsprocessen och genom hela utbildningen på komvux.

I arbetet ingår både rekryteringsinsatser, anpassningar av utbildningen och stöd för att klara studierna. I elevteamet finns funktionerna studie- och yrkesvägledare, studiehandledare på modersmål och kurator. Studie- och yrkesvägledaren arbetar förberedande

genom att planera för antagningsprocessen, men också direkt med eleverna genom bl.a. vägledning, upprättande och uppföljning av individuell studieplan samt kontakt med CSN.

Elevteamet erbjuder kuratorstöd för elever med återkommande och hög frånvaro, trauma- och migrationsbakgrund i kombination med osäkert uppehållstillstånd. Kuratorn samverkar med lärare samt är delaktig vid uppsökandet av rätt vårdinstans och kan vara närvarande vid basutredningar inom vårdens specialist- och psykiatrimottagningar. De konkreta åtgärderna i samverkan med övriga aktörer har bidragit till en positiv utveckling där eleverna med rätt stöd och åtgärder visat god närvaro och bättre skolresultat. Elevteamets studiehandledare finns tillgänglig för att eleverna ska fullfölja sina studier på komvux. Studiehandledarnas arbete under utbildningens gång sker i nära samarbete med lärare på olika skolor. Förutom det pedagogiska stödet till eleven jobbar studiehandledaren med att förklara vikten och innebörden av gymnasial utbildning för etablering på arbetsmarknaden. De beskriver det svenska skolsystemet för ungdomar utan utbildningsbakgrund eller med kort tidigare skolgång från andra länder. Syftet är att göra utbildningen tillgänglig för ungdomen och få ungdomen att förstå utbildningens positiva effekter på längre sikt.

Samverkan om övergången för elever på nationella program

Utredningens bild är att samverkan mellan gymnasieskola och komvux som rör övergången för elever som inte når målen med nationella program inte är lika vanligt förekommande. Det innebär att det finns en risk att denna elevgrupp inte har den kunskap om möjligheter till fortsatta studier som behövs för att slutföra sin gymnasieutbildning med examen inom ramen för komvux.

När elever avslutar gymnasieskolan utan examen blir de, om de är under 20 år, föremål för det kommunala aktivitetsansvaret. Det finns i många kommuner rutiner för kontakter mellan gymnasieskolan och det kommunala aktivitetsansvaret i de fall elever hoppar av skolan och för elever som läst introduktionsprogram. För elever som läser nationella program, men avslutar med studiebevis saknas det dock ofta stödstrukturer för övergång till komvux eller överlämning till kommunala aktivitetsansvaret.

Av utredningens underlag bestående av studier och samråd har det framkommit att studie- och yrkesvägledningen som verktyg för att underlätta övergångar mellan skolformerna inte är tillräckligt utvecklad och många gånger underdimensionerad i skolorna. Ett exempel som dock belyser samverkan mellan gymnasieskola och komvux som tar sikte på *alla* elever är Varbergs kommun.

Rutiner för övergång till komvux för alla elever i Varbergs kommun

I Varbergs kommun finns en rutin för övergång från gymnasieskola till komvux. Denna möjliggör för elever, som är i slutet av sin gymnasieutbildning, att få stöd i kontakten med komvux av studie- och yrkesvägledare i gymnasieskolan. När en kontakt med komvux är tagen, av eleven själv eller med stöd av studie- och yrkesvägledare, genomförs en studieplanering i komvux där också studie- och yrkesvägledaren från gymnasieskolan kan delta vid behov. I samtalet lyfts bl.a. frågor om behov av stöd, studieform, studietakt och ansökan om aktuella kurser görs tillsammans med eleven. Om studie- och yrkesvägledare från gymnasieskolan inte deltar på mötet tar komvux in samtycke och kontakt tas för att stämma av elevens resultat och kvarvarande kurser. Enligt kommunen har detta varit ett framgångsrikt arbetssätt för att överbrygga klyftan mellan skolformerna för elever oavsett om de läst introduktionsprogram eller nationella program i gymnasieskolan.

Strukturerade kontakter mellan gymnasieskola och komvux kan underlätta övergång

Som framgått av exemplen ovan organiseras övergångsarbetet mellan gymnasieskola och komvux på olika sätt. Det finns heller ingen reglering som närmare beskriver hur huvudmän ska samverka mellan skolformerna. I exemplen ovan, men även i utredningens samråd med huvudmän, framkommer att vissa kommuner fokuserar på att tydliggöra en ansvars- och rollfördelning mellan gymnasieskola och komvux för att underlätta övergångar. I dessa fall är det vanligt att personal från respektive skolform möts och utbyter information, vilket exemplen från Lidköping och Varberg belyser. Andra kommuner skapar en organisation, där en gemensam grupp ansvarar för att

möta eleven i övergången. Det finns också kommuner där elever ”slussas” in i komvux genom att elever påbörjar kurser redan under tiden i gymnasieskolan, vilket Vuxsam i Helsingborg är ett av flera exempel som nämnts under samråden.

En viktig förutsättning för att underlätta elevers övergångar förefaller vara att det finns strukturerade kontakter mellan gymnasieskolan och komvux. Med strukturerad kontakt menas i dessa sammanhang rutiner för kontakter mellan ansvariga för olika skolformer, rektorer, lärare och studie- och yrkesvägledare. De exempel som vi tagit del av visar även att det finns behov av att kunna anpassa rutinerna utifrån de organisatoriska och lokala förutsättningarna. Det kan handla om kommunens storlek, samverkan mellan olika huvudmän och huruvida skolformerna är uppdelade på olika nämnder i kommunen.

Utredningen har trots efterforskning inte funnit exempel på befintlig samverkan mellan fristående gymnasieskolor och komvux. Även om sådan samverkan också kan finnas är utredningens uppfattning att det är ovanligt jämfört med samverkan mellan kommunala gymnasieskolor och komvux. Ett skäl till detta kan vara att enbart en liten andel elever läser språkinträdning på en fristående gymnasieskola och som framkommit tidigare är det främst gällande språkinträdning som skolor arbetar med strukturerad samverkan för att underlätta övergången mellan gymnasieskola och komvux.

6.4 Hur åldersgränsen till komvux påverkar unga elevers övergång

Övergången mellan gymnasieskola och komvux försvåras av att det kan uppstå ett glapp i tiden mellan gymnasie- och komvuxstudier, vilket beskrivits tidigare. Till komvux är sökanden, med vissa undantag, behörig från och med andra halvåret det år den vuxne fyller 20 år.⁶⁷ Att ett glapp uppstår kan bero på olika orsaker såsom att ungdomen valt att lämna gymnasieskolan i förtid och inte är behörig till att påbörja komvux än. Det kan även handla om nyanlända elever som är i 18–19-årsåldern när de anländer till Sverige. Vissa hinner efter en tid på introduktionsprogram bli behöriga till ett nationellt

⁶⁷ Gymnasieskolan är öppen för ungdomar som påbörjar ett program före sommaren det år de fyller 20 år fram tills att eleven har gått igenom en utbildning på nationella program i gymnasieskolan, se 15 kap. 5 och 6 §§. Regleringen beskrivs närmare i avsnitt 6.4.1.

program innan de fyller 20 år, och kan då slutföra sina studier i gymnasieskolan.⁶⁸ Andra har långt kvar för att nå en behörighet men kan inte börja komvux före 20 år. Risken är att elever som får ett glapp i sin utbildning väljer bort att komplettera sin utbildning i komvux.⁶⁹ För dessa elever finns det i vissa fall möjlighet att göra undantag från åldersgränsen till komvux. Enligt Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar tolkas de undantag som möjliggör studier på komvux för unga under 20 år mer strängt i vissa kommuner än andra samtidigt som att många vittnar om att det är ett viktigt alternativ för vissa unga. Vidare pekar samordnaren på att undantaget används sparsamt och möjligen kan användas mer. Även OECD har påpekat att Sverige bör analysera möjligheten till mer flexibla åldersgränser och behörighetskrav i syfte att fler ska nå en examen.⁷⁰ Åldersgränser och behörighetskrav kan därmed påverka ungdomars möjligheter att nå målen med sin gymnasieutbildning.

I detta avsnitt beskrivs åldersgränsen och behörighetskravens betydelse för övergången till komvux. Inledningsvis beskrivs hur åldersgränsen och möjligheten till undantag för yngre elever regleras i dag. Efter det följer en redogörelse av hur vanligt det är att ungdomar som är under 20 år läser i komvux utifrån statistik som utredningen beställt från SCB. De frågor som därefter besvaras är om bestämmelserna bör ändras i syfte att skapa mer flexibla övergångar, främst mellan introduktionsprogram och komvux, men även andra övergångar som kan bli aktuella. Vidare analyseras såväl positiva som negativa aspekter för yngre elever, som inte slutfört en gymnasieutbildning, att göra en tidig övergång till komvux.

6.4.1 Närmare om den nuvarande regleringen

I följande avsnitt kommer vi i korthet att redovisa de bestämmelser som är aktuella för utredningens analyser och övervägande.

⁶⁸ För elever som är inskrivna i gymnasieskolan finns alltid rätt att slutföra utbildningen, oavsett ålder, se bl. a. 16 kap. 37 § och 17 kap. 15 § skollagen.

⁶⁹ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*, s. 31 ff.

⁷⁰ OECD (2019). *Vocational Education and Training in Sweden*.

Åldersgräns och behörighetskrav för att påbörja komvux

I dag är det en klar gräns mellan gymnasieskolan och utbildning på gymnasial nivå i komvux i och med att utbildningen i komvux kan påbörjas tidigast under andra kalenderhalvåret det år ungdomen fyller 20 år.⁷¹ Dessförinnan tillhör ungdomen målgruppen för utbildning i gymnasieskolan så länge gymnasieutbildningen inte är slutförd.⁷²

Förutom åldersgränsen finns det ytterligare behörighetskrav i samma bestämmelse såsom att den vuxne

1. är bosatt i landet,⁷³
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Bedömningen om sökanden ska anses behörig till komvux består bl.a. i om sökanden kan anses sakna sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge. Det innebär att om sökanden har avslutat sin utbildning i gymnasieskolan med minst betyget E på den sökta kursen så anses hen redan ha tillräckliga kunskaper och får då inte tillträde till komvux. Den sökande bör då i stället hänvisas till att t.ex. studera på egen hand och genomgå prövning.⁷⁴ Vidare ska den sökande, för att vara behörig till utbildning på gymnasial nivå, ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. En utgångspunkt är att en bedömning ska göras utifrån varje enskild kurs om utbildningen består av flera kurser. Det kan vara så att en sökande har förutsättningar att följa någon eller några av kurserna, men inte alla. Motsvarande bedömningar görs även för sökanden som vill påbörja utbildning på grundläggande nivå och särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.⁷⁵

Utbildning i sfi kan påbörjas redan under det andra kalenderhalvåret när ungdomen fyller 16 år om hen är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen

⁷¹ 20 kap. 20 § skollagen.

⁷² 15 kap. 5 § skollagen.

⁷³ Se 29 kap. 2 § skollagen. Asylsökande och personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd som inte ger rätt till folkbokföring har inte rätt till utbildning inom komvux.

⁷⁴ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 846.

⁷⁵ 20 kap. 11,11 a och 20 a §§ skollagen.

syftar till att ge. Elever på språkintröduktion kan alltså kombinera sina studier i gymnasieskolan med studier på sfi i komvux.⁷⁶

Unga kan ges tillträde till komvux före 20 år genom undantag

Skälen för att göra undantag från åldersgränsen återfinns dels i skollagen, dels i förordningen om vuxenutbildning.⁷⁷ Av skollagen framgår att den som är yngre än vad som anges i behörighetsbestämmelserna kan vara behörig om han eller hon har *slutfört* utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning.⁷⁸ Den sökande ska även uppfylla övriga behörighetsvillkor.

Det finns emellertid ingen definition i skolförfattningarna av vad att ha *slutfört* utbildning innebär. Enligt förarbetena innebär uttrycket *slutfört* att den sökande ska ha avslutat utbildningen med slutbetyg från gymnasieskolan.⁷⁹ Begreppet slutbetyg är inte längre aktuellt i skolförfattningarna. Enligt Skolverkets bedömning är en sökande med studiebevis eller gymnasieexamen att anse som att den *slutfört* en utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan. Då kan den sökande vara behörig till komvux på gymnasial nivå även om denne inte fyllt 20 år.⁸⁰ I och med att eleven får dessa slutdokument kan eleven inte längre ta del av utbildning i gymnasieskolan då eleven inte längre tillhör målgruppen för skolformen.⁸¹

Utöver undantaget i skollagen har regeringen infört ytterligare möjlighet till undantag i förordning om vuxenutbildning.⁸² Av bestämmelsen i förordningen framgår att den som är yngre än vad som anges i skollagen kan antas till komvux om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl.⁸³

⁷⁶ 6 kap. 8 § gymnasieförordningen.

⁷⁷ Se 20 kap. 20 § skollagen; 3 kap. 2 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁷⁸ Exempel på likvärdig utbildning är utbildning som leder till International Baccalaureate Diploma eller utländsk utbildning som motsvarar utbildning på ett nationellt program.

⁷⁹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 847.

⁸⁰ 8 kap. 12 § gymnasieförordningen; <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/ratt-behorighet-och-antagning-till-komvux-pa-gymnasialniva#skvtableofcontent68> (hämtad 2022-05-02).

⁸¹ 15 kap. 6 § skollagen.

⁸² 3 kap. 2 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁸³ Bestämmelsen omfattar behörighet till komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt till komvux som särskild utbildning.

Beslut om mottagande och antagning till komvux

Det är den huvudman som anordnar utbildningen som beslutar om en sökande ska tas emot till utbildning i komvux. Huvudmannens beslut om mottagande avgör om den sökande tillhör dem som kan få möjlighet att gå utbildningen. Beslutet innefattar först och främst ett ställningstagande till om ålderskravet och de behörighetsvillkor som anges i skollagen är uppfyllda.⁸⁴ Av ett beslut om att en sökande ska tas emot till utbildningen på gymnasial nivå ska det framgå på vilken eller vilka grunder den sökanden tas emot.⁸⁵ Om sökanden inte bedöms vara behörig finns det möjlighet att överklaga beslutet till Skolväsendets överklagandenämnd.⁸⁶

Om den sökande har rätt att delta i utbildning innebär ett positivt mottagningsbeslut att sökanden även antas. I övrigt är det huvudmannen som beslutar om en sökande ska antas till utbildningen. Till grund för ett sådant beslut om antagning ligger urvals- och prioriteringsbestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning, vilket beskrivs närmare i avsnitt 6.1.2. Ett sådant beslut kan inte överklagas. Inte heller huvudmannens beslut som grundar sig på behörighetsbestämmelserna i förordningen om vuxenutbildningen kan överklagas.

Unga personers möjlighet till studiefinansiering i komvux

För studier i komvux på grundläggande och gymnasial nivå kan den studerande få studiemedel från CSN i form av bidrag och lån från andra kalenderhalvåret när den studerande fyller 20 år. Om studier påbörjas i komvux före 20-års ålder har personen enbart rätt till studiehjälp om 1 250 kronor per månad. Det krävs också att den studerande som är yngre bedriver studierna på heltid i komvux för att få del av studiehjälpen. Som nämnts i kapitel 5 är möjligheterna till studiefinansiering för ungdomar som läst i gymnasiesärskolan och som önskar studier inom komvux som särskild utbildning begränsade. Detta problem har även lyfts av Komvuxutredningen.⁸⁷

För att skapa ytterligare incitament för att uppmuntra elever från introduktionsprogrammen att direkt fortsätta sina studier i komvux eller folkhögskola har en möjlighet till en högre bidragsdel och en

⁸⁴ 20 kap. 13 och 22 §§ skollagen.

⁸⁵ 20 kap. 23 § skollagen.

⁸⁶ 20 kap. 22 § och 28 kap 12 § skollagen.

⁸⁷ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, s. 130.

lägre lånedel införts inom studiemedlen. Sedan den 1 juli 2018 kan studerande som har läst ett introduktionsprogram få studiemedlens högre bidrag. Den högre bidragsnivån kan lämnas till studerande i åldern 20–24 år som har studerat oavbrutet på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan och som därefter, utan uppehåll, fortsätter studera på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller påbörjar studier på grundläggande eller gymnasienivå inom komvux eller motsvarande utbildning i folkhögskola. Studierna anses ha bedrivits utan uppehåll när uppehållet mellan studierna är kortare än fyra månader.⁸⁸ Genom de uppföljningar som CSN har gjort har det framkommit att studerande från introduktionsprogrammen har ökat. Uppföljningen visar dock att det funnits andra faktorer som varit starkt bidragande till den uppkomna ökningen. Samtidigt som det höjda bidraget infördes tillkom en ny reglering för nyanlända som innebar vissa krav för att få uppehållstillstånd, den s.k. gymnasielagen.⁸⁹ Den nya lagen medförde att många elever motiverades till studier av möjligheten att få förlängt uppehållstillstånd.⁹⁰ Det är därmed svårt att veta hur stor betydelse det högre bidraget har haft för den ökning som skett.

6.4.2 Ungdomar under 20 år som läser i komvux

För att kunna spegla hur vanligt det är att ungdomar som inte uppfyller ålderskravet läser i komvux har utredningen beställt uppgifter från SCB.⁹¹ Uppgifterna beskriver för åren 2014–2020 unga komvuxelever utifrån deras studieresultat i gymnasieskolan. Sist beskriver vi också skillnader mellan län i andel unga komvuxelever. Vi redovisar här elever med studiebevis som en enhetlig grupp, oavsett hur många gymnasiepoäng som studiebeviset omfattar. Inledningsvis har vi även med information om unga i komvux som inte varit registrerade i gymnasieskolan.

⁸⁸ 3 kap. 13 § studiestödslag (1999:1395) och 3 kap. 9 b § studiestödsförordningen (2000:655). Om det finns särskilda skäl kan dock längre uppehåll godtas, exempelvis om uppehållet i studierna beror på en omständighet som den studerande inte själv kunnat råda över.

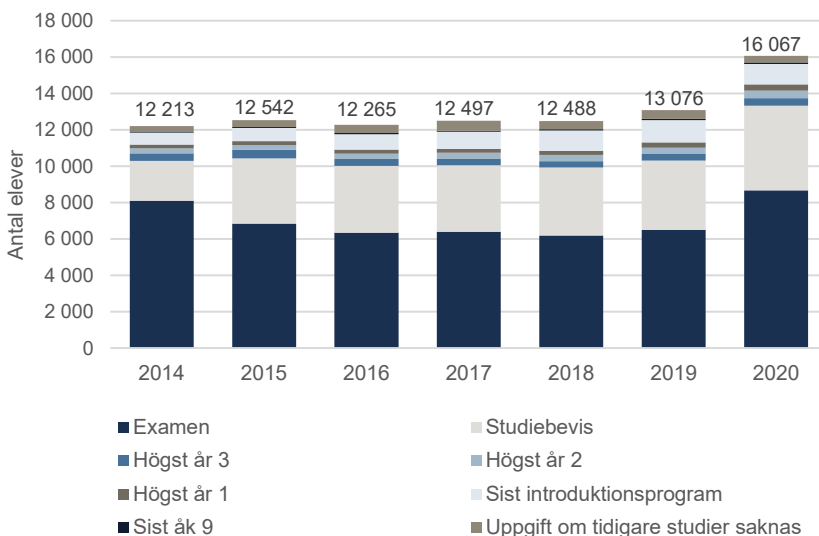
⁸⁹ 16 f § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

⁹⁰ CSN (2020). *Det högre bidraget till studerande från introduktionsprogram. En uppföljning av de första två åren*. Rapport 2020:8.

⁹¹ Vi kallar här elever som inte uppfyller ålderskravet för studier i komvux för ”unga elever i komvux”.

Figur 6.2 visar det totala antalet unga elever i komvux 2014–2020 utifrån uppgifter om deras tidigare studier.

Figur 6.2 Elever i komvux som inte uppfyller ålderskravet 2014–2020, antal



Källa: SCB. Siffran över staplarna visar det totala antalet unga elever i komvux respektive kalenderår.

Det totala antalet unga elever i komvux har under merparten av de undersökta åren legat omkring 12 000–13 000. Till 2020 ökar antalet till 16 000, vilket skulle kunna vara relaterat till covid-19-pandemin och det faktum att elevers gymnasieutbildning periodvis blivit påverkad av fjärr- och distansundervisningen.

Majoriteten av de unga komvuxeleverna har slutfört sin gymnasieutbildning, varav många med examen. Antalet unga komvuxelever med gymnasieexamen var som störst 2020 och 2014, 8 700 respektive 8 000. Gruppen som slutfört gymnasieskolan med studiebevis är också relativt stor. Störst är antalet unga komvuxelever som slutfört gymnasieskolan med studiebevis 2020, 4 600. De tidigare åren ligger detta antal på omkring 2 200–3 800 elever.

Bland unga elever i komvux som inte har slutfört ett nationellt program i gymnasieskolan är det vanligast att ha läst ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Denna grupp ökar i antal under delar av perioden, från 600 år 2014 till 1 200 elever 2019. Föränd-

ringen kan vara relaterad till det ökande mottagandet av elever på språkinträdning under vissa år. Till 2020 minskar gruppen något till 1 100 elever. Antalet unga komvuxelever som högst läst år 1, 2 eller 3 på nationellt program ligger relativt stabilt eller ökar svagt under perioden och utgör mellan 200–400 per grupp och år. Därutöver tillkommer omkring 400–600 elever årligen som tidigare inte varit registrerade i gymnasieskolan. Bland dessa finns ett mindre antal elever som läst grundskolans årskurs 9, men de flesta har varken uppgift om studier i grundskolan eller gymnasieskolan.⁹²

Andelen nyinvandrade⁹³ bland unga komvuxelever förändras mellan de undersökta åren, från 3 procent 2014 till 8 procent 2018 och 2019. Till 2020 minskar andelen nyinvandrade bland unga komvuxelever åter till 4 procent.

Skillnad mellan kommuner och län

Sammantaget uppgår antalet unga elever i komvux som läst i gymnasieskolan utan att slutföra ett nationellt program med antingen examen eller studiebevis till mellan 1 500 och 2 300 de undersökta åren. Bryter vi ner dessa uppgifter på elevernas folkbokföringskommun handlar det i stor utsträckning om små elevantal per kommun. Ett mönster framstår dock att det skiljer sig relativt mycket mellan kommuner hur vanligt det är att elever utan slutfört nationellt program läser i komvux innan de uppfyller ålderskravet för studier där. Vissa kommuner har flera av de undersökta åren relativt stora andelar unga elever utan slutförda gymnasiestudier i komvux. Samtidigt finns det kommuner som flera av åren helt saknar unga komvuxelever som läst i gymnasieskolan utan att slutföra ett nationellt program.⁹⁴ Detta kan indikera att kommuner tillämpar undantagsmöjligheten från ålderskravet olika.

På länsnivå framkommer en likartad bild av stor spridning i hur vanligt det är att unga elever i komvux saknar slutförda gymnasie-

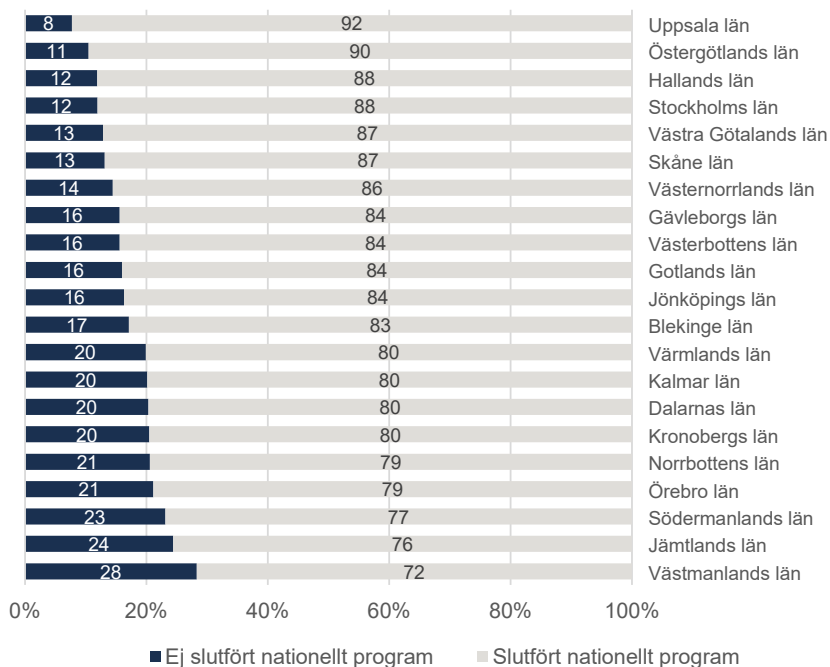
⁹² Det finns många orsaker till att en elev saknar uppgift om tidigare studier. Några av dessa är elever som tidigare haft tillfälligt personnummer och sedan fått svenskt personnummer inför starten i komvux. Det kan också finnas enstaka elever som bytt personnummer eller som tidigare läst i gymnasieskolan och därmed inte kan spåras mellan register. Slutligen förekommer också elever som gjort avbrott i grundskolan före årskurs 9 eller som tidigare läst i utlandsskola.

⁹³ Avser elever som invandrat inom 4 år från det året de varit registrerade i komvux.

⁹⁴ Under perioden minskar antalet kommuner som inte har någon ung komvuxelev utan slutförda studier på nationellt program.

studier samt att dessa skillnader i viss mån består mellan åren. Av figur 6.3 framkommer som exempel den länsvisa fördelningen 2020 bland unga elever i komvux som tidigare läst i gymnasieskolan, utifrån om eleverna slutfört eller inte slutfört ett nationellt program.

Figur 6.3 Elever i komvux 2020 som inte uppfyller ålderskravet, fördelning utifrån studieresultat, andel (%) per län



Källa: SCB.

Mellan det län som har störst respektive minst andel unga komvux-elever utan slutfört nationellt program i gymnasieskolan skiljer 20 procentenheter det aktuella året, från 8 till 28 procent.

Enligt utredningen visar statistiken att det finns fog för slutsatsen att tillämpningen av undantagsbestämmelsen inte sker på ett likartat sätt i landet.

6.4.3 Undantaget från åldersgränsen i förordningen om vuxenutbildning tolkas och tillämpas olika

De skäl som ligger till grund för att göra undantag från åldersgränsen för att påbörja komvux tidigare finns dels i skollagen, dels i förordningen om vuxenutbildning, vilka beskrivs närmare i avsnitt 6.4.1. I skollagen undantas alla sökanden som *slutfört* sin gymnasieutbildning på ett nationellt program medan förordningen även ger samma möjlighet för sökanden om det med hänsyn till dennes ”*personliga förhållanden finns särskilda skäl*”. För elever på introduktionsprogrammen är det enbart bestämmelsen i förordning som ger möjlighet för en tidigare övergång. Detta gäller även elever som inte påbörjat eller slutfört en utbildning i gymnasieskolan, vilka faller under kommunens aktivitetsansvar. Av statistiken som vi redogör vi för i 6.4.2. finns det en tydlig indikation på att kommuner tillämpar undantaget i förordningen olika och att det finns fog att utgå från att det inte sker på ett likvärdigt sätt. För att undersöka detta närmare har utredningen haft samråd med representanter för kommuner, skolledare och skolmyndigheter och då fört samtal om tillämpningen av undantagen från åldersgränsen för att påbörja komvux. Diskussionerna har främst berört unga som inte slutfört sin gymnasieutbildning, vilka till stor del läser på introduktionsprogram i gymnasieskolan. Utredningen har även haft samråd med CSN i frågan om studiefinansiering. Den empiri som utredningen samlat in vid dessa samråd gör inte anspråk på att presentera en fullständig och nationell bild över kommuners tillämpning av ålderskravet men ger en uppfattning av hur känt undantaget för att frångå åldersgränsen är samt hur detta tolkas och tillämpas. Nedan följer en redogörelse för uttalanden i förarbeten, tidigare studier samt hur regleringen uppfattas och tillämpas i praktiken samt dess ändamålsenlighet.

Uttalanden om tillämpning i förarbetena

Inledningsvis var det enbart möjligt att undanta elever från nationella program från åldersgränsen. I betänkandet *Framtidsvägen* föreslog den dåvarande Gymnasieutredningen en förändring av åldersgränsen på så sätt att undantaget skulle kunna gälla även för andra elever än de som har slutfört ett nationellt program i gymnasieskolan. Utredningen pekade på att gränsen var för definitiv och att

det skulle vara möjligt för huvudmannen att avgöra om en ung person som behöver en gymnasieutbildning bäst får den i gymnasieskolan eller i komvux. Ett exempel som lyftes var nyanlända ungdomar som har eller delvis har en gymnasieutbildning och som behöver komplettera denna eller som helt saknar gymnasieutbildning.⁹⁵ Genom regeringens proposition *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*, som följde efter betänkandet, infördes ett bemyndigande för regeringen som medförde att undantag sedermera infördes i förordningen om vuxenutbildning med den lydelse som är gällande än i dag, att yngre kan anses behöriga om de ”med hänsyn till personliga förhållanden anses ha särskilda skäl”. I propositionen exemplifierades två situationer för när undantaget skulle kunna bli tillämpligt. Detta skulle kunna gälla t.ex. ”i det fall en 19-åring påbörjar studier på gymnasial nivå”. Det skulle också kunna vara fråga om ”ungdomar som redan bildat familj eller på annat sätt redan tagit ett stort och avgörande steg in i vuxen världen och därför har lite gemensamt med ungdomar i 16-årsåldern som påbörjar sina studier i gymnasieskolan”.⁹⁶ Den senare bestämmelsen på förordningsnivå tillåter därmed att även yngre elever från introduktionsprogram kan delta i utbildning i komvux om villkoren är uppfyllda.

Diskussioner om åldersgränsen för gymnasieskola respektive komvux

Det har tidigare förts diskussioner om åldersgränsen för målgrupperna i gymnasieskolan och komvux, vilka båda dragits vid 20 år. Gymnasieutredningen bedömde att åldersgränsen för gymnasieskolan skulle kvarstå baserat på att gymnasieskolan är avsedd att vara en skolform för ungdomar och att den är anpassad till att leda ungdomar mot vuxenlivet, vilket innebär ett bredare uppdrag än komvux.⁹⁷ I Skolverkets *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov i komvux* samlades kunskap in kring åldersgränsen för gymnasieskolan, dels genom en enkät, dels genom andra kontakter med huvudmän.⁹⁸ Skolverkets analys resulterade i bedömningen att åldersgränsen skulle bestå, men att det är viktigt att elever

⁹⁵ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*, s. 603.

⁹⁶ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*, s. 139.

⁹⁷ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla*, s. 266 ff.

⁹⁸ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om nyanlända elever under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*.

på språkintröduktion som närmar sig 20 år blir informerade om ansvarsfördelningen mellan gymnasieskola och komvux samt att de får kännedom om de möjligheter till studier som finns inom komvux.⁹⁹

Uppfattningen om dagens åldersgräns till komvux

En majoritet av de intressenter som utredningen samtalat med har uppfattningen att det inte finns behov av att sänka åldersgränsen till komvux generellt med anledning av möjligheten att göra undantag för yngre sökanden från introduktionsprogram när det föreligger särskilda skäl. Den bild som förmedlas till utredningen är att unga elever i allmänhet har bättre förutsättningar att klara sin gymnasieutbildning i gymnasieskolan eftersom skolformen är mer anpassad för unga elever och att deras rättigheter till stöd och elevhälsa är starkare. Däremot finns det situationer där gymnasieskolans sammanhang, struktur och upplägg inte passar för den enskilde individen. I samråden betonas att det i dessa fall viktigt att det finns ett utrymme för att överväga komvux i stället för gymnasieskolan för att den unga ska kunna nå sina mål med gymnasieutbildningen. Majoriteten av de intressenter som utredningen samrått med anser att ett sådant beslut ska fattas efter en individuell bedömning. Att låta elever som slutfört utbildning på introduktionsprogram omfattas av ett generellt undantag från åldersgränsen, likt det som gäller för elever från nationella program, befaras leda till en kraftigt ökad målgrupp och därmed ett överskjutande av ansvar från gymnasieskola till komvux. Det finns ingen definition om vad att *slutföra* utbildning på introduktionsprogram innebär utan det är individuellt utifrån respektive elevs studieplan. För elever som slutför nationellt program avslutas gymnasiestudierna medan yngre elever på introduktionsprogram fortfarande tillhör gymnasieskolans målgrupp.

⁹⁹ Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om nyanlända under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux*, s. 48 ff.

Tillämpningen av undantaget varierar

Uppfattningen om hur undantagsbestämmelsen i förordningen ska tolkas varierar hos de kommuner som utredningen samrått med. Detta får till följd att även tillämpningen kan se väldigt olika ut från kommun till kommun. En del är generösa till att medge undantag medan andra förhåller sig restriktiva till att låta yngre elever göra en övergång. Nedan följer ett urval av de svar som utredningen fått vid samråden om hur undantaget tolkas och tillämpas.

Hos oss tolkas möjligheten till undantag från 20-årsgränsen väldigt restriktivt. Vi utgår strikt från förarbeten. Det ska vara uppenbart att det handlar om personer som lever ett vuxenliv. (Kommunal huvudman)

Man får inte stirra sig blind på siffran 20. De som har lite kvar kanske ska stanna tills de är 21 år men de som är 19 år kan i vissa fall gynnas av att gå över till komvux. (Kommunal huvudman)

Nyanlända som kommit sent och inte hinner med både språkinträdning och nationellt program borde kunna få slutföra det på komvux på ett enklare sätt (Kommunal huvudman)

Det skulle kunna vara en lösning att öppna upp för dem över 18 år med en individuell bedömning, en helhetsbedömning vad som behövs. (Kommunal huvudman)

Det har snarare varit så att åldersgränsen för att vara i gymnasiet är för snäv än att elev/elever behöver börja tidigare på komvux. Har inte haft någon på länge som har haft behov av att börja komvux tidigare än tillåten gräns. (Kommunal huvudman)

Enstaka elever som går över innan de är 20 år. Det hör ihop med den miljön som de varit i. Då passar vuxenutbildningen bättre. (Kommunal huvudman)

Det råder oenighet om undantagsbestämmelsen medger en flexibilitet vid tillämpningen. En del huvudmän uppger att de anser att det finns ett behov av att tillämpa undantaget i högre grad men känner sig begränsade av regleringen, medan andra anser att det bör råda en återhållsamhet. Huvudmännens svar blir således olika utifrån hur villkoren i regleringen tolkas och beroende av vilka exempel som de uppfattat från tidigare förarbeten. Flera huvudmän beskriver en bild av att många unga elever identifierar sig med gymnasieskolan och att

det i dessa fall ses som en framgång att eleverna hålls kvar i sin kontext och i sitt sammanhang. Det nämns dock att det kan finnas en variation av personliga skäl som gör att elever inte identifierar sig med gymnasieskolan längre, varav några nämns i citaten ovan. Det är dock olika om huvudmännen anser att de är tillräcklig som särskilda skäl. Gymnasieskolan som skolform med dess upplägg och struktur passar inte heller för alla elever, vilket inte alltid behöver ha en koppling till ungdomens personliga förhållanden. Den bild som förmedlats till utredningen är att det i många fall görs undantag för unga där det finns en stor risk för att de annars avbryter sina gymnasiestudier, om de inte får möjligheten att prova på en ny skolmiljö och ett nytt sammanhang, och där komvux har framstått som ett bättre alternativ. Detta kan illustreras med ett uttalande från en huvudman:

Möjligheten till undantag används på individnivå utifrån vad som är bäst för individen, redan i dag har rektor möjlighet att fatta beslut. (Kommunal huvudman)

Vägledning för att tolka undantagsbestämmelsen efterfrågas

Vid diskussionerna under samråden framstår det som att det främst är skrivningen ”*om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl*” och främst begreppet *personliga förhållanden* som medför att variationen i hur bestämmelsen tillämpas är så stor. Begreppet är inte vanligt förekommande i skolförfattningarna och förarbetsuttalandena är inte tillräckligt utförliga för att ge vägledning. Någon information eller stödmaterial som tydliggör hur bestämmelsen ska tolkas och hur den ska tillämpas finns inte. I förarbeten finns, som redan nämnts, viss vägledning att hämta.

Det förarbetsuttalandet, från proposition *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*, som många huvudmän har uppmärksammat och följer vid tillämpningen är att det handlar om ungdomar som bildat familj eller på annat sätt redan tagit ett avgörande steg in i vuxenvärlden. Dessa ungdomar kan ha mer gemensamt med vuxna än med ungdomar i samma ålder. I samma proposition nämns även möjligheten att tillämpa undantaget för unga som påbörjar utbildning i gymnasieskola i 19-års ålder, men det framstår som mindre

känt bland dem som tillämpar undantaget.¹⁰⁰ Med hänsyn till att det varken finns exemplifiering i regleringen, tillgång till författningskommentarer eller några allmänna råd, stödmaterial eller motsvarande från Skolverket skiljer sig tillämpningen av undantaget sig åt. Vilka *personliga förhållanden* som kan utgöra särskilda skäl för att påbörja komvux i yngre ålder orsakar därmed en del tolkningssvårigheter hos beslutsfattare och det efterfrågas med hänsyn till det vägledning i hur bedömningen ska göras.

Fler faktorer behöver beaktas när yngre elever ska påbörja utbildning som är anpassad för vuxna

En annan problembild som har lyfts vid samråden är att unga enbart har rätt till studiehjälp och inte tillgång till studiemedel från CSN innan de fyllt 20 år.¹⁰¹ Det är i vissa fall en försvårande faktor för elever som annars är redo för komvux, men som inte har ekonomiska förutsättningar för en övergång. Detta kan belysas med följande uttalanden från samråden:

En viktig aspekt om fler unga ska börja komvux innan de fyllt 20 år är att de ej har samma rätt till studiestöd från CSN. Kan bli svårt för dem att klara sig ekonomiskt. (Kommunal huvudman)

En elev som hoppat av IM och börjat komvux får studiemedel som en elev på ungdomsgymnasiet, men har då inte råd till allt som man förväntas finansiera på komvux. Ska man ha sömlösa övergångar så behöver man se över detta. (Enskild huvudman)

Studiehjälpen ställer dessutom krav på heltidsstudier. För personer med sämre ekonomiska förutsättningar kan det bli svårt att finansiera studierna. Att ändra eller utöka studiehjälpen i gruppen som börjar komvux före 20 år kan dock skicka fel signaler och ge incitament till avhopp från gymnasieskolan. Det finns även en farhåga för risken att ungdomarna skuldsätter sig tidigt. Svårigheterna som är förknippade med studiefinansieringen kan riskera att påverka deras studieresultat negativt eller medföra att de väljer bort att studera.

Andra faktorer som lyfts vid samråden är att utformningen av skolformerna skiljer sig åt. I samtal med representanter från skol-

¹⁰⁰ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*, s. 139.

¹⁰¹ Se avsnitt 6.4.1 för en närmare beskrivning av de olika begreppen som finns inom studiestöd.

myndigheter- och organisationer framkommer att möjligheten till undantag från åldersgränsen behöver analyseras och synliggöras utifrån att olika faktorer behöver beaktas. De delar även huvudmännens och skolledarnas uppfattning om att gymnasieskolan är bättre anpassad för unga elever och betonar även att många elever får en chock när de kommer över till komvux, där de förväntas ta ett större ansvar och klara en högre studietakt. Det framförs även uppfattningar om att åldersgränsen med fördel kunde vara något mer flexibel och att konstruktionen, att komvux har en nedre åldersgräns och gymnasieskolan en övre åldersgräns, kan skapa problem i vissa situationer. Att avskaffa ålderskravet helt har däremot inte efterfrågats.

6.5 Förutsättningar i komvux att möta unga elevers behov av stöd

Alla elever ska få förutsättningar att nå målen med sin utbildning men rätten till stöd minskar i takt med att elever blir äldre och byter skolform. Samtidigt som både samhället och arbetslivet utvecklas i snabb takt ställs nya krav på kunskaper och kompetens och därmed även på den utbildning som erbjuds i komvux. Utmärkande för utbildningsverksamheter är därför att de kontinuerligt kan behöva se över sina förutsättningar att erbjuda en utbildning i takt med omvärldens och individernas behov.¹⁰² Målgruppen i komvux har förändrats och allt fler ungdomar deltar i utbildningen.¹⁰³ I de samråd som utredningen haft betonas frågan om utökat stöd i komvux som angelägen att komma vidare med. Även om utredningens förslag om åldersgräns och behörighetskrav inte har för avsikt att öka en tidigare övergång för unga finns det skäl att belysa vilka förutsättningar som råder för unga i komvux att få det stöd som krävs för att de ska nå målen med sin gymnasieutbildning.

I detta avsnitt redogör vi för de bestämmelser som finns i dag avseende stöd och elevhälsa i komvux och som får betydelse för utredningens förslag och bedömningar. Därefter redogör vi för de förändringar som präglat komvux under de senaste decennierna och behovet av stöd för att därefter övergå till att beskriva den bild som

¹⁰² Prop. 2021/22:51 *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt*, s. 8 ff.

¹⁰³ Att allt fler unga läser i komvux framgår av Skolverkets officiella statistik om elever och kursdeltagare i komvux, tabell 6.

delgetts utredningen om kommunernas pågående arbete med stöd i komvux.

6.5.1 Närmare om den nuvarande regleringen

Som tidigare beskrivits är målgruppen i komvux heterogen och eleverna är individer med mycket olika förutsättningar och mål med sin utbildning. Utbildningen i komvux kan dessutom variera både till längd och till innehåll. Nedan beskrivs de bestämmelser som ger ungdomar tillgång till stöd och elevhälsa i komvux, men även statsbidragsfinansierade möjligheter att organisera elevers tillgång till stöd och att öka lärares kompetens.

Tillgång till stöd och elevhälsa i komvux

I syfte att stödja och hjälpa elever finns det i skollagens tredje kapitel bestämmelser om elevers rätt till olika stödinsatser.¹⁰⁴ Dessa stödinsatser riktas till de obligatoriska skolformerna, gymnasieskola, gymnasiesärskolan och komvux men i varierande omfattning. Utbudet av stödinsatser som riktar sig till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är inte lika stort som för de obligatoriska skolformerna. Vad gäller utbudet av stöd i komvux är detta än mer begränsat. Det finns inte någon lagstadgad rätt till särskilt stöd inom komvux, men eleverna har rätt till extra anpassningar. Extra anpassningar består av stödande insatser som genomförs inom ramen för den ordinarie undervisningen. Syftet med såväl särskilt stöd som extra anpassningar är att eleven med hjälp av insatserna ska ges ökade möjligheter att nå kunskapskraven. Skolverket har fastställt allmänna råd om arbetet med extra anpassningar.¹⁰⁵

Komvux har som övergripande mål att eleverna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling. Komvux har även ett starkt krav att anpassa utbildningen efter den enskilde elevens behov och förutsättningar, vilket uttrycks både i skollagen och läroplanen

¹⁰⁴ Bestämmelserna om stöd i 3 kap. skollagen beskrivs närmare i kapitel 7.

¹⁰⁵ SKOLFS 2014:40 Skolverkets allmänna råd *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

för vuxenutbildning.¹⁰⁶ Oftast görs det genom att kurser erbjuds i olika studietakt, på olika tider och med mer eller mindre inslag av distansundervisning.

Förutsättningarna gällande elevhälsa är på liknande sätt mer generös för de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan än för komvux. För de skolformer där det finns ett krav på att erbjuda elevhälsa ska denna omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För de medicinska, psykologiska och psykosociala insatserna ska det finnas tillgång till skolläkare, skol-sköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.¹⁰⁷ Genom att främja elevernas fysiska, psykiska och sociala situation och förebygga ohälsa kan elevhälsan stödja elevernas kunskapsutveckling och bidra till en positiv lärandesituation.¹⁰⁸ Även om skollagen medger möjlighet till motsvarande elevhälsa inom komvux är det upp till varje huvudman om detta ska erbjudas eleverna eller inte.¹⁰⁹ Det kan därmed vara stora variationer gällande vilket specialpedagogiskt stöd och kompetens som finns att tillgå från en utbildningsanordnare till en annan.

Stödinsatser kan erbjudas genom lärcentra

Med lärcentra avses en verksamhet som organiseras av en eller flera kommuner och där den studerande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande.¹¹⁰ Lärcentra kan vara tillgängliga för studerande inom komvux, yrkeshögskola, universitet och högskola eller andra utbildningsformer. Att inrätta ett lärcentrum är frivilligt och kommunerna beslutar hur just deras lärcentrum ser ut, vilket innebär att resurser och förutsättningar ser olika ut vad gäller studielokaler, teknisk utrustning, handledning, studievägledning och biblioteksresurser.

¹⁰⁶ 20 kap. 2 § skollagen; Förordning om läroplanen för vuxenutbildningen.

¹⁰⁷ 2 kap. 25 § skollagen.

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. s. 276 f.

¹⁰⁹ 2 kap. 26 § skollagen.

¹¹⁰ Förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum.

För att stimulera utvecklingen av lärcentra tillför regeringen sedan 2017 årligen medel i form av ett statsbidrag. Statsbidraget ska bl.a. främja tillgång till och genomströmning i utbildning och se till behov av geografisk spridning av lärcentra. Uppbyggnad av lärcentra i landet ska göra det möjligt för individer att enklare studera på distans, att få stöd i sina studier och att möta andra studerande och personal i en öppen mötesplats. Lärcentra har visat sig öka tillgängligheten till utbildning och bidrar till att öka genomströmningen. De kan också fungera som en rekryteringsbas genom att studerande på olika nivåer möts och kan inspirera varandra.

Statsbidragen för lärcentrum omfattar 90 miljoner kronor 2022, och ansökningarna uppgick till 151 miljoner.¹¹¹ Det indikerar att det finns ett stort intresse av att kunna erbjuda lärcentra. Inom ramen för myndighetssamverkan om kompetensförsörjning och livslångt lärande har en behovsinventering och analys av lärcentra gjorts. Denna redovisades 2021 i rapporten *Lärcentra för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. I redovisningen lyfts behov av att synliggöra lärcentras roll och att skapa förutsättningar för kommuner att långsiktigt planera och organisera verksamheten. Det handlar såväl om långsiktig finansiering som att tydliggöra samverkan med andra utbildningsanordnare, regioner och kommuner.¹¹²

Specialpedagogik för lärande

Det finns en pågående kompetensutvecklingsinsats för att stärka det specialpedagogiska stödet inom komvux. Regeringen lämnade 2015 ett uppdrag till Skolverket att ansvara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik.¹¹³ Två och ett halvt år senare, i juli 2018, förnyades och utvidgades detta regeringsuppdrag till att också omfatta SPSM.¹¹⁴

¹¹¹ Skolverket (2022). *Statsbidrag för lärcentrum 2022*. Dnr 2021:0013725; Förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum. Statsbidraget är ettårigt och söks i samverkan som innefattar minst två kommuner

¹¹² Skolverket mfl. (2021). *Lärcentra för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Dnr 2022:212–1.

¹¹³ Utbildningsdepartementet (2015). *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan*, U2015/05783/S.

¹¹⁴ Utbildningsdepartementet (2018). *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan*. U2018/03106/S.

Bakgrunden till denna satsning på kompetensutveckling har sin grund i ett ökat behov av att bättre kunna möta, motivera och engagera varje elev. Målgruppen var inledningsvis alla legitimerade lärare i grundskolan samt motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och i sameskolan. Målgruppen har efterhand utvidgats till att även omfatta fler skolformer såsom gymnasieskola och komvux. Syftet med uppdraget är att på nationell basis stärka den specialpedagogiska kompetensen i skolan.

Huvudmän vars skolor deltar i insatsen kan söka statsbidrag för att frigöra tid för de specialpedagoger, speciallärare eller andra legitimerade lärare som har utsetts till att handleda kollegor i insatsen. Hela utbildningsatsningen handlar om att öka lärares förmåga att utforma och anpassa undervisningen utifrån alla elevers olika behov och förutsättningar så att fler elever når utbildningens mål.

Inom ramen för uppdraget har Skolverket tagit fram stödmaterial i form av moduler som finns tillgängliga i myndighetens Lärportal. Det är därmed även möjligt att arbeta med insatsen också utan statsbidrag eftersom Lärportalen på Skolverkets hemsida är tillgänglig för alla.

6.5.2 Komvux är en skolform under förändring med ökade utmaningar

De senaste åren har komvux fått en alltmer framträdande roll för kompetensförsörjning och olika målgruppers etablering på arbetsmarknaden samtidigt har målgruppen för komvux förändras och behov av elevstöd har synliggjorts. Såväl gymnasieskolan som komvux har en heterogen målgrupp där eleverna har olika behov och förutsättningar liksom olika mål med sina studier. När komvux infördes bestod elevgruppen i huvudsak av personer födda i Sverige som tog del av grundläggande och gymnasiala kurser. En ökning av antalet elever och att en allt större andel av dessa är utlandsfödda har länge varit två tydliga trender inom komvux. År 2020 var 95 procent av eleverna på grundläggande nivå utrikes födda och på gymnasial nivå utgjorde de utrikes födda 46 procent. Av samtliga elever på grundläggande nivå var andelen kvinnor 62 procent och andelen män

38 procent. På gymnasial nivå var andelen kvinnor 62 procent och andelen män 39 procent.¹¹⁵

Den heterogena målgruppen synliggörs av Andreas Fejes mfl. i *Om vuxenutbildning och vuxnas studier*. Den huvudsakliga målgruppen för komvux utgörs av elever med kort skolorgrund och en allt större andel av denna grupp är I dag utlandsfödda. Den tidigare vanliga gruppen studiemotiverade elever som konkurrenskompletterade sina betyg i komvux finns p.g.a. förändrade regelverk inte längre kvar.¹¹⁶

Tidigare studier pekar på ett ökat behov av stöd

Det ökade behovet av stöd bland elever i komvux är välkänt genom tidigare rapporter och utredningar. Att erbjuda elever en utbildning av god kvalitet är en stor utmaning för skolväsendet generellt och så även för komvux. I betänkandet *En annan och en andra chans* framhåller Komvuxutredningen behovet av förstärkt stöd och specialpedagogiska insatser i komvux p.g.a. den förändrade målgruppen.¹¹⁷ Den s.k. KLIVA-utredningen pekar på den högre andelen nyanlända inom komvux och individer i behov av stöd.¹¹⁸ I Skolverkets rapporter från regionala dialoger om vuxenutbildning återkommer en tydlig bild från kommunerna att det är svårt att möta den nya målgruppens behov av stöd och anpassningar.¹¹⁹ De många nyanlända som kommit till Sverige har medfört ett fokus på skolväsendets förmåga att på kort och lång sikt möta behoven och förutsättningarna hos denna grupp. Antalet nyanlända inom skolväsendet har sjunkit de senaste åren, men kan komma att ändras med tanke på rådande situation med nya flyktingströmmar genom Europa.

Det saknas dock någon genomgripande studie som visar hur elevstödet och elevhälsan ser ut i komvux i dag. Mot bakgrund av detta har regeringen gett Skolverket uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning elevhälsa och stöd erbjuds till eleverna i den komvux och i vilka former. Kartläggningen ska visa hur stödet är organiserat.

¹¹⁵ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andra språk*.

¹¹⁶ Fejes, A. et al. (2020). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier*, s 65 ff.

¹¹⁷ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans - ett komvux i tiden*.

¹¹⁸ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andra språk*, s. 26.

¹¹⁹ Skolverket (2021). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning*, s. 25–29.

Kartläggningen ska också visa vilka elevgrupper som erbjuds stöd och i övrigt ge en bild av stödet i landets kommuner. Skolverket ska bedöma hur väl kommunerna möter elevernas stödbehov.¹²⁰

6.5.3 Huvudmännens arbete med stöd i komvux

Som vi beskrivit tidigare har målgruppen både vuxit och förändrats med fler nyanlända och fler individer i behov av stödåtgärder inom komvux. Det handlar bl.a. om motiverande insatser, specialpedagogiskt stöd, vägledning och coachning. Som en följd av pandemins inverkan på komvux, genom ökad distansundervisning, lyfts också de ökade behoven av stöd i digitala verktyg. Särskilt gruppen språksvaga och med kort utbildningsbakgrund lyfts utifrån deras behov av stöd och en i många fall lång utbildningstid för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

I Skolverkets regionala dialoger, om nämns ovan, framkommer också att det finns brister i likvärdigheten då vissa kommuner erbjuder stöd och elevhälsa medan andra kommuner inte gör det. Det efterfrågas reglering av stöd och elevhälsa inom komvux som är anpassad till skolformen.¹²¹ I slutrapporten *Utvärdering av implementeringen av EU:s agenda 4* har WSP följt upp kommuners förutsättningar genom fallstudier i åtta kommuner av olika karaktär. Det framkommer att det finns en stor flexibilitet i organiseringen av komvux vilket ger eleverna stora möjligheter, samtidigt som möjligheterna i det närmaste blir svåra att överblicka för både elever och huvudman. Elevgruppens förändring beskrivs tydligt med ökade behov av stöd både i form av specialpedagogiska insatser, språkstöd och andra insatser. Det finns en mångfald av satsningar för att möta behoven men huvudmännen uttrycker svårigheter både p.g.a. resursbrist, svårigheter i rekrytering av lämplig kompetens och att regleringen inte ger elever samma rättigheter till stöd som andra skolformer. Utmaningar lyfts särskilt i distansundervisning som undervisningsform.¹²²

¹²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. (regeringsbeslut 2021-12-16). Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2023.

¹²¹ Skolverket (2021). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning*.

¹²² WSP (2019). *Slutrapport Utvärdering av implementeringen av EU:s Agenda 4*.

Det finns stora behov av att utveckla stöd inom komvux

Det som framkommer av Skolverkets regionala dialoger om behovet av stöd inom komvux stämmer väl överens med det som lyfts i utredningens samråd med kommuner, skolledare och skolmyndigheter. Utredningen uppfattar därmed att det råder en stor samstämmighet mellan kommuner och myndigheter i denna fråga. Det handlar om behov av specialpedagogiskt stöd och språkstöd men även andra funktioner och roller såsom *lotsar*, *coacher*, *mentorer* och *koordinatorer* lyfts. Förutom stöd finns också behov av stöd genom elevhälsa såsom kurator.

Flera kommuner lyfter komvux särart som med en hög grad av självstudier ställer krav på elever som de inte alltid klarar. Det ställs allt högre krav på att eleven klarar digitala verktyg och där är elevers förkunskaper olika. Det är utifrån detta perspektiv som roller som lotsar och coacher kan vara ett viktigt stöd för eleverna. Även mentorer lyfts som möjlig roll att ge stöd till elever, både för att kunna stötta elever och för att motivera och lotsa eleven genom utbildningen.

Flera kommuner nämner elevhälsa som ett viktigt stöd och framför allt är det kuratorsrollen som lyfts. Samtidigt påpekas att det kan uppkomma en gränsdragningsproblematik gentemot hälso- och sjukvårdens uppdrag för vuxna och det finns också en samstämmighet i att elevhälsan inte kan vara utformad på samma sätt som inom övriga skolformer av det skälet.

Det finns stora skillnader mellan huvudmännens arbete med stöd inom komvux

Såväl kommuner som skolmyndigheter lyfter att det finns stora brister i likvärdigheten i det stöd som erbjuds i komvux. Bristen på reglering i kombination med de ökande behoven har skapat en situation där kommuner efter förmåga har byggt upp stödstrukturer. En del kommuner har riggat en central elevhälsa i kommunen på motsvarande sätt som för gymnasieskolan, andra ställer krav på specifikt stöd i upphandlingar av komvux. Vissa kommuner organiserar stöd inom ramen för ett lärcentrum. Men det finns också kommuner som enbart erbjuder stöd i enlighet med skollagen. Det innebär att skillnaderna är stora i landet och det finns en samstäm-

mighet i behovet att skapa ett mer likvärdigt stöd för elever i komvux. Däremot råder olika åsikter om hur ett likvärdigt stöd ska se ut. En del kommuner efterfrågar motsvarande reglering som gäller i gymnasieskolan, medan andra trycker på vikten av att anpassa regelverket till komvux målgrupp där eleverna är vuxna och förväntas ta ett större eget ansvar. Ett annat skäl till att anpassa regleringen till komvux är att en stor del av eleverna inte läser sammanhängande längre utbildningar utan enbart enstaka kurser. Komvux individuella upplägg med olika studieformer påverkar också hur personal i elevhälsan kan arbeta.

6.6 Sammanfattande diskussion och förslag

Att stärka arbetet med övergångarna från gymnasieskolan till komvux är viktigt för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. Bryggan mellan skolformer bör byggas från gymnasieskolan, där eleven befinner sig, till komvux för överlämning och stöd när elever avslutar sin utbildning utan att ha nått målen. Det handlar om såväl motivation som kunskap och vägledning för att elever ska finna vägar vidare. Det är även viktigt att beakta olika faktorer när det handlar om att bereda yngre elever tillgång till komvux, som är en skolform anpassad för vuxna. Exempel på sådana faktorer är studiefinansiering, studieupplägg, rätten till utbildning, skillnad i tillgång till utbildningsutbud beroende på studieinriktning och huvudmannens dimensionering samt att komvux är en skolform där erbjudandet av stöd kan variera stort.

I detta avsnitt resonerar vi om de iakttagelser som utredningen har gjort och vilka slutsatser som utredningen har dragit. Avslutningsvis beskriver vi våra förslag och bedömningar samt skälen för dessa.

Samverkan, förberedelse och vägledning är nyckelord för en sömlös övergång

Att motivera unga personer till att slutföra sina gymnasiestudier kan vara förknippat med en rad utmaningar. Många elever är skoltrötta och kan ha flera skolmisslyckanden bakom sig. Nyanlända elever kan ha påbörjat sin utbildning sent och ha mycket att ta igen på kort tid.

För de elever som saknar godkänt betyg i många kurser kan vägen vara lång för att ta steget att komplettera studierna i komvux eller folkhögskola. Det innebär att en förväntan på att alla ungdomar som avslutar sin gymnasieutbildning utan examen ska påbörja komvuxutbildning i direkt anslutning till att de lämnar gymnasieskolan inte framstår som rimlig. Däremot kan mer göras för att få fler unga motiverade att komplettera sina studier, såväl de elever som är långt ifrån en examen som de elever som enbart har ett fåtal kurser kvar. Elever som är nära examen kan göra en direktövergång till komvux för att komplettera sina studier efter att de tagit studenten, då de undantas från ålderskravet, vilket inte alltid är känt för elever. Utredningens underlag indikerar att elever ofta saknar kunskaper om vad som återstår för att de ska nå examen, vilka vidare utbildningsvägar som finns och vilka behörighets- och urvalsregler som kan bli aktuella. Ett vanligt utvecklingsområde som ofta nämns i myndighetsrapporter för att komma till rätta med detta är att skolors arbete med studie- och yrkesvägledning. Utredningen delar denna uppfattning och anser därför att arbetet behöver utvecklas för att säkerställa att eleverna får tillräcklig och relevant information inför fortsatta utbildningsvägar eller etablering på arbetsmarknaden. Detta för att motivera alla elever till att finna sin väg framåt.

För de elever som avbryter eller inte når målen med sin gymnasieutbildning kan det kommunala aktivitetsansvaret fungera som en brygga till fortsatta studier. För elever som har läst tre år eller mer i gymnasieskolan utan att nå examen blir tiden i aktivitetsansvaret kort och det är svårt för kommunen att hinna med det arbete som krävs för att motivera eleven tillbaka i studier, vilket bidrar till att vissa kommuner erbjuder mer än vad regleringen kräver. En majoritet av kommunerna ser behov av uppsökande arbete efter att ungdomar passerat 20-årsgränsen. Det finns mycket som talar för att det finns behov av att kommunala aktivitetsansvaret utökas för att stödja övergångarna ytterligare en tid efter att eleverna fyllt 20 år. Detta särskilt för att det ska bli likvärdigt för ungdomarna.

En central förutsättning för att skapa sömlösa övergångar till fortsatta utbildningsvägar är att det finns samverkan för direktövergång mellan avlämnande och mottagande skola. Att smidiga övergångar till komvux fungerar är viktigt, framför allt från introduktionsprogrammen eftersom en stor andel av eleverna på dessa program kan behöva gå vidare till fortsatta studier. Vår bild är att befintliga rutiner för

övergångar många gånger har utvecklats utifrån behov bland elever på språkinträdning. Enligt utredningen finns det skäl att utgå från att det finns behov av att utveckla dessa rutiner och förstärka övergångarna även från de andra inträdningprogrammen. Exempelvis finns det relativt många elever på individuellt alternativ som inte går vidare till ett annat inträdningprogram eller ett nationellt program och som heller inte etablerar sig på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan. Som tidigare konstaterats är detta program för närvarande det största elevmässigt bland inträdningprogrammen.

Samverkan mellan gymnasieskola och komvux gällande elever på nationella program som riskerar att inte nå examen framstår som mindre vanlig baserat på det underlag som utredningen tagit del av. Det innebär att det finns en risk att denna elevgrupp, som är relativt stor, inte har den kunskap om möjligheter till fortsatta studier som behövs för att fullfölja sin gymnasieutbildning och nå examen inom ramen för komvux.

Av underlagen drar utredningen slutsatsen att det är viktigt med gemensamma rutiner och stöd för att få ett strukturerat arbete med att underlätta övergångar mellan gymnasieskola och komvux för elever på såväl inträdningprogram som nationella program. Det finns många exempel på rutiner för övergångar mellan inträdningprogram och komvux, men goda exempel kan behöva lyftas fram mer systematiskt för att bidra till en ökad likvärdighet i arbetet med sömlösa övergångar. Det finns även indikationer på att det finns behov av att förstärka befintligt arbete som pågår på skolor och att det utvecklas stöd för huvudmän i hur detta arbete kan organiseras. Vi vill också påminna om kopplingen mellan den inriktning som utredningen föreslår i kapitel 5 gällande yrkespaketens roll på inträdningprogram. En bärande princip för att yrkespaketet ska få en tydligare roll i gymnasieskolan är att utbildningssystemet underlättar för ungdomar att bygga på sin utbildning i komvux.

Åldersgräns eller andra behörighetskrav bör inte ändras

Utredningens underlag visar på stora skillnader i hur bestämmelserna som möjliggör undantag från ålderskravet tillämpas av olika huvudmän. Tillämpningen av regleringen är således inte likvärdig. Det finns inte något brett stöd eller behov av en allmän sänkning av

åldersgränsen för att yngre elever som inte slutfört sin gymnasieutbildning ska få börja i komvux. Utbildningen i gymnasieskolan är anpassad för unga och innebär fler rättigheter och möjligheter för eleverna än i komvux. Det gäller exempelvis särskilt stöd, tillgång till elevhälsa och rätten att slutföra utbildningen. En reglering som medger att fler yngre elever ska kunna påbörja komvux riskerar även att påverka de ungas ekonomi. Elever förlorar då rätten till gratis läromedel och möjligheten att i vissa fall få bekostade elevresor. Vidare har dessa elever enbart rätt till studiehjälp om 1 250 kronor per månad och får inte del av studiestödet bestående av en bidragsdel och en lånedel förrän andra kalenderhalvåret då de fyller 20 år. Bedriver de inte heltidsstudier i komvux är de inte heller berättigade studiehjälp. Sammantaget menar utredningen att gymnasieskolan har bättre förutsättningar att erbjuda elever det stöd och sammanhang som ungdomar i allmänhet behöver. Enligt utredningens direktiv får de åtgärdsförslag som läggs fram inte innebära att ansvar för ungdomars utbildning skjuts över från gymnasieskola till komvux. Utredningen uppfattar att en allmän sänkning av åldersgränsen för yngre elever som inte slutfört ett nationellt program inte skulle vara förenlig med en sådan utgångspunkt. Inte heller en utvidgning av målgruppen, genom att innefatta elever som slutför utbildning från introduktionsprogram, är förenlig med utgångspunkten att inte skjuta över ansvaret från gymnasieskola till komvux. Med dagens reglering går det inte heller att fastställa en likvärdig definition av slutförda studier på introduktionsprogram, varför en sådan förändring är svår att införa.

Dock kan det finnas situationer där undantag från åldersgränsen kan vara gynnsamma för enskilda elever. Av utredningens underlag är det tydligt att behörighetsregleringen som medger undantag från ålderskravet för ungdomar som inte slutfört sin utbildning i gymnasieskolan tolkas och tillämpas olika. Att möjligheten till undantag tolkas olika kan utgöra ett skäl för att föra upp bestämmelsen i lag, både för likvärdighetens skull och för att stärka individens rättssäkerhet (se. prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 485 f). Detta då det är angeläget att det är så tydligt som möjligt vilka som ska anses behöriga, inte minst för att öka rättssäkerheten för den enskilde. Övriga bestämmelser om behörighet har sedan tidigare förts över av denna anledning. Mot denna bakgrund drar utredningen slutsatsen att motsvarande situation nu föreligger

för den aktuella e regleringen om behörighet som i dag är placerad i förordning.

Rätten till stöd i komvux behöver stärkas för att möta elevernas behov

I samråd med kommuner, genom tidigare utredningar och i samtal med skolmyndigheter har utredningen fått en samstämmig bild av behoven av stärkt stöd inom komvux. Övergången från gymnasieskola till komvux lyfts som särskilt problematisk då skillnaden i tillgång till stöd blir stor p.g.a. skolformernas olika reglering. Elever som fått särskilt stöd i gymnasieskolan förväntas klara komvux med en hög grad av självständighet och utan de stödåtgärder som finns inom de tidigare skolformerna. Behov av stöd hos eleverna i komvux har ökat med den förändrade målgruppen och omfattar exempelvis specialpedagogiskt stöd, socialt stöd, vägledning, coachning, språkstöd, mentorsstöd och stöd i att hantera digitala verktyg.

Komvux individuella och flexibla upplägg är mycket viktigt med tanke på målgruppens varierande livssituationer, behov, förkunskaper och mål med sina studier. Samtidigt som det finns ett behov av att komvux rymmer ett ökat inslag av sammanhållna studievägar och fastare kombinationer av kurser inom vissa områden, exempelvis yrkesutbildning tillsammans med sfi eller svenska, krävs det även fortsatta möjligheter till helt individuella upplägg.

Det framkommer i samråden att det finns en brist på likvärdighet i tillgången till stöd och elevhälsa i komvux. Det saknas dock en nationell bild av tillgången till, och omfattningen av, stöd i kommunerna och hos anordnarna. Därför är Skolverkets uppdrag att genomföra en kartläggning central för att kunna dra slutsatser om åtgärder inom detta område.

Här nedan följer utredningens förslag och bedömningar i uppdraget att underlätta övergången till komvux.

6.6.1 Skyldighet att erbjuda avslutande vägledningssamtal

Utredningens förslag: Ett avslutande vägledningssamtal ska erbjudas elever som avser att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid och elever som riskerar att slutföra sin gymnasieutbildning utan att nå en examen eller behörighet till ett nationellt program. Även alla elever som avslutar gymnasiesärskolan ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal. Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid ett sådant samtal.

Det ska av gymnasieförordningen framgå vilken information eleven ska få vid ett avslutande vägledningssamtal.

Utredningens bedömning: Skolverket bör få ett uppdrag att ta fram stöd till huvudmän och skolor om genomförande av de avslutande samtalen samt följa upp utfallet av införandet.

Vägledningssamtalen innan eleverna kliver ut i vuxenlivet är viktiga för alla och särskilt för de elever som av olika anledningar inte kunnat slutföra sin utbildning. Det är därmed utredningens bedömning att ett avslutande vägledningssamtal kan fylla en särskilt viktig funktion för dessa elever genom att bidra till att eleverna gör väl underbyggda och strategiska val, både när det gäller fortsatta studier och andra möjliga vägar för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningen menar att ett avslutande vägledningssamtal kan vara motiverande för att fortsätta sina studier inom gymnasieskolan eller i komvux. Det kan även främja direktövergång för elever som är nära examen mot ett fullföljande av sin utbildning. Att erbjuda ett avslutande vägledningssamtal har föreslagits av tidigare utredningar. Erfarenheter från flera kommuner som I dag arbetar med att erbjuda motsvarande samtal är att fler elever väljer att vara kvar i utbildning tack vare ett sådant samtal, och att de som inte stannar kvar får en bra överlämning till andra aktiviteter eller insatser. Förslaget syftar till att alla skolor ska erbjuda dessa samtal.

Elevgrupper som ska erbjudas avslutande vägledningssamtal

Mot bakgrund av utredningens slutsatser om vikten av samverkan, motivation och vägledning som stöd i övergångar ska elever erbjudas ett samtal före utskrivning från gymnasieskolan om eleven inte nått examen. Även om det finns skolor som har rutiner för att hantera elevers frånvaro och följa upp med samtal vid risk för avbrott eller när det står klart att eleven inte kommer nå målen, finns det ingen lagreglerad skyldighet för huvudmän att erbjuda eleven ett riktat stöd i de situationerna. Utredningen föreslår därför 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. Detta då den målgruppen är särskilt utsatt i övergången till vidare studier, sysselsättning och arbetsliv. Ungdomarna upplever ofta att alternativen efter gymnasiesärskolan är begränsade. Ett annat skäl är att alla elever inom gymnasiesärskolan får ett gymnasiesärskolebevis. Det finns inte samma krav på vilka kurser eleven ska ha slutfört, som i gymnasieskolan, för att en elev i gymnasiesärskolan ska få ett gymnasiesärskolebevis. Detta kan innebära att det är mindre tydligt om eleven nått målen med sina studier eller inte.

Eleven ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal innan hen formellt anses ha avslutat utbildningen. Vårdnadshavaren ska erbjudas att delta om eleven inte hunnit fylla 18 år. Regleringen som innebär att elever ska erbjudas ett vägledningssamtal i dessa situationer 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.

Organisation och medverkan

Av Skolverkets allmänna råd framgår att det är rektorn som bör se till att det finns rutiner och metoder för att planera, utvärdera och utveckla studie- och yrkesvägledningen så att den tillgodoser elevernas behov. På motsvarande sätt bör det enligt utredningen vara

rektorn som ser till att dessa avslutande vägledningssamtal erbjuds och hur de ska organiseras. Vidare bör det vara rektorn som tydliggör och 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 aktörer som bör medverka inför, vid och efter samtalet kan variera beroende på elevens behov. Det kan handla om personal från skolan, t.ex. studie- och yrkesvägledare, mentor och personal från elevhälsan, men även andra aktörer såsom jobbcoacher eller motsvarande från kommunala aktivitetsansvaret.

Samtalets syfte och innehåll

Förslaget syftar till att ge eleverna ett bättre individanpassat stöd och framtidsytande vägledning. Samtalet ska innehålla en planering för fortsatt utbildning eller förberedelse för etablering på arbetsmarknaden bestående av individanpassad information till eleven. I samtalet ska eleven informeras om vilka kurser som återstår för att fullfölja studierna eller uppnå en examen samt information om möjliga studiealternativ inom och utanför gymnasieskolan/gymnasiesärskolan för att nå målen med sin utbildning. Det är viktigt att upplysa de elever som läst yrkespaket på introduktionsprogram om hur de kan bygga på sin utbildning antingen i gymnasieskolan eller vidare i komvux eller vid folkhögskola. Samtalen bör även innehålla information till eleven om kontaktvägar för att komplettera sin gymnasieutbildning, såväl direkt efter gymnasieskolan som en tid efter. Om eleven är under 20 år ska t.ex. information ges om kommunala aktivitetsansvaret vid samtalet. Det bör även övervägas om en representant för det kommunala aktivitetsansvaret ska kontaktas för att planera och underlätta en överlämning när framstår som nära förestående. Eleverna ska även få relevant information om arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens och vad som krävs för att kunna vara anställningsbar. Informationen ska bidra till att underlätta elevens förståelse för betydelsen av utbildning och därmed kunna stärka motivationen för att övergå till komvux eller motsvarande utbildning inom folkhögskola. Utöver vägledning till fortsatta studier och arbetslivet kan elever som läst i gymnasiesärskolan också

behöva stöd i t.ex. kontakter med Försäkringskassan och daglig verksamhet enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Den information som ska delges eleven bör enligt utredningen regleras i gymnasieförordningen. Med detta följer att vi föreslår att det införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om avslutande vägledningssamtal. I de fall skolan inte har kunnat genomföra ett avslutande vägledningssamtal bör information om vad som återstår för att uppnå en examen samt kontaktuppgifter till det kommunala aktivitetsansvaret skickas hem till eleven.

Råd och stöd för att stärka likvärdighet och kvalitet

Vi bedömer att den kompetens som behövs för att genomföra de avslutande vägledningssamtalen redan bör finnas i gymnasieskolan, men att Skolverket bör ta fram råd och stöd till huvudmännen gällande genomförandet av samtalen för att stärka likvärdighet och kvalitet. Detta kan exempelvis ske genom att de allmänna råden om studie- och yrkesvägledningen revideras, information via webbplats eller liknande. Skolverket bör även få i uppdrag att följa upp om införandet av de avslutande vägledningssamtalen leder till att fler unga söker sig till fortsatt utbildning inom komvux och folkhögskola. Ett underlag för sådan uppföljning finns i myndighetens statistik om ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan, samt framöver även i motsvarande uppgifter efter gymnasiesärskolan. För att få en tydligare bild av den påverkan som samtalen kan ge vill utredningen påminna om behovet av att statistik om sökande till komvux utvecklas, något som tidigare lyfts av andra utredningar, t.ex. Komvuxutredningen och Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.

6.6.2 Översyn av läroplaner och stöd till huvudmän gällande samverkan

Utredningens bedömning: 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.

Det är utredningens bedömning att Skolverket vid nästa revidering av läroplanen bör överväga att se över möjliga tydliggöranden i skrivningarna om samverkan mellan gymnasie- och gymnasiesärskolan och komvux i syfte att uppmuntra till bättre samverkan mellan skolformerna. Skälet för detta är att det i dag inte tydligt nog framgår av styrdokumenterna att sådan samverkan är av betydelse då det enbart nämns i läroplanens inledande del. Under läroplanens avsnitt om övergripande mål och riktlinjer anges att gymnasieskolan ska nära samverka med de obligatoriska skolformerna, arbetslivet, universitetet och högskolorna samt med samhället i övrigt, dock nämns inte komvux. Vidare anges t.ex. att skolan ansvarar för att varje elev som avslutat ett introduktionsprogram ska ha en plan för och tillräckliga kunskaper för fortsatt utbildning. Några riktlinjer som framhåller att skolan bör ha en nära samverkan med komvux för att underlätta övergång till fortsatt utbildning finns inte, trots att många elever övergår till komvux från introduktionsprogrammen, främst från språkintröduktion.

Stöd för att utarbeta rutiner för att underlätta övergång

I utredningen har framkommit att det finns goda exempel på hur övergångar, främst från introduktionsprogram, till studier efter gymnasieskolan underlättas av tydliga rutiner. Det har också framkommit att det inte är en självklarhet att det finns rutiner av detta slag. Utredningens bedömning är att riktlinjer för hur rutiner kan utformas kan gynna underlättandet av övergångar till komvux och folkhögskola, både för elever som läst introduktionsprogram och

nationella program i gymnasieskolan. Bedömningen är dock att det är av stor vikt att rutinerna kan anpassas efter lokala behov. Det finns stora skillnader i hur övergångar kan fungera i stora respektive små kommuner och mellan olika huvudmän. Med hänsyn till det bedömer utredningen att vägledning bör finnas så att denna kan uppdateras på ett flexibelt sätt snarare än genom reglering. Utredningen bedömer att det är av vikt att Skolverket tar fram stöd för huvudmännen i hur de kan ta fram rutiner för att underlätta övergången för elever som inte når målen med sin gymnasieutbildning. Ett stöd i form av rekommendationer för innehåll i rutiner skulle kunna bidra till en ökad likvärdighet i arbetet för att underlätta elevers övergångar. I rutiner ingår såväl en beskrivning över processen som ansvarsfördelning och roller och i vilka sammanhang som samverkan kan ske.

6.6.3 Förtydligande om åldersgränsen till komvux

Utredningens förslag: Bestämmelsen om undantag från behörighetskraven, som möjliggör att yngre elever tas emot i komvux, ska justeras samt föras upp från förordning till lag.

Utredningens bedömning: Skolverket bör få ett uppdrag att ta fram stöd till huvudmän i tillämpningen av bestämmelsen som medger undantag för att yngre ska övergå till komvux.

Mot bakgrund av utredningens underlag är det vår slutsats att det inte finns behov av att ändra åldersgränser eller andra behörighetskrav i komvux för att fler unga ska anses behöriga. Denna slutsats ligger även i linje med utredningens direktiv, som framhåller att utredningens förslag inte ska innebära en förskjutning av ansvaret från gymnasieskola till komvux. Däremot ger utredningens underlag stöd för att regleringen behöver förtydligas.

Det finns skäl att föra över bestämmelsen om behörighet till lag

Bestämmelsen som medger att yngre elever ska kunna påbörja komvux på gymnasial nivå finns i dag i förordning. Av 3 kap. 2 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning framgår att *”behörig är även den som är yngre om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden föreligger särskilda skäl”*. Av utredningens underlag framgår tydligt att begreppet *personliga förhållanden* har getts en varierande innebörd, när det tolkats av olika huvudmän. Utredningens analys visar att det finns ett behov av förändring av regleringen så att det blir tydligt för både beslutsfattare och elever när undantaget kan komma ifråga. Analysen är baserad på uppgifter från de samråd som utredningen haft med representanter för skolor, huvudmän och skolmyndigheter, som ger en tydlig bild av att dagens möjlighet till undantag från ålderskravet som regleras i ovan nämnd förordning tolkas och tillämpas olika. En del kommuner tillämpar undantaget restriktivt medan andra mer generöst. Även innebörden av villkoret i undantagsbestämmelsen tolkas olika. Skrivningen *”om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl”* ställer till bekymmer eftersom uttrycket, som inte är vanligt förekommande i skolförfattningar, tolkas olika. Den tolkning som ofta ges företräde är att undantaget ska tillämpas för elever som lever ett vuxenliv, vilket nämns som ett av två exempel i förarbetena (se prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*). Vissa kommuner tolkar emellertid även in andra personliga skäl eller förhållanden. Det framkommer en stor enighet under samråden gällande behovet att kunna erbjuda elever tillträde till komvux före 20 års ålder, men att det bör ske undantagsvis och efter en individuell bedömning från fall till fall.

Mot bakgrund av den bild som förmedlats bedömer utredningen att det i regleringen förekommer en önskvärd flexibilitet, men att det finns risk att tillämpningen inte blir likvärdig. Att undantaget tolkas olika är ett skäl för att lyfta upp bestämmelsen i lag, både för likvärdighetens skull och för att stärka individens rättssäkerhet. I samband med att den nya skollagen (2010:800) tillkom fördes delar av de då gällande behörighetsreglerna i komvux över till lag. Regeringen framförde i det sammanhanget att det är angeläget att det är så tydligt som möjligt vilka som ska anses behöriga, inte minst för att öka rättssäkerheten för den enskilde. Överföringen från förordning

till lag föreslogs av skälet att bestämmelserna tillämpades olikvärdigt och rättsosäkert (prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 485 f.). Tidigare hade många av de bestämmelser som berörde komvux framför allt reglerats i förordningsform, vilket har kommit att förändrats över tid. Av detta drar utredningen slutsatsen att motsvarande nu bör göras för aktuell regleringen om behörighet som I dag regleras i förordning.

Utredningen föreslår därmed att de skäl som ska ligga till grund för tillämpningen av undantaget samlas i skollagen. En ytterligare fördel med att samla behörighetsregleringen som rör ålderskravet i lag är för att dessa utför grund för mottagningsbeslutet, som i sin tur kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd om beslutet går sökanden emot. Vidare kan detta bidra till praxis i fråga om tillämpning av möjligheten att göra undantag för yngre och tydliggöra hur bestämmelsen ska tolkas. Vad gäller övriga behörighetsregler och urvalsgrunder är det utredningens bedömning att det inte framkommit några skäl att föreslå någon förändring av dessa i nuläget.

Den finns även skäl att förtydliga bestämmelsen

Med anledning av att det även framstår som att begreppet *personliga förhållanden* uppfattas som oklart och svårt att tolka för beslutsfattarna, finns det enligt utredningen även skäl att ändra begreppet. Av tidigare förarbetsuttalanden samt av utredningens samråd med huvudmän framkommer att det kan finnas fler skäl för undantag än de två exempel som regeringen lyfter i propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. I dialogerna med utredningen framhålls som önskvärt att undantaget kan tillämpas när eleven bedöms ha bättre förutsättningar att nå målen med sin gymnasieutbildning i komvux, men att det är viktigt att det sker en bedömning på individnivå för att det inte ska ske en förskjutning av ansvar till komvux. Det kan exempelvis handla om elever som kommer sent till Sverige, men även elever som befinner sig inom det kommunala aktivitetsansvaret och vill återgå till studier på gymnasial nivå. Utredningen föreslår därmed en justerad lydelse och att yngre sökanden ska anses behöriga om de efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl. Att bestämmelsen förs över från förordning

till lag samt förtydligas, innebär inte en utvidgning av tillämpningsområdet. Justeringen är avsedd att förtydliga när det är ändamålsenligt att yngre sökanden bedöms behöriga till komvux. Bestämmelsen, som utgör en undantagsbestämmelse, ska gälla för de situationer där sökanden efter en ”*individuell bedömning anses ha särskilda skäl*”. Dessa särskilda skäl ska vara knutna till den enskilda personen. Det kan t.ex. handla om ungdomar som redan bildat familj eller på annat sätt lever ett vuxet liv, eller för unga vuxna som anlänt sent till Sverige och ska påbörja utbildning på gymnasial nivå. Med ung vuxen menar vi ungdomar i de senare tonåren, 18–19-åringar. Utöver dessa två exempel kan det finnas skäl kopplade till en ung vuxens person som starkt talar för att den unga vuxne har bättre förutsättningar att nå målen med sin utbildning i komvux. Detta kan handla om situationer när den unge vuxne bedöms sakna förutsättningar att uppnå behörighet till nationellt program eller utifrån andra omständigheter i det enskilda fallet.

Det bör i sammanhanget noteras att målgruppen utgörs av ungdomar som inte har slutfört en gymnasieutbildning, vilket innebär att ungdomen fortfarande har rätt till utbildning i gymnasieskolan. Vid bedömning om ungdomen i stället bör påbörja utbildning på gymnasial nivå i komvux är det viktigt att beakta olika faktorer som kan påverka ungdomen såsom möjligheter till studiefinansiering samt minskad tillgång till stöd och elevhälsa.

Det är lämpligt att förslaget omfattar all utbildning i komvux

Samma bestämmelser medger även undantag från ålderskravet för att påbörja komvux på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på grund- och gymnasial nivå. Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att utgå ifrån att samma osäkerhet kan uppstå vid tolkningen och tillämpning av undantaget avseende de andra delarna av komvux. Det finns därför skäl att föra över 3 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning i sin helhet till skollagen.

Som en följd av att bestämmelsen förs över i lag kommer bestämmelsen om behörighet i 3 kap. 2 § i förordningen att utgå. Den föreslagna regleringen ska införas i befintliga bestämmelser om behörighet med ålderskrav i 20 kap. skollagen (20 kap. 11, 11 a, 20 och 20 a §§) och kommer avse behörighet för yngre till grundläggande

och gymnasial nivå samt kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Som en följd av utredningens förslag bör även bemyndigandena i 20 kap. 11 c § och 20 b § första stycket skollagen utgå. Regeringen bör dock även i framtiden kunna ange andra bestämmelser om behörighetsvillkor i förordning, varför upplysningsbestämmelsen 20 kap. 20 b § andra stycket bör kvarstå, då det inte kan uteslutas att den är nödvändig.

Råd och stöd för att stärka likvärdighet

Med hänsyn till att regleringen uppfattas som otydlig bör Skolverket ta fram råd och stöd till huvudmännen gällande hur undantaget till åldersgränsen bör tillämpas. Syftet med att förtydliga regleringen om åldersgränsen för att bli behörig till utbildning i komvux är att skapa större förutsägbarhet och rättssäkerhet för den sökande. Som en följd av utredningens förslag bör Skolinspektionen en tid efter införandet undersöka om förtydligandet av bestämmelsen bidrar till en mer likvärdig tillämpning.

6.6.4 Stärkt stöd i komvux

Utredningens bedömning: 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.

Utredningen bedömer att Skolverket bör se över relevanta befintliga kompetensutvecklingsinsatser och stödmaterial för att i dessa utveckla hur det förebyggande och hälsofrämjande arbetet kan stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Översynen bör i relevanta delar göras i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Det är utredningens samlade bedömning att det finns ett behov att stärka stöd och elevhälsa i komvux. Detta behov har beskrivits i samråden, men också i tidigare rapporter och utredningar. En förstärkning av stöd och elevhälsa kan förbättra elevernas möjligheter att utvecklas och nå sina mål med utbildningen inom komvux. Utredningens uppfattning är att stödet behöver anpassas till kom-

vux, både vad gäller målgruppen och upplägget av studier i komvux. Det går därför inte att ”kopiera” regleringen från grund- och gymnasieskola, utan det behöver definieras vad elevhälsa och stöd i komvux ska omfatta. Alla kompetenser som finns inom gymnasieskolans elevhälsa är inte nödvändigtvis ändamålsenliga att erbjuda inom komvux. På motsvarande vis kan det också finnas kompetenser som det finns behov av i komvux, men inte i gymnasieskolan.

Ett möjligt sätt att organisera sina stödresurser inom komvux är genom lärcentra. Samtidigt pekar flera huvudmän på att det inom verksamheten i dagens lärcentra finns behov av att bättre kunna möta den växande målgrupp inom komvux som är i behov av stöd för att klara av sina studier, där nyanlända är en väsentlig grupp men också elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Elever med intellektuell funktionsnedsättning behöver kunna kombinera studier inom olika delar av komvux och därmed är stödbehovet stort också för den gruppen. Formen att bedriva stödverksamhet genom lärcentra kan utvecklas för att möta de ökande behoven inom komvux.

För att kunna bedöma behoven av stöd och elevhälsa behöver en samlad kartläggning av behov och befintligt stöd göras. Skolverket har fått till uppgift att genomföra en sådan kartläggning. Det är utredningens bedömning att denna kartläggning bör ligga till grund för en utredning om stöd och elevhälsa inom komvux och att det är angeläget att det sker skyndsamt med hänsyn till de behov som lyfts upp i utredningens samråd och i tidigare utredningar.

6.6.5 Behov av utredning av åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret

Utredningens bedömning: 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.

Av såväl tidigare utredningar och rapporter som utredningens samråd framgår att den övre åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret är problematisk i arbetet för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. Kommuner har inte längre ansvar för insatser riktade till unga som passerat 20 år. Hur dessa unga ska ges stöd

är otydligt. En majoritet av landets kommuner ser dock behov av ett uppsökande arbete riktat till ungdomar över 20 år, även om de i dag inte har en sådan lagreglerad skyldighet. I sammanhanget behöver gränsdragningen mellan olika aktörers ansvar beaktas, framför allt mellan Arbetsförmedlingens och kommunernas uppdrag.

Många av de elever som lämnar gymnasieskolan utan att ha nått målen har läst tre år eller mer i gymnasieskolan och har därmed inte långt kvar till de fyller 20 år. Vi har tidigare i detta kapitel visat att övergången till komvux och folkhögskola de närmaste åren efter gymnasieskolan är begränsad i samtliga grupper av unga som lämnat gymnasieskolan utan examen. Utredningen föreslår ett antal åtgärder som syftar till att underlätta dessa ungdomars fullföljande av studierna. Som ett komplement till de åtgärderna bedömer utredningen att det bör utredas om den övre åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret ska höjas. Glappet mellan gymnasieskolan och fortsatt utbildning i komvux eller folkhögskola kan minskas om hemkommunen genom det kommunala aktivitetsansvaret bedriver en uppsökande verksamhet för att motivera till studier i ytterligare några år. Utredningen har föreslagit att behovet av stöd i komvux behöver utredas vidare (se 6.6.4). En utredning som har i uppdrag att se över hur stöd och elevhälsa kan utvecklas i komvux bör även kunna inrymma en översyn av åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret.

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

Utöver de specifika frågeställningarna som varit i fokus för kapitel 5 och 6 ger direktiven utredningen en möjlighet att överväga andra åtgärder för att fler unga ska ges bättre förutsättningar att nå målen med sin utbildning inom ramen för gymnasieskolan.

Inspel från de samråd som utredningen haft bekräftar den bild som kapitel 4 visar – att det är insatser i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan samt i de obligatoriska skolformerna som kan göra störst skillnad för att fler ska nå målen med sin gymnasieutbildning. Dessa inspel ligger i linje med utredningens direktiv att inte bidra till att förskjuta ansvar från gymnasieskolan till komvux. Utvärdering av projekt för att motverka studieavbrott som Socialfonden i Sverige finansierat under programperioden 2014–2020, har pekat på behov av mer proaktiva åtgärder för att förebygga att elever avbryter sina studier.¹ Förebyggande insatser kan i ett långsiktigt perspektiv vara mer kostnadseffektiva, något som även IFAU stödjer.²

Utredningen har valt att prioritera två av de områden som lyfts som bidragande orsaker till att unga inte når målen med sin gymnasieutbildning. Det första av dessa handlar om behov av att säkerställa en tidig och likvärdig tillgång till studie- och yrkesvägledning av god kvalitet för att elever ska ges förutsättningar att göra väl underbyggda val av gymnasieutbildning. Det andra området handlar om möjligheter att erbjuda vissa stödåtgärder på ett mer flexibelt sätt

¹ Tranquist, J. (2021). *Rätt stöd i rätt tid*. På uppdrag av Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv och Forte.

² Forslund, A. och Liljeberg L. (2021). *Unga som varken arbetar eller studerar*. IFAU Rapport 2021:12.

för elever som befinner sig i slutet av sin utbildning. Att vi valt just dessa områden beror på att det i utredningens samråd framkommit en samstämmig bild av utvecklingsbehov. Det finns också delar inom dessa områden som nyligen varit föremål för statliga utredningar, men som inte resulterat i förändring som utredningen uppfattar är behövlig.

Ytterligare områden som belysts återkommande under utredningens samråd är den pågående förberedelsen för ämnesutformning i gymnasial utbildning samt införandet av en ny princip för betygssättning, båda efter förslag från Betygsutredningen.³ Förändringarna syftar till att betygssättningen bättre ska motsvara elevens kunskaper och främja elevens kunskapsutveckling, vilket vi ser kan bidra till ökad motivation och i förlängningen att fler elever når målen med sin gymnasieutbildning. Utredningen uppfattar också att en översyn av gymnasieskolans behörighetskrav kan leda till ökad förståelse för hur gymnasieskolans olika utbildningar kan göras mer tillgängliga för alla elever. Vidare har frågor om behovet av översyn av gymnasieutbildningarnas innehåll lyfts, i linje med en bedömning från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.⁴ I detta sammanhang har resonemang framförts om fler mellanformer som överbryggar tudelningen av nationella program, t.ex. att fler högskoleförberedande program får yrkesinslag i sitt innehåll samt införandet av grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram. Enligt utredningen kan en sådan utveckling leda till såväl ökad studiemotivation som bättre förutsättningar för vidaregångar efter gymnasieskolan.

7.1 Elevers rätt till studie- och yrkesvägledning behöver stärkas

Utredningen har i kapitel 6 beskrivit vägledningens betydelse i övergången mellan gymnasieskolan och komvux. För att skapa en så sömlös övergång som möjligt har vi i den delen föreslagit att en elev som avslutar sin utbildning i förtid eller utan att nå målen med sin utbildning i gymnasieskolan ska få ett avslutande vägledningssamtal. I det här kapitlet återkommer vi till studie- och yrkesvägledningens

³ Se 4.3.1 under rubriken "Betygsutredningen".

⁴ Se 4.3.1 under rubriken "Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola".

betydelse när det gäller elevernas möjligheter att nå målen med sin utbildning inom ramen för gymnasieskolan.

Elever ställs inför flera valsituationer under sin skolgång och behöver kunskaper och erfarenheter som underlag för sina val. Det är viktigt att eleven ges stöd i att ringa in intresseområden för framtiden, får ta del av vilka alternativ som finns och ges vägledning för att kunna göra övervägda val inför framtida utbildnings- och yrkesinriktning. Vägledning är också ett viktigt verktyg för att minska målkonflikter mellan elevernas val av utbildning och arbetsmarknadens behov.⁵ Sådana målkonflikter kan komma till uttryck genom att många ungdomar väljer bort yrkesutbildning, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft med sådan utbildning är stor i många branscher.

Som framkommit tidigare i betänkandet har flera undersökningar visat att det finns stora brister och variationer när det gäller tillgång till studie- och yrkesvägledning, ett problem som påtalats under en längre tid. Vägledning mot introduktionsprogram förefaller många gånger komma in i ett sent skede. Det innebär att elever riskerar att inte få den vägledning som de har behov av, vilket i förlängningen innebär en ökad risk för att eleverna inte når målen med sin utbildning.

Nedan beskriver vi i korthet den reglering som har betydelse för utredningens analyser och överväganden i denna del. Vi beskriver också vilka behov vi menar att elever har av vägledning och faktorer som tenderar att styra ungdomarnas val samt hur arbetet med studie- och yrkesvägledning beskrivs i tidigare studier. Till detta kommer information som delgetts utredningen i samband med de samråd som hållits med huvudmän, skolledare och myndigheter samt andra intressenter.

7.1.1 Närmare om den nuvarande regleringen

Arbetet med studie- och yrkesvägledning i skolan regleras av bestämmelser i skollagen och i läroplanerna för respektive skolform. Skolverket har även utarbetat allmänna råd som stöd för huvudmän och skolor i deras arbete med att planera, organisera och genomföra

⁵ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 519 ff. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola föreslår att Skolverket kontinuerligt ska arbeta med att undersöka elevers efterfrågan och behov av utbildning samt vad som påverkar deras valbeteende.

studie- och yrkesvägledning för att uppfylla kraven i skollagen och läroplanerna.⁶ I bestämmelserna och de allmänna råden framgår elevernas rätt till studie- och yrkesvägledning, huvudmannens och skolans ansvar för verksamheten och vad vägledningen ska syfta till. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska studierådgivning och yrkesorientering göras tillgänglig och åtkomlig för alla barn.⁷

Enligt skollagen är studie- och yrkesvägledning en rättighet för alla elever. Av skollagen framgår att elever ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkeskompetens kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.⁸ Studie- och yrkesvägledningen är, enligt Skolverkets allmänna råd, hela skolans ansvar, även om olika personalkategorier har olika roller i arbetet. Vägledningen ska vara både *snäv* och *vid*. Vägledning i *snäv bemärkelse* är vägledning som studie- och yrkesvägledare ger i form av vägledningssamtal, individuellt eller i grupp. Vägledning i *vid bemärkelse* är all den verksamhet som bidrar till att ge elever kunskaper och färdigheter som underlag för att fatta beslut om framtida studie- och yrkesval såsom praktiska arbetslivserfarenheter, undervisning som rör arbetslivet och studiebesök.

I de allmänna råden lyfter Skolverket fram att studie- och yrkesvägledningen är en av de verksamheter i skolan som, utöver undervisning, ingår i begreppet utbildning. Huvudmannen har ett ansvar att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå leds av rektorn och ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever.⁹ I praktiken innebär det att huvudmannen har ansvar för att ge skolan tillräckliga förutsättningar för att bedriva studie- och yrkesvägledning av kvalitet samt att rektorn organiserar och följer upp arbetet så att elever får den vägledning de behöver. Av förarbeten understryks att det ska ske en analys och värdering bl.a. av

⁶ SKOLFS 2013:180 Skolverkets allmänna råd med kommentarer – *Arbete med studie- och yrkesvägledning*.

⁷ Sedan den 1 januari 2020 gäller artiklarna 1–42, i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter i originaltexternas lydelse, som svensk lag. Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnens rättigheter. Artikel 28.

⁸ 2 kap. 29 och 30 §§ skollagen.

⁹ 2 kap. 8 § skollagen; 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen; SKOLFS 2010:37 Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, avsnitt 2.8; SKOLFS 2011:144 Förordning om läroplan för gymnasieskolan, avsnitt 2.6.

skolans resultat och redan vidtagna åtgärder som sedan ska ligga till grund för åtgärder för förbättring. Det finns ett nyligen lagt lagförslag från regeringen att det ska anges i skollagen att huvudmannen och rektorn i det systematiska kvalitetsarbetet utöver att följa upp utbildningen även ska analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.¹⁰

I läroplanerna finns beskrivningar av vägledningens innehåll och de förmågor som eleverna ska förvärva genom studie- och yrkesvägledningen.¹¹ Där framgår bl.a. att skolans mål är att varje elev kan granska olika valmöjligheter och ta ställning till frågor som rör den egna framtiden och har kännedom om möjligheter till fortsatt utbildning. Läroplanerna definierar även olika roller och uppgifter för studie- och yrkesvägledare, lärare och rektorer. Studie- och yrkesvägledarens ansvar är att informera och vägleda eleverna inför studie- och yrkesval och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning, samt vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterade insatser. Omfattningen av den studie- och yrkesvägledning som elever har rätt till finns inte närmare preciserad eftersom vägledningen ska anpassas efter elevernas behov, vilka kan variera. Skolverket har nyligen sett över kursplanerna för de obligatoriska skolformerna, men då utan ett uttalat syfte att förstärka studie- och yrkesvägledningens perspektivet och innehållets relation till arbetslivet. Vad utredningen erfar har de reviderade kursplanerna därmed inte lett till någon påtaglig förändring i det avseendet.

Riktlinjer för arbetet finns främst i form av allmänna råd och stödmaterial, vilket innebär att arbetet med studie- och yrkesvägledning kan se olika ut. Olikheter är inte alltid negativt eftersom de kan spegla elevernas behov. Det finns dock en risk för att den studie- och yrkesvägledning som elever har tillgång till på olika skolor kan variera i sådan grad att elevers olika behov inte tillmötesgås likvärdigt. Enligt skollagen ska utbildningen vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas.¹² Kravet på likvärdighet innebär inte att utbildningen ska utformas på samma sätt, men den ska ha en hög kvalitet oavsett var eleven bor och oavsett elevens sociala och ekonomiska hemförhållan-

¹⁰ Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero*.

¹¹ För grund- och gymnasieskola samt grundsär- och gymnasiesärskola.

¹² 1 kap. 8 och 9 §§ skollagen.

den. Hänsyn ska även tas till elevernas olika förutsättningar och behov.¹³

7.1.2 Elevernas behov av vägledning har ökat

Mångfalden av yrken och utbildningar som finns i dag gör att det är komplicerat att överblicka olika möjligheter. Saklig information blandas också med det som kan ses som marknadsföring. Elever behöver även kunskap om behörighetsregler till gymnasial och högre utbildning. Riksdagen har nyligen beslutat att alla nationella program i gymnasieskolan ska ge grundläggande behörighet till universitets- och högskolestudier. Det ska dock vara möjligt för elever på yrkesprogram att välja bort de kurser som ger denna behörighet, ett val som de kan behöva vägledning inför.¹⁴ Som beskrivs i kapitel 4 så finns det även förslag om att hänsyn ska tas till arbetsmarknadens behov vid huvudmännens planering av vilka gymnasieutbildningar som ska erbjudas och antalet platser. Om detta förslag beslutas kan det innebära att antalet utbildningsplatser på högskoleförberedande program på vissa håll i landet kommer att minska till förmån för platser på yrkesprogram. Även detta kan leda till att elevernas behov av stöd att välja framtida utbildning kan öka. Samtidigt föreslås att huvudmän tydligt ska ange utbildningens inriktning och vad utbildningen kan leda till för att elever tydligare ska kunna särskilja vad som utgör saklig information och vad som utgör marknadsföring. Förändringar sker således kontinuerligt och ofta snabbt inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet, bl.a. med anledning av den snabba teknikutvecklingen i samhället.

I en rapport från riksdagens utbildningsutskott *Studie- och yrkesvägledning i grundskola och gymnasieskolan*¹⁵, konstateras att förändringar i samhället får till följd att grundskole- och gymnasieelevers behov av studie- och yrkesvägledning har ökat och delvis förändrats de senaste decennierna. I rapporten beskrivs orsaker såsom utbildningssystemets tilltagande komplexitet, fler nya yrkesområden och arbetsmarknadens ökade krav på formell utbildning. Det nämns även

¹³ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 637 f.

¹⁴ Ändringen i skollagen kommer att träda i kraft den 1 januari 2023 och tillämpas första gången på utbildning som startar höstterminen 2023.

¹⁵ Utskottet har med stöd av Statistiska centralbyrån (SCB) genomfört en enkätundersökning med cirka 4 000 rektorer i grund- respektive gymnasieskolan om deras arbete med att styra och leda arbetet med studie- och yrkesvägledning på de enskilda skolorna.

att nyanlända elever, elever som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program och elever som har svårigheter att nå utbildningens mål har ett särskilt stort behov av studie- och yrkesvägledning.¹⁶ Vägledningen kan också ha stor betydelse för elever med medicinska och psykiska utmaningar eller funktionsnedsättningar. Det är t.ex. viktigt att de får information om när det finns särskilda utmaningar eller risker med att genomgå viss utbildning eller vissa yrken.¹⁷

Syftet med studie- och yrkesvägledningen i skolan är att ge elever kunskaper och verktyg för att kunna fatta välgrundade beslut om sin utbildning och kommande yrkesval. Ett sätt att ge barn och ungdomar stöd är att tidigt i skolgången låta dem öva på de förmågor som de behöver för kommande valsituationer genom att utveckla s.k. *valkompetens*. Utredningen utgår från Skolverkets definition av valkompetens innebärande att eleven utifrån sina förutsättningar ska ha kunskap om sig själv, olika valalternativ (såsom olika utbildningar och yrken) samt förmåga att fatta beslut och genomföra dem.¹⁸

7.1.3 Tillgång till personal med kompetens

Regleringar och riktlinjer avseende vilken personal som har ansvar för att arbeta med studie- och yrkesvägledning och hur ansvaret bör fördelas och organiseras återfinns i skollagen, läroplaner och Skolverkets allmänna råd. Som beskrivits ovan ska elever ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses.¹⁹ För att anställas utan tidsbegränsning för studie- och yrkesvägledning ska den sökande ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet. Skolledare, lärare och studie- och yrkesvägledare har ett gemensamt ansvar för studie- och yrkesvägledningen, men delvis olika roller.²⁰ Av läroplanerna framgår att skolans personal också har ett uppdrag att bidra till att elevernas studie- och yrkesval inte

¹⁶ Riksdagen (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18: RFR24.

¹⁷ Bölte, S. et al. (2021). *Studie- och yrkesvägledning vid neuropsykiatriska funktionsnedsättningar – en kunskapsöversikt och rekommenderad praxis*. Centrum för arbets- och miljömedicin. Region Stockholm.

¹⁸ Skolverkets webbsida. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/valkompetens-infor-gymnasievalet> (hämtad 2022-05-17)

¹⁹ 2 kap. 29 § skollagen.

²⁰ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 278 f.

begränsas av kön eller social eller kulturell bakgrund samt verka för att eleverna utvecklar kunskaper och erfarenheter från arbets- och samhällsliv under utbildningens gång. Även möjligheterna för elever med funktionsnedsättning ska särskilt uppmärksammas.²¹ Utbildade studie- och yrkesvägledare har många gånger en nyckelroll, men det är huvudmännen och rektorer som har det avgörande ansvaret för att eleverna ges tillgång till en studie- och yrkesvägledning av god kvalitet.

En förutsättning för att elever ska få tillgång till studie- och yrkesvägledning av god kvalitet är att det finns utbildade studie- och yrkesvägledare. Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning påtalar att det råder stor brist på utbildade vägledare och det är svårt för skolans huvudmän att rekrytera. Samtidigt konstaterar utredningen att det finns ett stort intresse för studie- och yrkesvägledarutbildningen, men att antalet platser är begränsat och att söktrycket är stort.²² Enligt Universitetskanslersämbetets statistik är det omkring tre förstahandssökande till varje utbildningsplats på studie- och yrkesvägledarutbildningarna. Exempelvis fanns det inför höstterminen 2021 1 165 behöriga förstahandssökande, varav 366 antogs.²³ Det innebär att det fortsatt finns ett reellt söktryck till denna utbildning, samtidigt som behoven av kompetensen i skolan kvarstår.

Hela skolans ansvar att medverka

Enligt läroplanerna kännetecknas organisationen av studie- och yrkesvägledning av att hela skolan ska medverka, att vägledningen integreras i den ordinarie ämnesundervisningen och att skolans personal, främst lärare och studie- och yrkesvägledare, samarbetar. Skolverket konstaterar i en studie att studie- och yrkesvägledningen trots detta vanligtvis blir ett uppdrag för studie- och yrkesvägledaren, vilket vi återkommer till.²⁴ I en granskning från Skolinspektionen påtalas även att lärarna ofta saknar kunskap om sitt ansvar för vägledningen och hur denna kan integreras i deras undervisning.²⁵ Skolverket har

²¹ Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, avsnitt 2.4 och 2.6.

²² SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*, s. 250 ff.

²³ Enligt uppgifter som Universitetskanslersämbetet bistått utredningen med.

²⁴ Skolverket (2017). *Styrning och organisation av den breda studie- och yrkesvägledningen*.

²⁵ Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5.

tagit fram stödmaterial med goda exempel, där studie- och yrkesvägledningen integrerats i undervisningen på ett medvetet sätt genom att tidigt visa på yrkes- och utbildningsalternativ. Till skillnad från t.ex. Danmark, Norge och Finland har inte Sverige reglerat att studie- och yrkesvägledning ska ingå i den ordinarie undervisningen som ett avgränsat skolämne eller utpekat kunskapsområde. I flera nordiska länder har regleringen av undervisningen inom vägledningsområdet stärkts genom att särskild tid avsätts för ett ämne i grundskolan, främst i de senare årskurserna av grundskolan. Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning har föreslagit att det ska införas ett ämne benämnt *framtidsväl*. Regeringen har än så länge inte valt att gå vidare med detta förslag.

7.1.4 Faktorer som påverkar elevers förmåga att göra väl underbyggda val

Många elever upplever det svårt att överblicka all tillgänglig information och att det är svårt att värdera och jämföra olika alternativa studievägar inför gymnasievalet. Det kan också handla om att förhålla sig till föräldrarnas förväntningar, vännernas vägval, skolans vägledning och marknadsföring från olika gymnasieskolor.²⁶ Studier som beskriver brister i studie- och yrkesvägledning redogörs för i kapitel 4 och kapitel 6 (avsnitt 6.3.2). I följande avsnitt beskriver vi vilka olika faktorer som påverkar elevernas möjlighet att utveckla valkompetens inför de val som ska fattas under skolgången.

Det tar tid att utveckla valkompetens

Elever som står inför ett val behöver ofta stöd att bearbeta olika valalternativ genom att ställa de olika alternativen i relation till sina egna preferenser, förutsättningar och egna personliga mål. Ett sådant arbete tar tid och för eleverna är det en process att tillägna sig den kompetens som krävs för att möta de krav som ställs på dem. Det är därför viktigt att processen påbörjas och synliggörs i så god tid som möjligt.²⁷ Enligt studie- och yrkesvägledare medför tidsbrist och för

²⁶ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 122 f.

²⁷ Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*.

låg grad av involvering från lärarna att frågorna om studie- och yrkesvalen kommer in alldeles för sent och alltför fragmentariskt. Studie- och yrkesvägledare påpekar att insatserna behöver påbörjas redan på mellanstadiet eller åtminstone i början av högstadiet för att eleverna ska hinna utveckla valkompetens.²⁸ Flera studier har visat att många skolor brister i att ge elever kontinuerlig information om studie- och yrkesval under deras skolgång.²⁹ Det finns även granskningar som visar att arbetet med vägledning begränsas till enskilda satsningar inför gymnasievalet och att studie- och yrkesvägledningen inte utgör en röd tråd som löper genom hela elevens utbildning och inte heller som ett område där personal på skolan samverkar.³⁰ Även uppföljningen från riksdagens utbildningsutskott, som nämnts ovan, konstaterar att vägledningen är viktigt för yngre elever för att de tidigt ska kunna bygga upp sin valkompetens. Här nämns att det är särskilt betydelsefullt för elever vars föräldrar saknar eller endast har en svag koppling till arbetsmarknaden.³¹ Dessutom pekar utbildningsutskottet på att det är viktigt med vägledning inför språkvalet i årskurs 6 eftersom detta val kan påverka elevers framtida valmöjligheter.

Tillgången till vägledning är ofta begränsad och kommer in sent i elevernas valprocess

I Skolinspektionens granskning från 2013 framkommer det att många elever efterfrågar mer studie- och yrkesvägledning i form av fler samtal, längre samtalstid och mer aktivt stöd från studie- och yrkesvägledare.³² Eleverna upplever ofta en stress och oro inför gymnasievalet sista året i grundskolan. Osäkerheten beror ofta på att de inte har tillräcklig kunskap om de olika utbildningsalternativen och vad de leder till efter avslutade studier.³³ De ungdomar som Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning träffade hade olika bakgrund och erfarenheter, men uttryckte alla att den information och vägledning de fick i grundskolan kom för sent, i de flesta

²⁸ Lundahl, L. et al. (2020). *Framtiden i sikte – skolans stöd för ungas karriärlärande*.

²⁹ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*; Riksdagen (2018) *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning*, 2017/18: RFR24.

³⁰ Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5.

³¹ Riksdagen (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning*, 2017/18: RFR24.

³² Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5.

³³ SOU 2015:97 *Att välja yrke*.

fall först i årskurs 9. En liknande bild beskrivs även av elever i en undersökning från 2015 som Sveriges elevkårer och Lärarnas riksförbund genomfört. Resultaten visar bl.a. att 40 procent av eleverna upplevde att de fått för lite eller ingen studie- och yrkesvägledning alls inför sitt gymnasieval och 76 procent av eleverna ansåg att möjligheten till kontinuerlig studie- och yrkesvägledning spelar en viktig roll för studiemotivationen.³⁴ Att tendensen att studie- och yrkesvägledningen ofta begränsas till enskilda satsningar i de högre årskurserna i grundskolan samt att det i årskurserna 1–6 flera gånger saknas ett systematiskt och samlat arbete fortfarande kvarstår, framgår av Skolinspektionens granskningar under 2020.³⁵ Övergången mellan grund- och gymnasieskolan beskrivs således ofta som svår från elevernas perspektiv och att de önskar att skolan hade bidragit mer till att förbereda dem inför valet till gymnasieskolan. Som nämnts tidigare är behovet i regel extra stort för elever som inte är behöriga till nationella program. För elever som står inför val av introduktionsprogram är det särskilt viktigt att de får en tidig och god vägledning för att deras möjligheter att kunna gå vidare till fortsatta studier eller till arbete ska kunna förbättras. Det gäller inte minst elever som är förhållandevis nya i Sverige och som i högre grad kan sakna kunskap om utbildningssystemet, samhället och arbetsmarknaden.

Vägledning som kommer sent kan leda till minskad motivation och fler normstyrda val

I Skolinspektionens granskning från 2013 påpekas att personal som arbetar med vägledning ofta saknar nödvändig kompetens i sitt arbete för att elevernas studie- och yrkesval inte ska begränsas av kön, social eller kulturell bakgrund. Granskningen visar även att sådana brister i skolans studie- och yrkesvägledning medför att elever i samband med gymnasievalet i högre grad hänvisas till sina egna nätverk, vilket innebär en ökad risk för att sociala mönster reproduceras i elevernas gymnasieval och livsval.³⁶ Även Yrkesprogramsutredningen pekar på att elever gör sina val av fortsatt utbildningsväg

³⁴ Sveriges elevkårer och Lärarnas riksförbund (2015). *Från avhopp till examen. Så vill skolan utveckla skolan*. I undersökningen ställdes frågor till 1 000 gymnasieelever och 1 000 gymnasielärare om sådant som berör elevernas studiemotivation, orsaker till avhopp och vilka faktorer som är viktiga för att få elever att fullfölja sin utbildning.

³⁵ Skolinspektionen (2021). *Skolinspektionens årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

³⁶ Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5.

bl.a. baserat på vad de tror sig vilja arbeta med i framtiden och att detta val i stor utsträckning påverkas av elevernas kön och sociala bakgrund.³⁷ Tidigare studier har visat att ungdomars val i hög grad baseras på social bakgrund, könstillhörighet och etnicitet samtidigt som deras kunskaper om alternativ och yrkesliv är begränsade.³⁸ Det finns även åtskilliga studier som pekar på att föräldrar, lärare och vägledning är viktiga faktorer för ungdomarnas val.³⁹ Bristen på vägledning kan således leda till bl.a. social sortering vid utbildningsvalet som reproducerar sociala, kulturella och könsmissiga förhållanden i samhället.

Tidigare studier har visat att föräldrar, vänner och andra yttre faktorer får mindre vikt när eleverna får saklig information och när de ges goda möjligheter till enskilda samtal med lärare och vägledare.⁴⁰ På detta sätt kan skolan kompensera för den inverkan som föräldrar och vänner har och som kan vara baserad på begränsade kunskaper om utbildnings- och arbetsmarknaden. Eleverna behöver få starkare motivation och självständighet samt förhålla sig till information och marknadsföring på ett kritiskt sätt. Det är också av betydelse att eleverna får studie- och yrkesvägledning utifrån sina individuella behov så att eleverna ges möjlighet att reflektera utifrån olika perspektiv. Tidigt insatt och väl genomtänkta insatser för studie- och yrkesvägledning kan således spela stor roll, bl.a. för elevernas motivation inför fortsatta studier.

I forskningsöversikten *Att välja utbildning* konstaterar Anders Stenberg att forskningen om studie- och yrkesvägledningen blivit alltmer omfattande, men att det fortfarande finns få effektstudier av studie- och yrkesvägledning. Trots detta menar Stenberg att det finns stöd för en rad positiva effekter av en bättre studie- och yrkesvägledning såsom att det ger eleverna möjlighet att göra studieval som är mindre beroende av social bakgrund och könstillhörighet, vilket sannolikt kan bidra till ökad individuell och samhällelig välfärd.⁴¹

³⁷ SOU 2015:97 *Välja yrke*.

³⁸ Se t.ex. Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*; Christensen, G. och Søgaard Larsen, M. (2011). *Kunskap om vägledning*; Söderberg, E. (2015). *Grynnor och farledare i karriärvalsprocessen: Unga med rörelsehinder och deras handlingsutrymme*. Stockholms universitet; Mellén, J. (2021). *Stability and Change. Policy, options, and choice in Swedish upper secondary education*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.

³⁹ Dresch, J. och Lovén, A. (2010). "Vägen efter grundskolan" i Lundahl, L. (red.) *Att bana vägen mot framtiden: karriärval och vägledning i individuellt och politiskt perspektiv*. Lund.

⁴⁰ Christensen, G. och Søgaard Larsen, M. (2011). *Kunskap om vägledning*.

⁴¹ Stenberg, A. (2016). *Att välja utbildning. Betydelse för individ och samhälle. Studievägledning, gymnasieskola, vuxenutbildning*.

Kännedom om yrken och arbetslivet ger elever bättre förutsättningar att välja

Grundskolan behöver bli bättre på att ge alla elever de kunskaper de behöver och att förbereda eleverna för gymnasieskolan. Fler elever behöver uppnå gymnasiebehörighet och studie- och yrkesvägledningen behöver ge bättre stöd till elever inför valet av gymnasieprogram.⁴² Olika former av arbetslivsorienterande insatser är av betydelse för att ge eleverna underlag för de val som de ställs inför. Exempel på sådana insatser kan vara studiebesök på arbetsplatser eller att arbetslivsrepresentanter från olika branscher informerar elever i grundskolan om yrkesinnehåll och om arbetsvillkor.

I forskningsprojektet *Lära för karriärvalet* framkommer att studie- och yrkesvägledare efterlyser mer tid för att arbeta med arbetsmarknads- och yrkesfrågor tillsammans med eleverna i samarbete med andra aktörer, i arbetslivet och i skolan. Ett sätt att komplettera elevernas kunskaper om arbetslivet förvärfvas genom praktisk arbetslivsorientering, s.k. prao, dvs. att elever under en period vistas på en arbetsplats och får pröva vissa arbetsmoment och ta del av hur en arbetsplats fungerar.⁴³ Eleven får därigenom bättre kännedom om yrken och arbetsplatser. Arbetslivskontakter kan även ge eleverna en bredare förståelse för hur arbetsmarknaden fungerar och vilka förväntningar som arbetsgivare har på sin personal. I samma forskningsprojekt gjordes även en enkätundersökning bland elever i årskurs 9.⁴⁴ En av slutsatserna från undersökningen är att eleverna beskriver ett starkt behov av mer vägledning samt kontakter med arbetslivet för att kunna göra sina utbildnings- och yrkesval.⁴⁵ I forskningsöversikten *Att välja utbildning* konstateras att det är av vikt att vägledande insatser såsom studiebesök kan hjälpa elever att göra mer underbyggda beslut, men endast om de följs upp på ett strukturerat sätt.⁴⁶

⁴² Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3. s. 71 f.

⁴³ Sedan 2018 är det obligatoriskt för huvudmännen att erbjuda tio dagars prao från och med årskurs 8, 10 kap 8 a § skollagen.

⁴⁴ 1 566 elever besvarade enkätundersökningen.

⁴⁵ Lundahl, L. et al. (2020). *Framtiden i sikte – skolans stöd för ungas karriärlärande*, s. 132.

⁴⁶ Stenberg, A (2016). *Att välja utbildning. Betydelse för individ och samhälle. Studievägledning, gymnasieskola, vuxenutbildning*.

7.1.5 Trots stort behov prioriteras inte arbetet med studie- och yrkesvägledning i skolorna

Att omfattning och kvalitet i studie- och yrkesvägledningen varierar på ett betydande sätt mellan huvudmän och mellan skolor har konstaterats i flera granskningar från myndigheter och forskare.⁴⁷ Undersökningarna har även visat att styrningen ofta är svag eller saknas helt med anledning av den övergripande regleringen gällande tillgången till studie- och yrkesvägledningen. Det är upp till varje huvudman och skola att besluta hur resurser avsätts för studie- och yrkesvägledning och hur denna organiseras, vilket bidrar till att det kan finnas stora skillnader mellan kommuner och skolor vad gäller arbetets organisering.⁴⁸ Att tillgången skiljer sig åt är problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv och kan påverka elevers möjligheter att fullfölja sin gymnasieutbildning. Nedan beskrivs dels behovet som lyfts fram vid utredningens samråd, dels de brister som beskrivs i tidigare studier.

Vikten av studie- och yrkesvägledning lyfts i utredningens samråd

I utredningens samråd framkommer en samstämmig bild från huvudmän av att studie- och yrkesvägledningen har en viktig funktion för att eleverna ska nå målen med sin utbildning och att mer studie- och yrkesvägledning behövs.⁴⁹ Vidare understryks vikten av tidig vägledning samt att vägleda mot introduktionsprogrammen, däribland yrkespaketet. Även vid andra samråd som utredningen har haft med olika intressenter och avnämare, som t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och representanter för Svenskt Näringsliv, betonas vikten av tidig studie- och yrkesvägledning av hög kvalitet. Forskare vid Umeå och Stockholms universitet pekar med eftertryck på att kvalitativ vägledning behövs tidigt.⁵⁰ Ensamkommandes förbund

⁴⁷ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*; SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*; Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5; Riksdagen (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18: RFR24.

⁴⁸ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*; Riksdagen (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18: RFR24; Lundahl, L. et al. (2020). *Framtiden i sikte – skolans stöd för ungas karriärlärande*, s. 22.

⁴⁹ Detta beskrivs närmare i förhållande till elevers övergångar i kapitel 6.

⁵⁰ Uppgifter vid samråd med Lisbeth Lundahl, Joakim Lindgren, Per-Åke Rosvall, och Michael Lindblad (samtliga vid Umeå universitet) samt Åsa Sundelin (Stockholms universitet).

understryker att studie- och yrkesvägledning är oundgänglig för nyanlända som inte känner till det svenska skolsystemet. Även Lärarnas Riksförbund uttalar att deras analyser visar att studie- och yrkesvägledning är oerhört viktigt för elever med utländsk bakgrund, både i grundskolan och i gymnasieskolan. Flera huvudmän som utredningen samrått med pekar på att kopplingen mellan skolan, framtida studier och yrken behöver lyftas fram för att öka motivationen hos eleverna. Elevorganisationerna framför att studie- och yrkesvägledarna har en nyckelroll för att fånga och stötta elever genom utbildningen och att det kan leda till att fler grundskoleelever känner motivation och når behörighet till gymnasieskolan. Under samråden framförs även att det finns behov av fortbildning av lärare och skolans personal för att uppnå kraven på att studie- och yrkesvägledningen ska vara hela skolans ansvar. Det betonas att det finns behov av att arbeta med studie- och yrkesvägledning i undervisningen under hela grundskoletiden.

Studie- och yrkesvägledningen saknas ofta i det systematiska kvalitetsarbetet

Som en del i huvudmannens verksamhetsutveckling och för att kunna identifiera brister ska studie- och yrkesvägledningen ingå i huvudmannens kvalitetsarbete. Huvudmän behöver konkretisera vad de nationella målen för studie- och yrkesvägledning innebär för den egna verksamheten och vid beslut om organisation och resursfördelning ska det säkerställas att elevernas behov av studie- och yrkesvägledning kan tillgodoses. För att detta ska fungera krävs att huvudmannen inledningsvis analyserar elevernas behov av vägledning. Även rektorn ansvarar för att detta arbete kommer till stånd.

Skolinspektionens granskningar av såväl grundskolan som gymnasieskolan visar att studie- och yrkesvägledningen är lågt prioriterad och att skolor och huvudmän saknar system för att planera, följa upp och utveckla vägledningen.⁵¹ Av granskningen i grundskolan framkommer att det framstår som vanligt förekommande att ansvaret för arbetet med studie- och yrkesvägledningen lämnas vidare från huvudman till rektor som i sin tur lämnar uppdraget till

⁵¹ Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan*. Rapport 2013:5; Skolinspektionen (2019). *Studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan*.

studie- och yrkesvägledaren. I stället för att studie- och yrkesvägledningen blir en gemensam uppgift för hela skolan visar granskningen snarare att det blir ett uppdrag som ingen vill ta ansvar för.⁵² Bilden av att studie- och yrkesvägledningen inte fått det önskade breda genomslag i grund- och gymnasieskolan som lagstiftningen syftar till bekräftas i både forskningsstudier och Skolverkets rapporter.⁵³ Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning bekräftar bilden som beskrivs ovan i alla delar, såväl låg prioritering, avsaknad av tydligt formulerade mål och bristande systematiskt kvalitetsarbete.⁵⁴

Trots den samstämmiga bilden från samråden med huvudmän visar Skolinspektionens senaste kvalitetsgranskning av enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget inom gymnasieskolan att studie- och yrkesvägledningens kompensatoriska potential inte används fullt ut. Skolinspektionen påpekar att studie- och yrkesvägledningen är en viktig resurs för att stärka eleven inför framtidsval och vid motivationsproblem som t.ex. kan uppstå vid felval.⁵⁵

Samverkan mellan olika personalkategorier är låg

I utbildningsutskottets uppföljning av studie- och yrkesvägledning genomfördes en rektorsenkät där många av rektorerna uppgav att de inte arbetade aktivt med samverkan mellan olika personalkategorier om vägledning. En fjärdedel uppgav att de prioriterar andra uppgifter och en lika stor andel gjorde bedömningen att elevernas behov av studie- och yrkesvägledning är begränsad. Sammantaget var det nästan sex av tio rektorer i grundskolan som uppgav att de inte leder verksamheten med elevernas vägledning på sådant sätt att olika personalgrupper involveras och samarbetar i enlighet med riktlinjerna i läroplanen. Vissa motiverade det med att studie- och yrkesvägledare sköter de här uppgifterna och/eller att skolan har väl etablerade arbetssätt och rutiner för arbetet. Uppföljningens resultat visar där-

⁵² Riksdagen (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18: RFR24.

⁵³ Olofsson, J. et al. (2017). *Styrning och organisation av den breda studie- och yrkesvägledningen. En bakgrund och tre fallstudier*. På uppdrag av Skolverket.; Skolverket (2020). *Att välja för framtiden*. Forskning för skolan.; Lovén, A. (2015). *Karriärvägledning: En forskningsöversikt*. Lund. Studentlitteratur.

⁵⁴ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

⁵⁵ Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan*, s. 5.

med på en brist på styrning och ledning av arbetet samt en avsaknad av samverkan mellan olika personalkategorier. Detta kan få konsekvenser för arbetet med den vida vägledningen.⁵⁶

I forskningsprojektet *Lära för karriärvalet*, som genomfördes 2016–2018 under ledning av Lisbeth Lundahl vid Umeå universitet, kartlades och analyserades skolans budskap och aktiviteter som är ämnade som stöd för grundskoleelevers framtida val av utbildning, yrke och livsvägar.⁵⁷ Forskarna genomförde bl.a. en enkät som besvarades av 81 studie- och yrkesvägledare. En överväldigande majoritet av studie- och yrkesvägledarna menade att de svarade för arbetet med studie- och yrkesvägledningen på skolan, även om det bitvis kunde ske i samarbete med lärare och annan personal. Studie- och yrkesvägledarna framförde även behov av utveckling gällande samarbetet med lärarna för att kunna ge tidigare samt mer sammanhängande och djupgående insatser.⁵⁸

7.1.6 Framgångsfaktorer och utmaningar för vägledningsarbetet

Ovan beskrivs forskning, utredning och myndighetsrapporter som visar stora variationer mellan såväl huvudmän som skolors arbete med studie- och yrkesvägledning och att det på många håll förekommer brister i vägledningsarbetet. Samtidigt finns det goda exempel på huvudmän som arbetar målmedvetet och systematiskt med studie- och yrkesvägledning.

År 2013 genomförde SKR fallstudier i tio kommuner för att identifiera framgångsfaktorer i arbetet med studie- och yrkesvägledning och lyfta exempel på hur kommuner kan arbeta framgångsrikt med vägledning och arbetslivsfrågor i skolan. Rapporten beskriver några kommuner som utmärkte sig genom ett framgångsrikt vägledningsarbete. SKR identifierar dels gemensamma styrkor bland flera av kommunerna, dels några utmaningar som kommunerna möter i sitt arbete med att utveckla studie- och yrkesvägledningen. Enligt studien kännetecknas en framgångsrik studie- och yrkesvägledning främst av att:

⁵⁶ Riksdagen (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grund- och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18: RFR24, s. 117, 187 f.

⁵⁷ Övriga medverkanden Michael Lindblad, Ewa Rolfsman, Ann-Sofie Holm och Anders Lovén.

⁵⁸ Lundahl, L. et al. (2020). *Framtiden i sikte – skolans stöd för ungas karriärlärande*, s. 82 ff.

- det finns mål för studie- och yrkesvägledningen som konkretiserats i arbetsplaner med tydlig ansvarsfördelning,
- mål och riktlinjer är förankrade,
- det finns förutsättningar för samarbete mellan studie- och yrkesvägledare och övrig skolpersonal, och
- vägledningen utgår från elevens behov och det finns en bredd av vägledningsinsatser för att öka tillgängligheten för eleverna.⁵⁹

En av de utmaningar som studien pekar på rör behovet av att bredda fokus från studie- och vägledarna som ansvariga för verksamheten till att studie- och yrkesvägledningen i stället ses som en funktion där alla i skolan har något att tillföra. Vidare påtalas vikten av att börja arbeta med vägledningsfrågor tidigt i grundskolan och sedan kontinuerligt genom hela skoltiden samt att ha en god samverkan med arbetslivet där både privata och offentliga arbetsgivare är engagerade.

År 2017 sammanställde Skolverket en exempelsamling där 44 skolor och vuxenutbildningar delar med sig av sitt sätt att arbeta med studie- och yrkesvägledning.⁶⁰ Här finns ett flertal goda exempel på hur lärare i olika skolformer väver in kunskaper om arbetslivet och det omgivande samhället i sin undervisning, i enlighet med läroplanernas intentioner. En vanlig beskrivning är att detta görs i samverkan och med stöd av studie- och yrkesvägledare. Flertalet av exemplen tar sikte på att öka elevernas förståelse för hur skolarbetet påverkar deras möjligheter till vidare studier och val av yrke.

7.1.7 Stor variation i tillgång kan bero på alltför övergripande reglering

Av uppföljningen från riksdagens utbildningsutskott, som nämnts ovan, framgår att de brister som finns hos en del huvudmän och på en del skolor i arbetet med studie- och yrkesvägledning åtminstone till viss del kan förklaras av en svag och otydlig statlig ledning. Utbildningsutskottet pekar på att bestämmelserna i skollagen och

⁵⁹ SKL (2013). *Framtidsval och arbetsliv. Exempel från kommuners studie- och yrkesvägledning*, s. 7. Organisationen har bytt namn till SKR efter publiceringen.

⁶⁰ Skolverket (2017). *Studie- och yrkesvägledning som hela skolans ansvar. Exempel från grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen*.

läroplanens riktlinjer är övergripande och att dessa inte ger huvudmän och rektorer det stöd som krävs. Många rektorer har i utbildningsutskottets enkät uppgett att vägledning inte ingår i det systematiska kvalitetsarbetet eller att de inte visste om att den gör det. Det finns även andra undersökningar som bekräftar att bilden är densamma även hos studie- och yrkesvägledare.⁶¹

Även Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning i skolan har pekat på en svag reglering. I betänkandet *Framtidsval* resonerar utredningen om olika sätt att säkerställa att elever får den vägledning de behöver, utifrån att ha identifierat brister och stor variation i elevers tillgång till vägledning. Utredningens förslag innebär att bestämmelserna i skollagen om tillgång till vägledning förtydligas och förstärks. Detta motiveras just med att nuvarande reglering är övergripande och inte ger huvudmän och rektorer någon tydlig ledning i vad som förväntas av dem. Regeringen har ännu inte gått vidare med något av förslagen som utredningen presenterade.

Även samråden bekräftar ovanstående bild av att huvudmän och skolor uppfattar regleringen som otydlig och svår att tolka.

7.2 Mer flexibla lösningar för att elever ska nå målen

Som framkommit hittills i kapitlet ser utredningen ett behov av att säkerställa att alla elever får möjlighet att utveckla tillräcklig kompetens för att göra ett välavvägt val av gymnasieutbildning, vilket i förlängningen kan leda till att fler elever slutför sin utbildning inom ramen för gymnasieskolan.

I följande avsnitt går vi närmare in på hur vissa stödåtgärder skulle kunna användas på ett mer flexibelt sätt. Som beskrivits i kapitel 4 finns det många olika faktorer som orsakar att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning, bl.a. brister i skolans arbete med att skapa tillgängliga lärmiljöer, ge ledning och stimulans till elever samt vid behov ge tillräckliga anpassningar och stöd.

⁶¹ SYV-barometern (2016). *Ungdomsbarometern och Skolsamverkan*.

7.2.1 Elever behöver en bra start i gymnasieskolan för att komma över mållinjen

Gymnasieskolan är en frivillig skolform, men nästan alla elever väljer att gå vidare dit efter grundskolan. Lärare i gymnasieskolan möter ofta en elevgrupp som har stor variation i sin tidigare skolgång och behöver ha verktyg för att anpassa sin undervisning efter elevernas skiftande förutsättningar och behov. Flera utredningar och myndighetsrapporter har lyft att en bidragande orsak till att unga inte når målen i gymnasieskolan handlar om brister i skolans arbete med att tillse att eleverna ges skyndsamma, relevanta och tillräckliga stödinsatser på individnivå.⁶² Tidigare uppkomna kunskapsluckor och ett bristfälligt stöd kan därmed orsaka att eleverna inte når sina mål med utbildningen. Men även omständigheter som inträffar under elevens tid i gymnasieskolan, såsom att eleven drabbas av sjukdom eller psykisk ohälsa, kan försvåra elevens väg mot målen. Stödbehovet kan således uppkomma såväl tidigt som i slutet av elevens gymnasieutbildning och det är viktigt att skolan uppmärksammar elevers behov av stöd skyndsamt.

Under utredningens samråd med huvudmän och myndigheter har frågor relaterade till hur undervisningen och lärmiljöerna i gymnasieskolan möter elevers olika förutsättningar och behov varit ett framträdande tema. Utredningen har inte tolkat att uppdraget ger utrymme för att närmare undersöka det samlade stödbehovet och undervisningens kvalitet i gymnasieskolan. Frågan om hur elevers behov av stöd i gymnasieskolan tillgodoses är omfattande. Den handlar också om hur eleverna tas emot i den nya skolformen, hur de ges förutsättningar att förstå sitt nya sammanhang samt utveckla en god studieteknik och förmåga till eget ansvarstagande.

Med stöd från nämnda samråd har vi däremot identifierat ett behov av att undersöka hur de stödåtgärder som riktar sig till elever i slutet av som gymnasieutbildning tillämpas. En relativt stor grupp av de elever som lämnar gymnasieskolan utan examen får ett studiebevis, varav många enbart saknar några kurser för att kunna få en examen. Ett återkommande inspel under samråden har handlat om att elever som befinner sig i slutet av sin gymnasietid kan vara skol-

⁶² SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*; Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan. Fokus på skyndsambet, helhetsperspektiv och elevdelaktighet*. SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*.

trötta och inte betjänta av att ”få mer av samma”, dvs. att det efterfrågas möjlighet till mer flexibla lösningar som kan bidra till större motivation hos eleverna. Frågor har väckts om hur stödåtgärderna som handlar om elevens rätt att gå om en kurs eller få förlängd undervisning kan organiseras på ett mer flexibelt sätt för att motivera elever att ”nå över mållinjen” och slutföra sin utbildning medan de fortfarande befinner sig i gymnasieskolan.

Nedan beskriver vi i korthet hur regleringen av gymnasieskolans stöd ser ut, hur bristerna gällande stöd ser ut samt vilka möjligheter det finns att följa upp stödsatser i gymnasieskolan.

Stödbestämmelserna i skolförfattningarna är inte samordnade

Alla elever i gymnasieskolan ska få ledning och stimulans att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.⁶³ Regleringen av det stöd som ska ges i gymnasieskolan återfinns både i skollagen och gymnasieförordningen. I skollagen finns bestämmelser om ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd.⁶⁴ Extra anpassningar är en mindre ingripande stödsats som normalt går att genomföra av lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om eleven, trots anpassningar, riskerar att inte nå kunskapskraven ska behoven av särskilt stöd skyndsamt utredas.⁶⁵ Ett åtgärdsprogram ska utarbetas där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, ska framgå. Av åtgärdsprogrammet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen.⁶⁶ Utöver skollagens bestämmelser om stöd finns det kompletterande bestämmelser i gymnasieförordningen. Där regleras t.ex. stödåtgärder såsom rätten att gå om en kurs, få individuellt anpassat program, reducerat program och förlängd undervisning. Utöver stödåtgärderna har elever rätt att genom-

⁶³ 3 kap. 2 § skollagen. Notera att begreppet kunskapskrav ersätts med begreppet betygskriterier fr.o.m. den 1 juli 2022.

⁶⁴ 3 kap. 5–12 §§ skollagen.

⁶⁵ 3 kap. 7 § skollagen.

⁶⁶ 3 kap. 9 § skollagen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

gå provning för betyg i de kurser som anordnas på skolan och som eleven saknar godkänt betyg i som en ytterligare möjlighet att nå kunskapskraven.⁶⁷

För att stärka elevernas rätt till stöd har det införts bestämmelser i skollagen som säkerställer att det sker överlämning av vissa uppgifter om elever vid övergång mellan skolformer och skolenheter, att alla elever i gymnasieskolan ska ha tillgång till en mentor som ska följa elevens kunskapsutveckling och studiesituation, samt förtydligande om att stöd ska ges utifrån utbildningen i dess helhet.⁶⁸ Trots de nya bestämmelserna framstår det fortfarande som att gällande bestämmelser om stöd inte alltid är samordnade eller anpassade för gymnasieskolans specifika behov.

En genomgång och analys av vilket stöd elever i gymnasieskolan behöver för att fullfölja sin utbildning gjordes relativt nyligen av Gymnasieutredningen. Den bild som tecknas är att det finns ett stort utvecklingsbehov inom detta område, varav en del är att förtydliga regleringen om stöd så att bestämmelserna i gymnasieförordningen samordnas med skollagens bestämmelser. Samma utredning påtalar att ett förtydligande även kan bidra till att tillämpningen av stödbestämmelserna i gymnasieförordningen underlättas.⁶⁹

Skolorna brister i att erbjuda rätt stöd i rätt tid

Enligt Skolinspektionens tillsyn 2019 uppmärksammades att det förekom omfattande brister gällande extra anpassningar och särskilt stöd i mer än hälften av de gymnasieskolor som omfattades av tillsynen.⁷⁰ Skolinspektionen har under 2021 genomfört en kvalitetsgranskning av arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan, men då utan att omfatta stödbestämmelserna i gymnasieförordningen.⁷¹ Någon granskning som avser stödinsatserna som regleras i gymnasieförordningen har ännu inte genomförts.

Den riskbild som konstaterades av Gymnasieutredningen och som låg till grund för Skolinspektionens granskning kvarstår till viss

⁶⁷ 8 kap. 24 § gymnasieförordningen.

⁶⁸ Bestämmelserna tillkom efter förslag från Gymnasieutredningen.

⁶⁹ SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, s. 365 och 696.

⁷⁰ Skolinspektionen (2020). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarsstagande*, s. 70.

⁷¹ Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*.

del. Granskningen visar att några viktiga delar i det individuellt inriktade stödarbetet fungerar väl, men Skolinspektionen lyfter samtidigt att mer arbete återstår för att gymnasieskolornas stödarbete ska präglas av hög kvalitet vad gäller skyndsamhet, elevdelaktighet och helhetsperspektiv. I granskningen genomfördes även en intervju- och enkätstudie med gymnasieelever som visar att även elever upplever att stödbehoven inte alltid uppmärksammas och tillgodoses och att det ofta dröjer innan de får stöd. Myndigheten hänvisar också till forskning som visar att många elever upplever att de inte får stöd trots behov. Detta beskrivs närmare i kapitel 4 (4.1.3).

I betänkandet *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* bekräftas den bild som beskrivits i flera utredningar och myndighetsrapporter – att elever inte alltid får stöd i den utsträckning som skulle behövas och att stödet inte tillräckligt tillgodoser individens behov. Vidare påtalas att stödet ibland kan dröja länge. I samma utredning beskrivs även vikten av att göra eleven delaktig i arbetet med utredning och beslut om stödåtgärder. Att i första hand differentiera undervisningen så att den passar fler elevers behov och utforma lärmiljöer som fungerar för alla samt ge extra anpassning till de elever som behöver det, kan ge bra resultat och leda till att färre elever behöver särskilt stöd. Det kräver dock att personalen har förutsättningar för och kunskap om hur detta kan göras på bästa sätt. Trots att skolor i relativt stor utsträckning arbetar systematiskt med att följa upp elevers kunskapsutveckling och upptäcka stödbehov förefaller det vanligt att stödet dröjer.⁷²

Elever som avslutar sin gymnasieutbildning med studiebevis nära examen har i genomsnitt sämre meritvärde från grundskolan jämfört med elever som tar examen. Det gäller för både högskoleförberedande program och yrkesprogram.⁷³ I Skolverkets rapport *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan* bekräftas meritvärdets betydelse för sannolikheten att nå examen.⁷⁴ En av rapportens slutsatser är att gymnasieskolan behöver bli bättre på att stödja elever med låga betyg från grundskolan, särskilt elever med låga betyg som väljer högskoleförberedande program så att de klarar examen.⁷⁵

⁷² SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*, s. 360.

⁷³ Skolverket (2017). *Nära examen*. Rapport 461.

⁷⁴ Se även SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, bilaga 5.

⁷⁵ Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3.

Mot bakgrund av ovanstående är det av vikt att kartlägga elevers behov tidigt under deras gymnasieutbildning. Om stödet dröjer finns en risk att det i förlängningen kommer leda till att eleverna kommer att sakna godkända betyg i ett eller flera kurser i slutet av gymnasieutbildningen.

Till skillnad från grundskolan saknas statistik om stöd i gymnasieskolan

Det saknas till stor del en återkommande nationell uppföljning av stödinsatser i gymnasieskolan. Skolinspektionen ställer i sin undersökning *Skolenkäten* frågor till elever i gymnasieskolans år 2 om deras upplevelser av hur undervisningen anpassas efter deras behov, t.ex. om läraren hjälper eleven i skolarbetet när hen behöver det. Skolenkäten ställer också frågor till den pedagogiska personalen i gymnasieskolan om skolans erbjudande av särskilt stöd.⁷⁶

Däremot finns det, till skillnad från grundskolan och högskolan, inte någon nationell statistik som gör det möjligt att fastställa hur många gymnasieelever som tar del av de olika stödåtgärder som regleras i skolans författningar. I grundskolan inhämtas årligen information om elevers stödinsatser och sammanställs sedan av Skolverket inom ramen för statistiken om grundskolans elever.⁷⁷ Där framgår exempelvis andelen elever som har ett åtgärdsprogram, studiehandledning på modersmål och enskild undervisning. Det går också att jämföra hur vanligt förekommande stödformerna är beroende på elevens kön och skolans typ av huvudman. Genom att uppgifterna samlas in årligen kan förändringar också följas över tid. Statistiken om stöd i grundskolan ger underlag för att på nationell nivå följa upp hur regleringen tillämpas och kan utgöra ett verktyg för huvudmännens och rektorernas kvalitetsarbete.

För gymnasieskolans del innebär det att det inte finns statistik som t.ex. beskriver hur många elever som går om en kurs, beviljas förlängd undervisning eller har ett åtgärdsprogram.⁷⁸ En brist som

⁷⁶ Se t.ex. <https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/statistik/statistik-skolenkaten/2021/totalrapport-skolinspektionen-2021.pdf> (hämtad 2022-05-11)

⁷⁷ Skolverkets officiella statistik om grundskolans elever, tabell 9 A-C.

⁷⁸ Skolverket har tidigare publicerat statistik om avgångselever som läst reducerat program, men upphört med det. Statistiken om genomströmning kan indikera förekomst av förlängd

påtalats av flera aktörer, däribland Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Myndigheten för delaktighet och intresseorganisationer, är dessutom avsaknaden av statistik som beskriver hur elever med funktionsnedsättning får sina rättigheter tillgodosedda i skolväsendet.⁷⁹ SCBS:s rapport *Lämna ingen utanför*, om införandet av Agenda 2030, pekar också på att luckorna i statistiken om skolan leder till att det saknas kunskap om förutsättningarna för elever med funktionsnedsättning.⁸⁰ Denna avsaknad leder till att kunskapen om gymnasieskolans förmåga att erbjuda eleverna det stöd de behöver är begränsad, vilket ger sämre möjligheter att vidta åtgärder som bidrar till att barn och unga ges likvärdiga livsvillkor.

7.2.2 Stödåtgärder som kan bidra till att elever får bättre förutsättningar att nå målen i gymnasieskolan

En förhållandevis stor elevgrupp avslutar gymnasieskolan med studiebevis där endast ett fåtal kurser återstår att få godkänt i för att nå en gymnasieexamen, vilket bl.a. beskrivits i Skolverkets rapport *Nära examen* från 2017. För elever som saknar ett fåtal kurser kan stödåtgärderna rätten att gå om en kurs eller förlängd undervisning bli aktuella. Dessa stödbestämmelser regleras i gymnasieförordningen och beskrivs nedan.

Rätt att gå om en kurs

Utöver de bestämmelser som gäller rätten att fullfölja en påbörjad utbildning har elever i gymnasieskolan också rätt att gå om en kurs och att göra om gymnasiearbetet. Av gymnasieförordningen framgår att en elev som inte har fått godkänt betyg på någon eller några kurser har rätt att gå om dessa minst en gång. Har eleven slutfört kursen två gånger och inte fått lägst betyget E får eleven gå om kursen ytterligare en gång, om det finns särskilda skäl. Om det finns särskilda

undervisning. Att elever behöver mer än tre år på sig att slutföra ett nationellt program kan dock ha många orsaker. Därmed utgör inte genomströmningsstatistiken en säker källa till information om hur vanligt det är att beslut om förlängd undervisning fattas.

⁷⁹ Se t.ex. <https://www.spsm.se/contentassets/e738ae87431840eb81c6617f8d2b148c/skrivelse--behov-av-statistik-om-funktionsnedsattningar.pdf> (hämtad 2022-05-11); Funktionsrätt

Sverige m.fl. (2022). *Skollagen fungerar inte för funktionsnedsatta elever*. DN Debatt 2022-05-20.

⁸⁰ SCB (2020). *Lämna ingen utanför*. Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, oktober 2020.

skäl får elever som fått betyget F på en stor del av kurserna under ett läsår också gå om kurser som eleven fått lägst betyget E på under läsåret. Även elever som byter studieväg får, om det finns särskilda skäl, gå om kurser som eleven tidigare fått lägst betyget E på.⁸¹

Bestämmelsen innebär alltså en rätt att få ta del av motsvarande undervisning en gång till eller få motsvarande möjligheter för att kunna göra om gymnasiearbetet. Enligt gymnasieutredningen finns det ingen bestämmelse som begränsar rätten att gå om en kurs till de tre läsår som en utbildning på ett nationellt program normalt sträcker sig. Samma utredningen konstaterar att huvudmannen därmed ansvarar för att det finns förutsättningar att genomföra detta under dessa läsår eller i direkt anslutning efter.⁸² Det är rektorn som fattar beslut om en elevs rätt att gå om en kurs och ansvarar därmed ytterst för att eleverna får ett erbjudande om detta och att rätten tillgodoses. Beslutet fattas efter det att eleven och berörda lärare fått yttra sig. Om eleven är under 18 år ska även elevens vårdnadshavare få yttra sig.⁸³ För den elev som uppfyller kraven i bestämmelsen behöver inte någon individuell prövning göras, lydelsen i sig innebär en rättighet för eleven.

Förlängd undervisning

En gymnasieutbildning på ett nationellt program är i första hand tänkt att läsas under tre års tid och elever som är i behov av stöd ska få det under utbildningens gång. En elev som har påbörjat ett nationellt program har rätt att fullfölja sin utbildning på det påbörjade programmet hos huvudmannen.⁸⁴ En huvudman får besluta att en hel utbildning får fördelas på längre tid än tre år.⁸⁵ Det handlar i dessa fall om beslut som fattas innan en utbildning startar och gäller för alla elever i den aktuella utbildningen.⁸⁶

Det finns också regler om att huvudmannen får besluta att undervisningen på ett nationellt program för en enskild elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre år om eleven läser ett redu-

⁸¹ Rätten att gå om en kurs regleras i 9 kap. 1–3 § och 8 kap. 23 § gymnasieförordningen.

⁸² SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla*, s. 273 och 342.

⁸³ 9 kap. 5 § gymnasieförordningen.

⁸⁴ 16 kap. 37 § skollagen.

⁸⁵ 16 kap. 15 § skollagen.

⁸⁶ Detta används t.ex. när det gäller idrottsutbildningar där elever kombinerar studier med elitsatsning.

cerat program eller om det med hänsyn till elevens förutsättningar i övrigt finns särskilda skäl för det, s.k. förlängd undervisning.⁸⁷ Det saknas vägledning i förarbeten för hur bestämmelsen ska tolkas och tillämpas. Gymnasieutredningen beskriver tillämpningen genom att ange två exempel. För det första förekommer det att förlängd undervisning beslutas sent i utbildningen, om eleven har läst reducerat program och sedan vill läsa ett helt program. För det andra förekommer det att förlängd undervisning också beslutas tidigt i utbildningen för en elev som har svårt att koncentrera sig på för många kurser samtidigt. Eleven får då möjlighet att koncentrera sig på färre kurser, vilket kan underlätta måluppfyllelsen.⁸⁸ Det är däremot inte tillåtet att besluta om en längre tidsfrist för eleven efter det att kursen enligt schemat är avslutad för att eleven t.ex. ska få mer tid att slutföra en uppgift eller läsa inför ett prov. Av Skolverkets allmänna råd om betyg och betygssättning framgår att betyg i en kurs ska sättas när undervisningstiden upphör.⁸⁹

7.2.3 Hur rätten att gå om en kurs eller få förlängd undervisning tillämpas i praktiken

Ovan har de bestämmelser som gäller för arbetet med olika stödsatser i gymnasieskolan beskrivits. Till skillnad från grundskolan finns det relativt få studier om hur stöd i gymnasieskolan fungerar i praktiken. Skolinspektionen har dock pekat på brister i gymnasieskolors arbete med att dels utreda elevers stödbehov, dels dokumentera, åtgärda och följa upp resultatet av vidtagna åtgärder, vilka beskrivs närmare nedan.

Det är otydligt såväl hur stödåtgärderna ska tillämpas som hur de förhåller sig till varandra

Tidigare studier har påpekat att tolkningen av stödbestämmelserna i gymnasieförordningen leder till olika tillämpning. I Gymnasieutredningens arbete framkommer att gällande bestämmelser om rätten till utbildning och stöd tolkas olika av olika huvudmän. Det är inte tyd-

⁸⁷ 9 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁸⁸ SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, s. 697.

⁸⁹ SKOLFS: 2018:247 *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Betyg och betygssättning*.

ligt definierat vad förlängd undervisning innebär och när åtgärden ska tillämpas, samt på vilket sätt och hur det förhåller sig till elevers rätt till att gå om en kurs. Förlängd undervisning kan i praktiken innebära både att undervisningstiden för en elev fördelas över en längre tid än tre år och att eleven får mer undervisningstid än planerat. Av de få exempel som anges i förarbetena framgår dock att det främst handlar om att omfördela undervisningstiden över fler än tre år.⁹⁰ Det förekommer att förlängd undervisning ofta beslutas sent i utbildningen, vilket är naturligt om eleven har läst reducerat program. Ibland reduceras elevens program efterhand när studiesvårigheter konstateras, för att ge eleven en möjlighet att klara övriga kurser och låta eleven gå kvar i sin klass, med planen att läsa de borttagna kurserna senare, t.ex. under en sjunde termin. Det kan i ett sådant fall vara otydligt om eleven ska utnyttja sin rätt att gå om en kurs som eleven tidigare inte fått godkänt betyg i eller om beslut ska fattas om att elevens undervisning ska förlängas. Om en elev på ett nationellt program ska utnyttja sin rätt att gå om en kurs i direkt anslutning till elevens tre läsår torde det krävas att det sker innan eleven formellt sett avslutar sin utbildning i gymnasieskolan eller att det beslutas om förlängd undervisning för eleven.⁹¹

Förlängd undervisning – en åtgärd som bygger på en pedagogisk bedömning

I Gymnasieutredningen påpekas att det råder oklarheter om stödåtgärden förlängd undervisning ska betraktas som särskilt stöd eller inte. Det är huvudmannen som beslutar om förlängd undervisning för en elev, medan det är rektorn som beslutar om åtgärden som i princip innebär det motsatta, att elever får mindre undervisning genom ett reducerat program. Samma utredning påpekar att såväl förlängd undervisning som reducerat program utgör stödåtgärder som bygger på en pedagogisk bedömning som i regel rektorer ansvarar för. Gymnasieutredningen kom mot bakgrund av ovanstående fram till bedömningen att beslut om förlängd undervisning ska fattas inom ett

⁹⁰ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

⁹¹ En ungdom som gått igenom en utbildning på ett nationellt program är inte längre behörig för att ta del av utbildning i gymnasieskolan då de inte tillhör målgruppen för skolformen. Se 15 kap. 6 § skollagen.

åtgärdsprogram.⁹² Detta eftersom beslut om förlängd undervisning bygger på en individuell bedömning. Denna uppfattning fick också stöd i remissvaren.

Även Skolverket gör samma bedömning och rekommenderar att förlängd undervisning ska beslutas i ett åtgärdsprogram. Av deras webbsida framgår följande: *”Sambandet mellan elevens behov av skolans insatser i form av förlängd undervisning och andra särskilda stödåtgärder måste dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Betyg ska sättas när en kurs avslutas, vilket sker när undervisningen upphör.”*⁹³ Av skrivningen går således att utläsa att Skolverket ser förlängd undervisning som en särskild stödåtgärd som måste dokumenteras i ett åtgärdsprogram.

Av Skolverkets webbsida framgår även följande beskrivning av de svårigheter som kan uppkomma under en elevs skolsituation som på sikt kan leda till att eleven inte når kunskapskraven där särskilt stöd kan behöva utredas: *”Det kan till exempel handla om en elev med en funktionsnedsättning, psykosocial problematik, psykisk ohälsa, svårigheter i det sociala samspelet, koncentrationssvårigheter eller upprepad eller långvarig frånvaro”*.⁹⁴ Orsaker till att elever behöver förlängd undervisning bottenar många gånger i ovanstående nämnda svårigheter. Att förlängd undervisning vanligen baseras på en pedagogisk bedömning får stöd från flera av de huvudmän som utredningen har samrått med. Dessa huvudmän uppger att det är vanligt att beslut om förlängd undervisning delegeras till rektor samt beslutas inom ramen för ett åtgärdsprogram.

Hur stödåtgärderna tillämpas av skolorna i dag

Utredningen har inhämtat kunskap genom de samråd som utredningen hållit med huvudmän, skolledare, myndigheter och organisationer men även genom att få in skriftliga redogörelser för hur tillämpningen sker i praktiken från ett trettiotal huvudmän, offentliga som enskilda. Det har framkommit en samlad bild av att åtgärder

⁹² SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* s. 697.

⁹³ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/administrera-utbildning/programbyte-forlangd-undervisning-eller-ga-om-kurs-i-gymnasieskolan-och-motsvarande-skolformer> (hämtad 2022-05-04).

⁹⁴ <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram> (hämtad 2022-05-04).

som förlängd undervisning och rätten att gå om kurser används men i begränsad omfattning. Några har dock påtalat att de under covid-19-pandemin haft fler elever som haft behov av att läsa om en kurs i förhållande till hur det sett ut tidigare.

Rätten att gå om en kurs – svårt att organisera schematekniskt

Under samråden har det framkommit att elevers behov kan vara olika från en gymnasieskola till en annan. Det är relativt vanligt att elever som byter skola behöver eller önskar att gå om kurser som de tidigare fått betyget F på när de kommer till den nya skolan. En kommunal huvudman beskriver det på följande sätt:

Någon enstaka elev gör det inom ramen för påbörjat program om det går att lösa schematekniskt, men annars är det nästan enbart när eleven byter studieväg, börjar om eller har studier på fler år som en sådan lösning är möjlig. (Kommunal huvudman)

Huvudmän och rektorer framför att elever erbjuds att gå om en kurs om de fått betyget F. Några huvudmän uppger dock att eleverna ofta tackar nej till erbjudandet. Olika skäl till detta anges, exempelvis att eleven inte vill läsa med en annan klass, att eleven är skoltrött eller inte orkar mer än de ordinarie kurserna i schemat under en period.

Under samråden har det framkommit att skolorna organiserar åtgärden på många olika sätt, bl.a. beroende på antalet elever som har behov av att läsa om samma kurs. Ofta rör det enstaka elever, vilket innebär att skolan behöver organisera det på individnivå. Om det går att samordna med elevens schema organiseras det vanligtvis genom att eleven går kursen tillsammans med en annan klass. Det händer även att elever kan följa en annan klass till viss del, vilket kombineras med individuell schemalagd lärarledd tid. Enstaka skolor har även beskrivit att den lärarledda tiden kan komma att infalla såväl före som efter skoldagen. Flera huvudmän beskriver svårigheter med att organisera den undervisning som elever behöver ta del av för att gå om en kurs och skolorna väljer olika upplägg. Citaten nedan beskriver två sätt:

Att organisera extra undervisning för elever som inte går om ett läsår innebär ofta betydande organisatoriska svårigheter. Den enklaste lösningen är att eleven deltar i undervisning tillsammans med klassen under, men det är ofta inte schematekniskt möjligt. (Enskild huvudman)

I kurser där det är få elever som har fått omläsning beviljad erbjuds på några skolor undervisning/stöd med lärare på s.k. ”studietid”, fasta positioner i veckan där lärare finns tillgängliga för undervisning och/eller stöd för alla elever. En annan skola tillhandahåller motsvarande i sin ”studiehall” på olika positioner under veckan, flera lärare med olika ämnen. Gällande yrkeskurser blir det ofta ett individuellt pusslande för eleven och läraren för att hitta gemensamma tider där undervisningen kan ske. (Kommunal huvudman)

Huvudmän påpekar även att elever som läser om kurser kan få svårare att uppnå godkända betyg i andra kurser i det ordinarie schemat, eftersom fler kurser då måste avklaras under samma tid. Detta kan leda till att eleven får underkänt i nya kurser och får ännu svårare att komma i kapp. Det finns skolor som i stället erbjuder elever att gå om kurser under lovskolor som anordnas såväl under terminerna som under sommaren. Det finns t.ex. skolor som anordnar sommarskola i anslutning till studenten för elever som behöver ta igen en eller ett par kurser. Både kommunala och enskilda huvudmän beskriver även att prövning är en bra alternativ åtgärd för de elever som enbart saknar godkänt i ett fåtal kurser, i stället för att eleven går om en hel kurs under eller i slutet av utbildningen i gymnasieskolan, eftersom detta kan vara svårt att genomföra både organisatoriskt och schemamässigt. Ofta får eleverna vid prövning stöd på olika sätt genom ”mattestugor” och ”studiegårdar”. Det händer också att skolor erbjuder eleverna individanpassat stöd från lärare och annan personal, såsom specialpedagoger, i kombination med självstudier inför prövning. Det nämns även exempel på att elever som har ett fåtal kurser kvar i slutet av tredje året på gymnasieutbildningen, i stället för att läsa om kurserna erbjuds förlängd undervisning. Det rör sig då oftast om några månader eller en termin med förlängd undervisning för eleven.

Representanter för myndigheter och organisationer framhåller även utmaningen med att det är svårt att motivera elever att läsa om en hel kurs om eleven enbart har missat någon eller några delar av aktuell kurs. Flera framför risken med att det blir ”mer av samma” för eleven och efterfrågar i stället att det införs reglering som ger möjlighet för skolorna att förlänga kursen för att ge eleven möjlighet att klara kursen som helhet i direkt anslutning. Det skulle också kunna öka flexibiliteten för skolan att möta behoven hos elever med funktionsnedsättning som är nära att klara en kurs, men som saknar förutsättningar att klara den inom kursens ordinarie ram.

Exempel från Stockholm stad – om elever som går om en kurs

Flera av de huvudmän som utredningen har varit i kontakt med uttrycker problem att utifrån de administrativa stödsystemen kunna fastställa hur vanligt det är att elever går om en kurs. När en elev, efter att ha läst om en kurs, får ett nytt betyg ersätts det tidigare betyget i systemet med det nya.

Utredningen har dock fått underlag från Stockholm stad som beskriver elever som under läsåret 2019/20 betygssattes i en kurs och därefter betygssattes i samma kurs läsåret därpå. De flesta av dessa elever hade först fått betyget F i den aktuella kursen. Av uppgifterna går inte att utläsa om eleverna hade fått undervisning i kursen under 2020/21 eller om de endast genomgått provning för ett högre betyg.

I många kurser handlar det om ett mycket begränsat antal elever som betygssatts i samma kurs de två läsåren. I syfte att ge en övergripande bild av hur vanligt det är att elever går om en kurs och vad utfallet av detta blir, beskriver vi här exempel utifrån aggregerade uppgifter för kurser i svenska/svenska som andraspråk, matematik respektive engelska.

För kurser i svenska/svenska som andraspråk var det 186 elever som betygssattes i samma kurs de två åren. Av dessa fick 132 elever, eller 71 procent, ett betyg mellan A-E det andra läsåret. I matematik var det 399 elever som betygssattes i samma kurs de två åren, varav 257 (64 procent) fick ett betyg mellan A-E det andra året. Slutligen, i engelska var det 140 elever som betygssattes i samma kurs. Av dem fick 102 ett betyg A-E det andra året, motsvarande 73 procent.

Totalt läste omkring 17 400 elever i Stockholm stads gymnasieskolor läsåret 2019/20, medan motsvarande antal 2020/21 var nästan 18 000. De exempel som vi beskrivit här ger inte en fullständig bild av hur vanligt förekommande det är att elever i stadens skolor går om en kurs. De ger dock en indikation på att någon/några procent av eleverna får ett nytt betyg i en kurs de redan läst och att för majoriteten innebär det nya betyget att de fått godkänt på kursen.

Förlängd undervisning tillämpas i regel som särskilt stöd

Under samråden beskrivs flera olika sätt att tillämpa förlängd undervisning. Många huvudmän uppger att beslutanderätten delegeras till rektor och att besluten i regel fattas inom ett åtgärdsprogram. För

de elever som inte har ett reducerat program krävs särskilda skäl med hänsyn till elevens förutsättningar för att kunna besluta om förlängd undervisning. De vanligaste skälen som beskrivs ligger till grund för ett beslut om förlängd undervisning är sjukdom eller psykisk ohälsa som inneburit en längre tids frånvaro eller som påverkat utbildningen i hög grad. Det kan enligt uppgift från flera huvudmän även uppkomma behov av förlängd undervisning om en elev under längre tid haft svårt att följa ordinarie undervisningstakt, vilket kan bero på avsaknad av grundkunskaper som orsakats av kunskapsluckor som uppkommit under elevens tidigare skolgång. Många huvudmän uppger att de är restriktiva i sin tillämpning.

Förlängd undervisning tillämpas när det finns särskilda skäl, såsom att en elev har haft hög sjukfrånvaro eller långsam inläringstakt under tiden i gymnasieskolan. (Kommunal huvudman)

Det kan vara en lösning att förlänga studierna i sällsynta fall, där t.ex. sjukdom inneburit en längre tids frånvaro, och det finns läkarintyg. Det krävs också att rektor och gymnasiechef bedömer att förlängd studietid är en lösning som vi tror kommer att lyckas utifrån individens och skolans förutsättningar. (Enskild huvudman)

En del tillämpar förlängd undervisning för elever där det återstår flera kurser för att nå examen medan andra främst riktar åtgärden till elever som saknar ett fåtal kurser och som därmed är nära att nå en examen. Förlängd undervisning tillämpas således både för elever som vid slutet tredje året har många kurser kvar och för elever som har få kurser kvar, även om det senare ter sig vanligare. Några huvudmän pekar på svårigheterna att motivera eleverna att stanna kvar i gymnasieskolan genom att förlänga deras skolgång, eftersom eleverna ofta är skoltrötta och känner sig ”färdiga med gymnasieskolan”. Som beskrivits ovan har även myndigheter och organisationer framfört risken med att elever tappar motivation p.g.a. att de upplever mer undervisning i gymnasieskolan som ”mer av samma”. Det finns flera huvudmän som påpekat fördelar med att kunna kombinera studierna med komvux eller att undervisningen till viss del bedrivs på distans som ett sätt att fullfölja gymnasieutbildningen.

Många elever som blir föremål för förlängd undervisning är relativt skoltrötta och de saknar ett socialt sammanhang på skolan efter att deras klass har tagit studenten. En nyckel till att få elever att fullfölja sin utbildning inom ramen för förlängd undervisning skulle alltså kunna vara

att erbjuda mer flexibla studieformer som går att kombinera med arbete eller med studier på komvux. (Enskild huvudman)

Att skolformerna knyts samman mer organisatoriskt, på kommunnivå. Att komvux får tillträde till gymnasieskolan när eleverna fortfarande är kvar där. Att vi som kommun kan erbjuda ett brett utbud av kurser inom allmänna ämnen, där de ofta saknar betygen, under lämpliga former. Många elever arbetar under tiden. Vi behöver kunna erbjuda flexibla studieupplägg, distans, fjärr eller närstudier. (Kommunal huvudman)

Det framförs även schematekniska utmaningar med att förlänga undervisningen för elever. För elever som går ett fjärde år kan det organiseras så att skolan samordnar elevens undervisning med en klass i yngre elevkull, men ibland krävs samläsning med flera olika klasser för att få ihop ett individuellt schema med de återstående kurser som eleven behöver.

Begränsningar och hinder för tillämpning av stödåtgärderna som framkommit under samråd

Flera huvudmän har efterfrågat större möjligheter att organisera åtgärderna på ett mer flexibelt sätt såsom att kunna använda distansundervisning i högre utsträckning eller att eleven enbart behöver komplettera med det underlag som saknas i kursen för att kunna bli betygsatt. Även samverkansvinster mellan gymnasieskola och komvux har beskrivits för utredningen vid samråden. Huvudmän och rektorer har bl.a. uttryckt att det skulle vara en fördel om delar av den förlängda undervisningen skulle kunna genomföras i komvux både som när- och fjärrundervisning. Tillgång till personal har nämnts som en utmaning och även i dessa avseenden har huvudmän påpekat att det kan finnas fördelar med en utökad samverkan mellan gymnasieskola och komvux.

Under samråden har påtalats att det varierar huruvida det utgår ersättning från hemkommunen för beviljad förlängd undervisning i gymnasieskolan eller inte. Ersättning för förlängd undervisning är inte reglerad i skollagen och olika kommuner hanterar frågan olika. En del kommuner har överenskommelser om ersättning för förlängd undervisning genom samverkansavtal, vilket innebär att man reglerar om och hur ersättning ska utgå för elever som läser i annan kommun. Vad gäller ersättning till fristående skolor tolkar många kommuner

att kostnaderna för förlängd undervisning i regel bör rymmas inom grundbeloppet, vilket också är Skolverkets tolkning. En del kommuner ersätter såväl andra kommuner som fristående skolor. Det kan vara stora skillnader i hur det går till, vilket underlag som krävs och hur bedömningarna ser ut.

Flera enskilda huvudmän och rektorer beskriver att åtgärden förlängd undervisning används i begränsad utsträckning. En representant för enskilda huvudmän har påpekat att det är av vikt att de elever som endast har någon eller några få kurser kvar för att nå examen får slutföra sin utbildning inom ramen för gymnasieskolan. Det har dock påpekats att det är problematiskt att alla karaktärsämnen inte alltid erbjuds inom komvux, framför allt när det handlar om vissa yrkesutbildningar. Även mindre kommuner har uppgett att det begränsade utbudet i komvux gör att det är viktigt att kunna ge eleverna bättre möjlighet att ge eleverna förutsättningar att bli klara med karaktärsämnen i gymnasieskolan.

Sammanfattningsvis spretar den bild som förmedlats till utredningen avseende hur reglerna om förlängd undervisning och elevens rätt att gå om en kurs tolkas, tillämpas och vari hinder och begränsningar består. Det framkommer dock att det ofta finns en stor flexibilitet i hur de olika stödåtgärderna anpassas både till elevens behov och skolans möjlighet att organisera. Det kan handla om att kombinera ”stödstuga” med prövning eller att eleven i olika utsträckning deltar i en annan grupp som läser kursen. Om det schematekniskt är svårt att organisera så en elev kan följa en annan grupp, händer det att delar av kursen organiseras som distansundervisning eller på annat sätt genomförs med stöd av lärare. Flexibiliteten är i vissa fall större än vad regleringen egentligen medger, vilket kan ses som ett uttryck för att verktygslådan behöver utökas och tydliggöras gällande stöd för att möjliggöra att för fler elever att nå målen med sin utbildning i gymnasieskolan.

7.2.4 Utvecklingsområden som utredningen har identifierat

Som beskrivits ovan kan det vara svårt för skolorna att organisera så att eleverna kan gå om kurser under utbildningen men även att organisera förlängd undervisning. När det gäller stödåtgärden att gå om en kurs ger samråden en samstämmig bild av att det ofta uppstår

svårigheter med att schemalägga en elev som behöver gå om en eller flera kurser i förhållande till elevens ordinarie schema. Det kan därmed vara svårt att läsa om en kurs tillsammans med en annan klass. Samma svårigheter kan även uppstå när en elevs undervisning förlängs under ett fjärde år. Nedan beskrivs vilka alternativa sätt att organisera stöd som regleringen tillåter. Vi vill i detta sammanhang poängtera att utredningen i första hand haft fokus på behovet av mer flexibla lösningar i stödåtgärder som huvudsakligen erbjuds mot slutet av elevens utbildning. Det kan dock övervägas om mer flexibla lösningar även skulle kunna nyttjas tidigare under skolgången.

Möjligheter till distansundervisning

I skollagen och gymnasieförordningen regleras möjligheter för huvudmän att, under begränsade förhållanden, erbjuda distansundervisning för elever. Under covid-19-pandemin fanns det utvidgade möjligheter att, under vissa villkor, tillfälligt erbjuda elever distansundervisning. Detta reglerades i en tillfällig förordning som kunde tillämpas mellan mars 2020 och mars 2022.⁹⁵

Distansundervisning definieras i skollagen som interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid, till skillnad från fjärrundervisning där undervisning sker i realtid och i särskild ordning.⁹⁶ Vid distansundervisning finns det enligt skollagen inte heller krav på att det ska finnas en handledare eller lärare fysiskt närvarande när undervisningen bedrivs. Men distansläraren ska ha regelbunden direktkontakt med eleverna. Distansundervisning kan kombineras med närundervisning och fjärrundervisning. Om en huvudman som har fått tillstånd att bedriva distansundervisning kombinerar den med fjärrundervisning gäller inte bestämmelserna i skollagen om fjärrundervisning avseende krav på lokaler och handledare m.m.⁹⁷

Distansundervisning får användas som särskilt stöd inom ramen för en påbörjad utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan för en elev som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problema-

⁹⁵ Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.

⁹⁶ 1 kap. 3 § skollagen.

⁹⁷ Se 21 kap. skollagen.

tik, om eleven medger att sådan undervisning används. Distansundervisning får även användas för en *bel* utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan för en elev som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik eller av andra särskilda skäl.⁹⁸

Distansundervisning får emellertid endast utföras av en huvudman inom skolväsendet, som efter ansökan har godkänts av Skolinspektionen som utförare av utbildning där distansundervisning används. För att godkännande ska lämnas krävs att huvudmannen har förutsättningar att utföra distansundervisning av god kvalitet, och att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet. Ovanstående reglering trädde i kraft i augusti 2020 och har kunnat tillämpas från juli 2021. Hittills har ingen huvudman fått tillstånd att bedriva distansundervisning som särskilt stöd och stor vikt har lagts på kriteriet ”tillräckligt elevunderlag”.

Exempelvis har Stockholms stad fått avslag från Skolinspektionen i en ansökan om godkännande som utförare av utbildning där distansundervisning används som särskilt stöd i grundskolans årskurs 4–9. Enligt Skolinspektionens avslag bedöms kommunen inte på ett godtagbart sätt ha redogjort för ett tillräckligt elevunderlag. Efter överklagande från Stockholms stad har Förvaltningsrätten i Stockholm i en dom gett stöd för Skolinspektionens beslut.⁹⁹ I redogörelsen för elevunderlaget som ingick i den ansökan som avslogs, har kommunen beskrivit att av stadens 69 000 grundskoleelever, får omkring 2 700 särskilt stöd. Det anfördes också att under 2018 och 2019 var det cirka 480 grundskoleelever som hade en frånvaro på minst 50 procent, bland vilka det antas förekomma t.ex. psykisk eller social problematik. Sammantaget bedömdes i ansökan att omkring 150–200 grundskoleelever skulle gynnas av distansundervisning som särskilt stöd.

Avsikten med den nya regleringen, som möjliggör användning av distansutbildning som särskilt stöd, är att den ska bedrivas på entreprenad av några få huvudmän, där andra huvudmän får upphandla denna tjänst. Det motiveras med att det bör röra få elever och att det krävs särskild kompetens för att bedriva utbildning genom fjärr- och distansundervisning, något som kan uppnås genom huvudmän som

⁹⁸ 22 kap. 7 och 8 §§ skollagen.

⁹⁹ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 7 april 2022, mål nr 35234–21.

specialiserar sig på detta arbetssätt och som har ett tillräckligt elevunderlag.¹⁰⁰ Det kommer i merparten av fallen därmed handla om en annan huvudman än den huvudman och skola som eleven är inskriven i, som ska utföra sådant stöd via distansundervisning. Regleringen bygger på förslag som presenterades före covid-19-pandemin av Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad i betänkandet *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.¹⁰¹ I propositionen som följde betänkandet anges att regeringen ser en öppning mot att på sikt ge möjlighet till huvudmän att bedriva distansundervisning inom den egna organisationen utan tillstånd men att det av kvalitetsskäl inte är lämpligt i dagsläget.¹⁰²

Under covid-19-pandemin har huvudmän i stor utsträckning erbjudit elever i gymnasieskolan distansundervisning, med stöd av den tillfälliga förordningen. Både huvudmän, skolor och elever har i dag erfarenheter av hur och distansundervisningen fungerar, vad som fungerat bra och vad som fungerat mindre bra. Bl.a. har Skolinspektionen granskat konsekvenserna av och distansundervisningen under covid-19-pandemin med slutsatsen att distansundervisningen påverkat eleverna negativt både gällande kunskapsutvecklingen och måendet.¹⁰³ Skolverkets och Coronakommissionens rapporter visar dock att bilden inte är entydig och behöver följas upp på längre sikt.¹⁰⁴ Vid tolkning av resultaten är det också viktigt att beakta att distansundervisningens inverkan på elevernas kunskapsutveckling och hälsa i stor utsträckning tycks hänga samman med omfattningen av distansundervisningen. I tidigare rapporter från Skolinspektionen beskrivs ett antal positiva effekter av undervisning på distans, som att elever som tidigare haft hög frånvaro deltar mer i undervisningen och att sättet att få undervisning passade vissa elever. Detta tyder på att såväl omfattning som tidsaspekten är viktig, men också att distansundervisning passar olika elever olika bra.

¹⁰⁰ Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*, s. 113.

¹⁰¹ SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

¹⁰² Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*, s. 112 ff.

¹⁰³ Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser*. Slutrapport 2021, dnr 2021:640.

¹⁰⁴ Skolverket (2021). *Kursbetyg i slutet av gymnasieskolan*. Beskrivande statistik; Svaleryd, H. och Vlachos, J. (2021). *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*. Underlagsrapport till Coronakommissionens SOU 2021:89 Delbetänkande volym 2 – Sverige under pandemin. För mer om pandemins påverkan på gymnasieelevers utbildning, se kapitel 4.

EU-rekommendation om blandat lärande

Enligt EU:s handlingsplan för digital utbildning är främjande av utveckling av ett högpresterande digitalt utbildningssystem ett prioriterat område.¹⁰⁵ I detta arbete ingår en rekommendation om *blandat lärande*¹⁰⁶ för en kvalitativ och inkluderande grundskole- och gymnasieutbildning, som bl.a. råder medlemsstaterna att kombinera olika digitala och analoga arbetssätt. Regeringen har ställt sig bakom rekommendationen, men anser att det är viktigt att subsidiaritetsprincipen, och därmed medlemsstaternas befogenheter på utbildningsområdet, respekteras.¹⁰⁷

Möjligheter att läsa kurser i komvux

Utöver att kunna erbjuda elever lösningar genom distansundervisning har utredningen också identifierat ett behov att synliggöra vilka möjligheter som regleringen tillåter avseende att samordna undervisning mellan olika skolformer. Detta i syfte att underlätta för skolor att organisera möjligheter för elever att läsa om en kurs på ett mer flexibelt sätt. Elever som läser i gymnasieskolan har med den nuvarande regleringen vissa möjligheter att läsa kurser genom att vara inskriven i komvux.¹⁰⁸ En elev i gymnasieskolan som vill läsa en kurs i komvux, parallellt med sin utbildning i gymnasieskolan, behöver dock uppfylla behörighetskraven för komvux och möjligheten gäller för de kurser som inte ingår i elevens individuella studieplan i gymnasieskolan. Betygssättningen sker i komvux och betyget kan inte ingå i elevens examen från gymnasieskolan.¹⁰⁹ Denna möjlighet är därför inte öppen för en elev som exempelvis behöver läsa om en kurs som ska omfattas av en gymnasieexamen.

Möjligheten att läsa kurser parallellt i gymnasieskola och komvux har utretts tidigare i betänkandet *Framtidsvägen*. Där konstaterar utredaren att det inte finns några rättsliga hinder för en gymnasieelev

¹⁰⁵ <https://education.ec.europa.eu/sv/handlingsplanen-for-digital-utbildning-2021-2027> (hämtad 2022-05-05).

¹⁰⁶ Begreppet "blandat lärande" är en direktöversättning från engelskans "blended learning". Det pågår en diskussion om hur begreppet ska tolkas och tillämpas i en svensk kontext.

¹⁰⁷ <https://www.regeringen.se/artiklar/2021/11/blandat-larande-och-digital-utbildning-pa-eu-mote/> (hämtad 2022-05-05)

¹⁰⁸ 20 kap. 31 § skollagen och 1 kap. 3 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Det handlar bl.a. om unga nyanlända elever som har rätt att delta i utbildning i komvux i svenska för invandrare (sfi) fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år.

¹⁰⁹ 3 kap. 5 § Förordning om vuxenutbildning.

att läsa en kurs inom komvux om den erbjuds av samma huvudman, men att det råder oklarheter om elever som går i gymnasieskolan får läsa kurser i komvux. För att tydliggöra detta föreslog utredaren lagstiftning som reglerar den möjligheten.¹¹⁰ I propositionen *Högre krav och kvalitet i gymnasieskolan* som följde betänkandet gjordes dock bedömningen att det redan inom befintlig lagstiftning finns goda möjligheter att samverka mellan gymnasieskolan och komvux. Enligt propositionen bör dock inte samverkan innebära att den ena skolformen lyfts fram på bekostnad av den andra. Vidare framförde regeringen att båda skolformerna ska behålla sitt uppdrag och sin särart. Detta eftersom otydligheter kan uppstå vad avser vilka bestämmelser som gäller för eleven om hen formellt skulle vara inskriven i såväl komvux som gymnasieskola. Regeringen påpekade i propositionen att elever i gymnasieskolan vid behov bör kunna få delar av sin utbildning genomförd i samverkan med komvux. Som stöd för detta framfördes att det inte finns några formella hinder för en samverkan mellan gymnasieskola och komvux även om regelverket för komvux är mindre detaljstyrande, t.ex. då det gäller utbildningens förläggning i tid och rum. Regeringen bedömde därmed att ungdomar som tillhör gymnasieskolan bör kunna delta i kurser som i praktiken genomförs i komvux. Detta ska i så fall ske genom s.k. samläsning för att undvika otydligheter gällande elevens skolformstilhörighet. Samläsning innebär att eleven läser en kurs tillsammans med en grupp komvuxelever men eleven omfattas av regelverket för gymnasieskolan. Det gör det möjligt för den enskilde gymnasieeleven att delta i en kurs som organisatoriskt inte anordnas i gymnasieskolan. Därför föreslog regeringen inte några författningsändringar, trots att utredaren i den föregående utredningen lagt fram förslag om att förtydliga regleringen.¹¹¹

Möjlighet till samverkan i form av samläsning bekräftas också av Skolverkets *Redovisning av uppdraget Elever som snabbare når kunskapskraven*, där frågan om elevers möjligheter att läsa inom olika skolformer berörs.¹¹²

¹¹⁰ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola* s. 286 ff och 598 ff.

¹¹¹ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i gymnasieskolan* s. 137 f.

¹¹² Skolverket (2020). *Redovisning av uppdraget Elever som snabbare når kunskapskraven*.

7.3 Sammanfattande diskussion och förslag

Som framgått tidigare i betänkandet finns det många orsaker till att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning. Utredningen har inom ramen för direktiven valt att prioritera två områden som vi bedömer kan ge fler elever bättre förutsättningar i gymnasieskolan. Det handlar dels om att trygga alla elevers möjligheter att utveckla valkompetens inför sin gymnasieutbildning, dels om hur vissa stödåtgärder kan användas på ett mer flexibelt sätt. Här nedan följer en sammanfattande diskussion om utvecklingsbehoven inom dessa områden. Därefter beskrivs utredningens förslag och bedömningar samt skälen för dessa.

Tydligare reglering av elevers tillgång till studie- och yrkesvägledning kan ge ökad likvärdighet

Flera undersökningar har visat att det finns stora brister och variationer när det gäller tillgång till studie- och yrkesvägledning, ett problem som påtalats under en längre tid. Vägledning förefaller många gånger komma in i ett sent skede, framför allt mot introduktionsprogram. Detta innebär att elever riskerar att inte få den vägledning som de har behov av, vilket i förlängningen innebär en ökad risk för att eleverna inte når målen med sin utbildning. Det är därför av vikt att huvudmän och skolor uppfyller sitt uppdrag med att ge eleverna den studie- och yrkesvägledning som de har behov av. Detta kräver i sin tur insatser för att säkerställa att varje elev har möjlighet att utveckla valkompetens i god tid inför studie- och yrkesval. Av utredningens underlag framgår att arbete med studie- och yrkesvägledning som påbörjas tidigt i grundskolan och som ges kontinuerligt kan förhindra att de val som elever gör under sin utbildning reproducerar sociala, kulturella och könsmissiga förhållanden i samhället.

Trots att elevernas behov av studie- och yrkesvägledning har ökat, och att det finns en samstämmig bild av studie- och yrkesvägledningens betydelse, finns det brister såväl i huvudmännens som skolornas arbete med studie- och yrkesvägledning. Alla skolor arbetar inte med att kartlägga och analysera elevernas behov av studie- och yrkesvägledning eller att inkludera detta i det systematiska kvalitetsarbetet. Vid bristande styrning och ansvarstagande från huvudman och rektor innebär det att studie- och yrkesvägledarna, eller annan

personal med motsvarande kompetens, ensamma får ansvaret att förverkliga skollagens och läroplanernas intentioner. Utredningens underlag visar att den nuvarande regleringen inte ger huvudmän och rektorer tillräckligt tydlig ledning i vad som förväntas av dem. Detta bidrar i sin tur till en osäkerhet om vad som krävs av huvudman och skola för att skolans vägledningssuppdrag ska anses vara genomfört på ett tillfredställande sätt. I många fall tolkar huvudmännen inte regelverket i enlighet med de bakomliggande intentionerna om att eleverna ska ha tillgång till vägledning efter behov och att det är hela skolans ansvar att på olika sätt ge elever förutsättningar att göra väl underbyggda val. En ytterligare effekt av den otydliga regleringen, är att det finns en risk för att huvudmän och rektorer prioriterar ner arbetet med studie- och yrkesvägledning. För att utveckla skolans verksamhet är det centralt att det systematiska kvalitetsarbetet omfattar alla de faktorer som utgör viktiga förutsättningar för elevernas utveckling och lärande såsom studie- och yrkesvägledning. Mot bakgrund av att många huvudmän och skolor inte har någon tydlig strategi eller systematik för att utveckla arbetet med studie- och yrkesvägledningen behöver detta synliggöras i högre grad.

Samtidigt som det framkommit att många skolor uppvisat brister i sitt arbete med studie- och yrkesvägledning finns det skolor som erbjuder studie- och yrkesvägledning som uppfyller syftet med regleringen och de riktlinjer som finns. Ur ett likvärdighetsperspektiv är det dock angeläget att tillgången till studie- och yrkesvägledning tryggas för alla elever. På så sätt kan förutsättningarna för eleverna att göra välgrundade val av fortsatta studier och yrkesinriktning förbättras.

Det behövs mer kunskap om stöd i gymnasieskolan och större möjligheter till flexibla lösningar

I utredningens samråd samt i tidigare utredningar och rapporter framkommer en bild där elever i gymnasieskolan inte alltid får det stöd de skulle behöva för att nå målen med sin utbildning och att det råder en del oklarheter kring tillämpningen av stödbestämmelserna i gymnasieförordningen, såsom rätten att gå om en kurs och förlängd undervisning.

Det saknas kunskap om hur stödbestämmelserna tillämpas

Stödbestämmelserna i skolförfattningarna framstår inte som samordnade vilket bidrar till en osäkerhet i hur de ska tillämpas. Som framgått i kapitlet saknas det väsentlig kunskap om det stöd som erbjuds gymnasieskolans elever. Det innebär att det inte finns en nationell bild av hur många elever som t.ex. erbjuds att gå om en kurs eller får förlängd undervisning. Bristen på nationell uppföljning leder också till att det saknas referenser för det lokala systematiska kvalitetsarbetet gällande skolornas stödinsatser. De huvudmän som utredningen samrått med ger exempel på hur stödet kan organiseras i praktiken för att bättre nå och motivera eleverna, men som i formell mening kan sakna uttryckligt stöd i regleringen. Det finns därmed ett behov av att utöka kunskapen om tillämpningen av stödbestämmelser i gymnasieskolan för att det ska bli tydligare för huvudmän och skolor hur de kan använda olika stödåtgärder. Det kan bidra till att stödet bedrivs mer effektivt och kvalitativt, vilket gynnar eleverna som är i behov av stöd för att nå målet med sin utbildning.

Regleringen om förlängd undervisning behöver tydliggöras

Av utredningens underlag framgår att det råder en stor osäkerhet kring hur regleringen av förlängd undervisning ska tolkas och tillämpas och hur åtgärden förhåller sig till andra stödåtgärder såsom rätten att gå om en kurs. Utredningen ser ett behov av att tydliggöra hur förlängd undervisning ska förhålla sig till andra åtgärder som eleven kan ha behov av. Det har även tidigare påpekats i utredning att det råder oklarheter om stödåtgärden förlängd undervisning ska betraktas som särskilt stöd eller inte. Gymnasieutredningen tog fasta på att beslutet om förlängd undervisning bygger på en pedagogisk bedömning som i regel rektorer ansvarar för. Att det är rektorn som är närmast eleverna som också har bäst förutsättningar att göra en individuell bedömning av elevens behov får även stöd från utredningens underlag. Samråden och kontakter med huvudmän ger en tydlig indikation på att åtgärden förlängd undervisning redan i dag tillämpas som särskilt stöd i praktiken. Detta innebär att beslut om förlängd undervisning ofta delegeras till rektor, då det bedöms vara en uppgift som är verksamhetsnära och kräver en individuell bedömning gällande om det föreligger särskilda skäl utifrån elevens förutsätt-

ningar. Vid samråden nämns sjukdom eller psykisk ohälsa, som inneburit en tids frånvaro eller som påverkat utbildningen i högre grad, som de främsta orsakerna som ligger till grund för ett beslut om förlängd undervisning. Vägledning för att hantera frågan som särskilt stöd går att få på Skolverkets webbsida. Där ges en beskrivning om att särskilt stöd t.ex. kan handla om elever med psykisk ohälsa eller upprepad och långvarig frånvaro. Skolverket rekommenderar att förlängd undervisning och andra särskilda stödåtgärder ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Till detta kommer att förlängd undervisning är en åtgärd som ofta beslutas först efter att andra insatser i form av anpassningar och särskilt stöd har prövats. Att förlängd undervisning beslutas inom ett åtgärdsprogram innebär att beslutsnivån ändras från huvudman till rektor. Någon farhåga för eventuella följder av en ändring reglering av beslutsnivån har inte framkommit i samråden med huvudmän. Rektorer är vana att fatta beslut om åtgärder som utgör särskilt stöd och många fattar även dessa beslut i praktiken redan i dag, vilket får stöd från såväl Gymnasieutredningens underlag som förevarande utredningens samråd.

Mer flexibla sätt att organisera stödåtgärder

Det finns i dag ingen reell möjlighet att bedriva distansundervisning som särskilt stöd eftersom ingen huvudman hittills fått tillstånd att bedriva den typen av undervisning. Om tillstånd ges i nuvarande ansökningsomgång skulle möjligheten finnas att skolor köper stödet genom ett entreprenadförfarande med den huvudman som fått tillstånd. Det är rimligt att ställa sig frågan hur attraktivt det är för skolor och elever, som skulle behöva ta del av denna stödmöjlighet, att göra det när stödet anordnas av en annan huvudman. Att få stödet inom ett ämne kommer vara en utmaning organisatoriskt då en elev ska undervisas av två olika lärare. Det kan också ifrågasättas om målet, att eleven ska återgå till närundervisning, kan underlättas med distansundervisning som genomförs av en annan huvudman. Utredningens bedömning är att det ur ett elevperspektiv är mer relevant att kunna koppla det särskilda stödet till elevens huvudman, skola och lärare. Det är centralt att det finns stödmaterial om hur man bedriver distansundervisning och att Skolinspektionen granskar kvaliteten inom detta område särskilt.

En annan möjlighet för elever att mer flexibelt ta del av en stödåtgärd som är svår att organisera rent praktiskt skulle kunna vara att läsa om en kurs inom komvux genom samläsning, medan eleven fortfarande är inskriven i gymnasieskolan. I komvux går det att läsa kurser med tätare kursstarter och mer flexibel studietakt. Enligt utredningens uppfattning torde dagens regelverk medge att en elev i gymnasieskolan samläser med komvux. Enligt utredningen behöver regelverket förtydligas för att möjliggöra samverkan på mer likvärdiga grunder.

7.3.1 Bestämmelsen om studie- och yrkesvägledning ska förtydligas

Utredningens förslag: Bestämmelserna i skollagen om tillgång till vägledning ska tydliggöras. Det ska framgå att elever ska ha tillgång 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 kvalitetsarbete.

Utredningens bedömning: 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.

Utredningen menar att det behöver vidtas åtgärder för att säkerställa att alla elever ges goda förutsättningar att utveckla valkompetens inför gymnasieskolan. Väl genomförd studie- och yrkesvägledning kan bidra till att fler elever väljer en utbildning som passar dem samt till att målkonflikter mellan elevernas val av utbildning och avnämarnas behov minskas. Det kan också öka elevernas motivation att slutföra sina studier.

Det finns bestämmelser som anger hur arbetet med studie- och yrkesvägledning ska bedrivas, dels i läroplanerna, dels i allmänna råd från Skolverket. Trots detta framgår det återkommande i granskningar från Skolinspektionen att många huvudmän och skolor bris-

ter i att erbjuda eleverna den studie- och yrkesvägledning som de är i behov av och att de därmed inte lever upp till intentionerna med regleringen. Utredningens underlag visar att den nuvarande regleringen inte ger huvudmän och rektorer tillräcklig ledning i vad som förväntas av dem. Enligt utredningen får detta som följd att huvudmän och skolor inte tolkar regelverket i enlighet med de bakomliggande intentionerna.

Ökad likvärdighet i elevers tillgång till vägledning av god kvalitet

Med hänsyn till de slutsatser som vi dragit av tidigare studier, forskning och samråd finns det skäl för att föreslå en tydligare skrivning i skollagen innebärande att eleverna ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning. Den nuvarande skrivningen anger inte i tillräcklig utsträckning det ansvar huvudmannen har gentemot eleverna. Bestämmelsen i skollagen beskriver inte heller tillräckligt tydligt vad eleverna har rätt till genom att de ska ha tillgång till personal med angiven kompetens. För att motverka att regleringen tolkas och tillämpas på ett olikvärdigt sätt föreslår vi ett förtydligande av bestämmelsen. Syftet är att tydliggöra vad eleverna ska ha tillgång till, utan att utöka åtagandet. Liknande förtydligande har föreslagits tidigare av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning i betänkandet *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Till skillnad från tidigare förslag väljer vi även att föra upp delar av regleringen om arbete med studie- och yrkesvägledning från förordning och föreskrifter till lag genom att reglera att arbetet med studie- och yrkesvägledningen ska bedrivas på olika nivåer (individ-, grupp- och skolenhetsnivå) och genom samverkan mellan skolans personal. Genom att föra upp detta i lag är det utredningens ambition att det synliggörs på ett tydligare sätt vad som förväntas av huvudmän och att det i sin tur medför en större rättssäkerhet för eleverna och bidrar till likvärdighet mellan olika huvudmän och olika skolor utan att för den skull öka deras åtagande. Utredningen drar därmed slutsatsen att det behövs en kompletterande lagändring för att åstadkomma en varaktig utveckling av arbetet med studie- och yrkesvägledningen. En tydligare reglering kan även förbättra Skolinspektionens förutsättningar att utöva tillsyn och kvalitetsgranskningar av huvudmäns och skolors arbete med studie- och yrkesvägledning. En förtydligad

reglering ger även Skolverket bättre möjligheter att utforma och erbjuda stöd till huvudmän och skolor samt följa upp deras arbete med studie- och yrkesvägledning.

Bättre överensstämmelse med regleringen av elevhälsans uppdrag

Utredningen vill uppmärksamma att regeringen i propositionen *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* (Prop. 2021/22:162) nyligen lämnat förslag avseende bestämmelsen i skollagen om elevhälsan. Elevhälsans uppdrag i 2 kap. 25 § är reglerat på liknande sätt som skolans vägledningssuppdrag, bl.a. att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av viss elevhälsa kan tillgodoses, dock med den skillnaden att det uttryckligen står att eleverna ska ha tillgång till elevhälsa. Det nyligen lagda lagförslaget innebär ett förtydligande genom att det införs krav på att elevhälsan ska bedrivas på flera nivåer samt att det ska ske genom samverkan. Vidare föreslås att det i samma bestämmelse ska förtydligas att elevhälsan ingår i skolans systematiska kvalitetsarbete. Grunden som anges för detta är att studier och granskningar har påtalat att det föreligger brister i elevhälsans arbete på många skolor och att det kan bero på osäkerhet avseende hur regleringen ska tillämpas då den framstår som oprecis. Riksdagen förväntas fatta beslut om lagförslaget under juni 2022. Med föreslagen lydelse kommer regleringen om elevers tillgång till studie- och yrkesvägledning enligt 2 kap. 29 § därmed överensstämma bättre med motsvarande reglering om elevernas tillgång till elevhälsa enligt 2 kap. 25 § skollagen.

Studie- och yrkesvägledningens del av det systematiska kvalitetsarbetet behöver synliggöras

Studie- och yrkesvägledning är en del av utbildningen och ska redan i dag ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. För detta krävs att det finns rutiner för planering, uppföljning och utvärdering av målen och att resultaten används för att förbättra kvaliteten i studie- och yrkesvägledningen. Av tidigare granskningar har det dock framkommit att det är okänt eller oklart för många huvudmän och skolor att

studie- och yrkesvägledningen omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet. Det finns därför skäl att förtydliga skollagen i detta avseende. I sammanhanget ska även nämnas att regeringen i propositionen *Skolans arbete med trygghet och studiero* nyligen föreslagit ett förtydligande av skollagens skrivningar om det systematiska kvalitetsarbetet, vilket beskrivs tidigare i kapitlet. Den föreslagna förändringen innebär att huvudmän och rektorer utöver att följa upp utbildningen även ska analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.

Stöd för arbetet med studie- och yrkesvägledning

För att stärka huvudmän och rektorer i hur de ska kartlägga elevernas behov av studie- och yrkesvägledning behöver Skolverket ta fram stöd. Det finns även behov av stöd i hur en nulägesanalys ska kunna göras och hur arbetet med studie- och yrkesvägledningen ska bli en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Vi vill betona vikten av att huvudmannen och skolan utgår från elevernas perspektiv och säkerställer deras delaktighet när skolan utformar sitt arbete med att planera och dimensionera arbetet med studie- och yrkesvägledning. Det vore även önskvärt att Skolinspektionen en tid efter införandet av den nya regleringen genomför en kvalitetsgranskning för att undersöka om förtydligandet lett till önskad likvärdighet och kvalitet i studie- och yrkesvägledningen. En sådan granskning kan därefter ge underlag för bedömning om ytterligare åtgärder behövs såsom om ytterligare reglering är motiverad. Regeringen kan då ta ställning till vilka åtgärder som bäst säkerställer alla elevers tillgång till studie- och yrkesvägledning av god kvalitet, t.ex. genom att utgå från de förslag som presenterats av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.

7.3.2 Det behövs mer kunskap om stöd i gymnasieskolan

Utredningens bedömning: Skolverket bör genomföra en kartläggning av de stödåtgärder som erbjuds i gymnasieskolan och se över förutsättningar för en regelbunden uppföljning.

Skolinspektionen bör genomföra en kvalitetsgranskning av tillämpningen av stödbestämmelserna i gymnasieförordningen.

För att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning är det avgörande att skolan säkerställer att varje elev skyndsamt får det stöd hen behöver. Det är otydligt hur stödåtgärder för gymnasieskolans elever ska tillämpas och hur de förhåller sig till varandra. Enligt Skolinspektionen förekommer omfattande brister i extra anpassningar och särskilt stöd i många gymnasieskolor. Gymnasieutredningen har konstaterat att regleringen om stöd i gymnasieskolan behöver förtydligas och samordnas. I utredningens samråd har det också framkommit att det ofta är problem för huvudmän att utifrån de administrativa systemen kunna fastställa hur vanligt det är och när under utbildningen elever t.ex. går om en kurs eller får förlängd undervisning.

Vi bedömer därmed att det behövs mer kunskap om hur stöd erbjuds i gymnasieskolan, inklusive hur elever med funktionsnedsättningar får sina rättigheter tillgodosedda. Till skillnad från grundskolestatistiken fångar inte den officiella statistiken om gymnasieskolan det stöd som elever får. Det innebär t.ex. att det saknas kunskap om hur många elever som går om en kurs, beviljas förlängd undervisning eller har ett åtgärdsprogram.

Förutsättningarna att påbörja en insamling om stöd i gymnasieskolan försvåras av att hur befintlig elevstatistik samlas in. I framställningen av statistik om gymnasieskolans elever återanvänder Skolverket information som skolor rapporterar in till CSN för andra ändamål. Att utöka rapporteringen till CSN med information om vilket stöd som eleverna får kan leda till en stor förändring som egentligen inte tjänar den primära mottagarens uppdrag, att handlägga studiehjälpen. Att samla in uppgifter om stödåtgärder för gymnasieskolans del skulle därmed sannolikt innebära att en ny insamling behövde upprättas, separerad från elevuppgifterna som hämtas från CSN. Det finns svårigheter i att organisera detta utan att avsevärt öka den administrativa bördan för huvudmännen.

Som ett första steg för att utveckla mer kunskap bedömer vi att Skolverket bör genomföra en kartläggning av de stödåtgärder som erbjuds i gymnasieskolan och se över förutsättningar för en regelbunden uppföljning. Kartläggningen bör också undersöka hur stödbestämmelserna i skollagen respektive gymnasieförordningen tolkas och tillämpas i sin helhet och om regleringen behöver ses över ytterligare. Frågor om hur elever med funktionsnedsättning får sina rättigheter tillgodosedda i gymnasieskolan bör omfattas. Arbetet kan med fördel inordnas i det uppdrag som myndigheten fått att i samverkan med SPSM och Skolforskningsinstitutet ta fram kunskapssammanställningar inom områdena elevhälsa och stöd. Syftet är att tydliggöra och utöka verktygslådan för huvudmän och skolor så att stödet bedrivs mer effektivt och kvalitativt. Skolinspektionen bör även genomföra en kvalitetsgranskning av tillämpningen av stödbestämmelserna i gymnasieförordningen.

7.3.3 Förlängd undervisning ska beslutas inom ett åtgärdsprogram

Utredningens förslag: 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 samt att åtgärden kan vara varaktig och omfattande.

Utredningens bedömning: Ersättning som eventuellt ska utgå för elever som beviljas förlängd undervisning bör utredas vidare.

Gränsdragningarna mellan olika sorters stöd är ibland svåra att göra. Gymnasieskolans utbud av stöd till eleverna består både av extra anpassningar och särskilt stöd enligt skollagen, vilka kompletteras med stödåtgärder som regleras i gymnasieförordningen. Gränsen mellan extra anpassningar och särskilt stöd är många gånger beroende av insatsens omfattning eller varaktighet och om den är möjlig att ges inom ramen för den ordinarie undervisningen. De kompletterande stödbestämmelser som finns i gymnasieförordningen har inte fullt ut samordnats med skollagens bestämmelser och faller inte in under någon av definitionerna av det stöd som anges i skollagen.

Det medför att det i vissa fall är oklart hur gymnasieförordningens stödåtgärder ska betraktas och om de kan anses utgöra särskilt stöd, som enligt skollagen är en åtgärd som kräver en utredning som beslutsunderlag. I gymnasieförordningen är det enbart åtgärden att reducera en elevs program i gymnasieskolan som ska beslutas inom ramen för ett åtgärdsprogram.

Regleringen om förlängd undervisning behöver förtydligas

Av utredningens underlag framgår att förlängd undervisning ofta beslutas först efter att andra insatser i form av anpassningar och särskilt stöd har prövats. Beroende av längden kan åtgärden vara såväl omfattande som varaktig, vilket är en stark indikation på att stödåtgärden är av mer ingripande karaktär på motsvarande sätt som särskilt stöd. Att förlängd undervisning beslutas inom ett åtgärdsprogram, där behoven först utreds och beskrivs och sedan följs upp, liksom för andra former av särskilt stöd ter sig därför rimligt enligt utredningen. Denna uppfattning får även stöd av Gymnasieutredningens slutsats i betänkandet *En gymnasieutredning för alla* (SOU 2016:77), där förslag lämnades om att förlängd undervisning ska beslutas inom ett åtgärdsprogram. Det har dock inte lett till att regleringen har förtydligats. Vidare framgår det av information på Skolverkets webbsida att åtgärden bedöms som särskilt stöd och att förlängd undervisning därmed ska beslutas inom ett åtgärdsprogram. Även detta ger stöd för utredningens bedömning. Till det kommer att utredningens underlag, bestående av uppgifter från huvudmän och skolledare, indikerar att åtgärden redan i dag oftast hanteras som särskilt stöd i skolor och att beslutsrätten delegeras till rektor.

Mot bakgrund av ovanstående finns det, enligt utredningen, skäl för att tydliggöra att åtgärden ska beslutas i ett åtgärdsprogram. På detta sätt blir det tydligt att åtgärden ska samordnas med annat särskilt stöd som eleven kan ha. Därmed kan även elevens perspektiv lyftas in genom att eleven blir mer delaktig inför beslutet. Utredningen vill betona att detta inte får leda till att skolorna minskar eller dröjer med att sätta in andra behövliga stödinsatser inom ramen för sitt uppdrag. Förslaget innebär att det är rektorn som beslutar om åtgärden. Rektorn är närmare eleverna och har därmed bättre för-

utsättningar än huvudmannen att göra en pedagogisk bedömning utifrån elevens bästa. Rektorer är redan i dag vana vid att fatta beslut om åtgärder som utgör särskilt stöd som kräver en pedagogisk bedömning. Enligt utredningen bör därför förändringen av beslutsnivån inte innebära några större konsekvenser för skolorna. Syftet med att förtydliga regleringen är att uppnå en större likvärdighet i tillämpningen av förlängd undervisning. Utredningen har lämnat en bedömning om att Skolinspektionen bör genomföra en kvalitetsgranskning av tillämpningen av stödbestämmelserna i gymnasieförordningen (7.3.2). En sådan granskning kan över tid även undersöka om det förtydligande som utredningen föreslår gällande förlängd undervisning leder till en mer likvärdig tillämpning.

Ersättning vid beslut om förlängd undervisning bör utredas vidare

Det finns i dag ingen reglerad skyldighet för hemkommunen att ersätta huvudmän vid beslut om förlängd undervisning. Under utredningens arbete har det framkommit att vissa hemkommuner väljer att ersätta huvudmannen för förlängd undervisning. Andra anser att sådana kostnader bör täckas av interkommunal ersättning respektive grundbeloppet till fristående skolor som betalas ut under elevens ordinarie skoltid. Många skolor upplever även att hemkommuner som ersätter förlängd undervisning hanterar frågan om ersättning på olika sätt. Detta skapar en brist på likvärdighet och kan få konsekvenser för elever som är i behov av åtgärden. Det finns dock ingen nationell bild av hur kommuner ersätter huvudmän för förlängd undervisning, vilket skulle behövas för att kunna bedöma om regelverket ska tydliggöras i detta avseende. Av utredningens samråd framgår att det är en angelägen fråga att belysa. Enligt utredningens bedömning behöver frågan om huruvida ersättning ska utgå eller inte för de elever som går fler än tre år i gymnasieskolan utredas vidare.

7.3.4 Förutsättningar för att bedriva distansundervisning

Utredningens bedömning: 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.

Fler elever behöver få möjlighet att få särskilt stöd genom distansundervisning. Den reglering som infördes i skollagen före pandemin har inte medfört att elever har fått tillgång till distansundervisning som särskilt stöd. I propositionen som låg till grund för att distansundervisning infördes i skollagen öppnade regeringen för att huvudmän på sikt inte skulle behöva tillstånd för att få erbjuda distansundervisning som särskilt stöd, men vid tidpunkten ansåg man att det inte lämpligt av kvalitetsskäl. Mot bakgrund av de erfarenheter och kunskaper som skolor och huvudmän har utvecklat under covid-19-pandemin bedömer utredningen att möjligheten att erbjuda elever distansundervisning som särskilt stöd utan tillståndsprövning bör ses över. Bättre tillvaratagande av digitala arbetssätt i skolan ligger också i linje med den EU-rekommendation om blandat lärande som regeringen ställt sig bakom. Utredningen bedömer att det är angeläget att utöka tillgången inom ramen för särskilt stöd. Vidare bedömer vi att det ur ett elevperspektiv är mer relevant att kunna koppla det särskilda stödet i form av distansundervisning till elevens huvudman, skola och lärare. Det finns skäl att anta att en sådan undervisning gynnas av att kopplas till den egna skolan och undervisningen. 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. I tidigare rapporter från Skolinspektionen beskrivs ett antal positiva effekter av undervisning på distans, som att elever som tidigare haft hög frånvaro deltar mer i undervisningen och att sättet att få undervisning passar vissa elever. Utredningen anser att det är viktigt att det tas fram stödmaterial, för huvudmän och skolor, om hur distansundervisning som särskilt stöd kan bedrivas.

7.3.5 Möjligheter att få undervisning i komvux som gymnasieelev

Utredningens bedömning: 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.

I syfte att utnyttja resurser bättre och samtidigt öka flexibilitet och möjligheter för elever bör det bli enklare att organisera så att en gymnasieelev kan läsa en kurs som ingår i den individuella studieplanen i komvux. Det skulle underlätta för en gymnasieelev som behöver läsa om en kurs och underlätta för en rektor att kunna erbjuda detta. Av organisatoriska skäl behöver en elev i gymnasieskolan ofta vänta en termin eller längre innan hen kan läsa om kursen i gymnasieskolan. I komvux erbjuds kurser mer flexibelt och vid olika tider, vilket skulle ge skolorna en större möjlighet organisatoriskt och schematekniskt.

Utifrån resonemangen i propositionen *Högre krav och kvalitet i gymnasieskolan* är det utredningens bedömning att regelverket torde medge att skolor organiserar åtgärden att gå om en kurs genom samläsning med en grupp i komvux. Det är dock oklart för många huvudmän hur denna möjlighet ska kunna anordnas i enlighet med bestämmelserna i regelverket. Det är också oklart hur det kan anordnas i de fall gymnasieskolan och komvux tillhör olika huvudmän. Därför ser utredningen behov av att, som ett första steg, tydliggöra möjligheterna för en utökad och fördjupad samverkan mellan skolformerna i syfte att ge eleverna bättre förutsättningar att nå målen med sin gymnasieutbildning. Det behöver därför tydliggöras på vilka sätt detta är möjligt i förhållande till befintlig reglering. Områden som behöver belysas är t.ex. hur samverkan såväl inom som mellan olika huvudmän och skolformer kan fungera utan att ansvaret för att ge elever stöd under utbildningens gång i gymnasieskolan skjuts över till komvux. Vidare behöver rektors ansvar för eleven och undervisningen vid samläsning, samt hur betygsättning ska ske, tydliggöras. Genom att detta klargörs kan gymnasieskolor få ytterligare verktyg för att fler elever ska nå målen med sin utbildning i gymnasieskolan. Beroende på vad Skolverket kommer fram till kan det, som ett andra

steg, framkomma att vissa frågor i anslutning till denna samverkan behöver utredas vidare.

8 Ikraftträdande

Kapitlet innehåller utredningens förslag angående ikraftträdande för de ändringar som vi föreslår i skollagen (2010:800), gymnasieförordningen (2010:2039) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Vi redovisar också våra överväganden när det gäller behovet av övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen (2010:800), gymnasieförordningen (2010:2039) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas från den 1 juli 2024.

Utredningens bedömning: Förslagen kräver inga övergångsbestämmelser.

Utredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 1 juni 2022. Med beaktande av tid för sedvanlig remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen våren 2023 och riksdagsbehandling kunna ske tidigast våren 2023. Enligt vår bedömning är det därmed rimligt att ett ikraftträdande kan ske den 1 januari 2024. För att huvudmän och skolor ska ges viss tid för förberedelser och för att Skolverket ska ha möjlighet att ta fram stöd, bedömer vi att tillämpning bör ske först från den 1 juli 2024. Utredningen bedömer att författningsändringarna inte föranleder behov av övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

I detta kapitel redogör vi för konsekvenserna av utredningens förslag och vissa av utredningens bedömningar. Vilka konsekvenser som ska beskrivas framgår dels av kommittéförordningen, dels av utredningens direktiv.

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet beskrivas. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Slutligen ska konsekvenserna beskrivas i enlighet med 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Där anges att det ska framgå av konsekvensutredningen vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas. Där anges vidare att det ska framgå vem/vilka som berörs av regleringen och om regleringen överensstämmer med EU-rätten.

I utredningens direktiv anges även att utredaren ska göra kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar med särskilt beaktande av förslagets konsekvenser för kommunernas kostnader och i förekommande fall lämna finansieringsförslag. En utgångspunkt i den delen är att de åtgärder som utredningen föreslår ska vara

kostnadseffektiva. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska även redovisa konsekvenserna utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering.

Utöver ovanstående har utredningen valt att även beskriva hur arbetet mot segregation kan komma att påverkas till följd av de föreslagna åtgärderna.

9.1 Problemet och vad som ska uppnås

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.

Mot denna bakgrund har utredningen fått ett uppdrag som består av två huvudområden. Det första av dessa huvudområden rör användningen av sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. yrkespaket, på introduktionsprogram i gymnasieskolan samt hur denna användning kan utvecklas. Statens intention med yrkespaketen är att de ska förbereda eleverna för arbetsmarknaden och möjliggöra en snabbare väg ut i arbetslivet. En ytterligare intention med yrkespaketen är att de ska fungera som påbyggbara utbildningar som stegvis kan leda till en examen, antingen direkt efter genomförd utbildning eller efter en tid i arbete. De förslag och bedömningar som utredningen har landat i inom detta område presenteras i kapitel 5.

Det andra huvudområdet handlar om hur övergången till komvux kan underlättas för elever som inte når målen med sin utbildning i gymnasieskolan. Här ska utredningen överväga om åldersgränser eller andra behörighetskrav i komvux bör ändras i syfte att skapa mer flexibla övergångar mellan introduktionsprogram och komvux och vid behov föreslå ändringar. Om förslag på ändrade åldersgränser i

komvux lämnas ska utredningen analysera hur förslagen påverkar unga elevers rättigheter och tillgång till bl.a. elevhälsa och stödåtgärder samt vid behov lämna förslag om hur dessa kan stärkas. Utredningen ska även undersöka och vid behov föreslå hur elever som är nära att nå en examen men som saknar en eller ett par kurser kan ges bättre förutsättningar att direkt efter avslutad gymnasieutbildning studera vidare i komvux. Förslag och bedömningar inom det området återges i kapitel 6.

Därutöver ger direktiven utredningen en möjlighet att lägga fram förslag inom andra åtgärder för att fler unga ska nå målen med sin utbildning i gymnasieskolan. Utredningen presenterar ett urval av andra åtgärder i kapitel 7.

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.

9.2 Kort om utredningens förslag, bedömningar och alternativa överväganden

I kommande avsnitt sammanfattar vi de förslag och bedömningar som lagts inom respektive område samt, där så ansetts lämpligt, alternativa överväganden.

9.2.1 Användningen av yrkespaket på introduktionsprogram

Utredningen lämnar i kapitel 5 två förslag i den del av uppdraget som rör yrkespaketets användning på introduktionsprogram:

- Det ska införas en definition av sammanhållna yrkesutbildningar (yrkespaket) i skollagens reglering av introduktionsprogram. Minsta omfattning av apl ska föreskrivas.

- Ansvaret för lokala programråd ska utvidgas till att även omfatta yrkesutbildning på introduktionsprogram och på gymnasiesärskolans nationella program.

Utredningen lämnar också ett antal bedömningar som syftar till att tydliggöra yrkespaketets roll i gymnasieskolan och öka kunskapen om vad utbildningarna leder till samt hur de kan användas. Dessa bedömningar genererar i första hand uppdrag till Skolverket.

De förslag och bedömningar som utredningen valt att gå fram med kan ses som ett första steg för att utveckla användningen av yrkespaketet i gymnasieskolan. Utredningen har även övervägt ytterligare reglering, t.ex. i form av en skyldighet för kommuner att erbjuda yrkespaketet inom ett allsidigt utbud av yrkesområden, vilket skulle kunna utöka elevers tillgång till yrkespaketet. Vår bedömning är dock att sådan reglering inte vore gynnsam i ett första skede eftersom det kvarstår arbete för att tydliggöra yrkespaketets roll i gymnasieskolan.

Det förekommer att elever på nationella program erbjuds utbildning på yrkespaketet antingen genom att läsa reducerat program eller genom att skrivas över till yrkesintroduktion, vilket är möjligt om det finns synnerliga skäl. Utredningen har inte tolkat att frågan om en eventuell utökad möjlighet att erbjuda yrkespaketet till elever på nationella program ingått i utredningens uppdrag. Om regeringen har en sådan ambition bedömer vi att fortsatt utredning behöver göras, t.ex. inom ramen för en bredare översyn av gymnasieutbildningarnas innehåll.

Slutligen har utredningen även övervägt att den lokala tillämpningen av yrkespaketet skulle kunna utvecklas genom att resurser tillförs via statsbidrag. Utredningen bedömer dock att ett bredare stöd från Skolverkets sida till huvudmän och skolor i utvecklingen av introduktionsprogram kan vara mer ändamålsenligt. I detta sammanhang vill utredningen också peka på den befintliga möjligheten för huvudmännen att söka statsbidrag för lärlingsliknande utbildning på introduktionsprogram.

Utredningen bedömer att ett nollalternativ, dvs. att inga åtgärder vidtas, skulle innebära att yrkespaketet fortsatt skulle kunna nyttjas inom ramen för introduktionsprogrammen, men utan önskvärd tydlighet om att studievägarna utgör ett alternativt mål för vissa elever. Utan vidtagna åtgärder gällande nationella yrkespaket är det

inte heller möjligt att framställa föreslagen statistik om resultat och utfall efter slutförda yrkespaket.

9.2.2 Underlätta övergången till komvux

Utredningen lämnar i kapitel 6 två förslag i den del av uppdraget som rör underlättande av övergången till komvux:

- Ett avslutande vägledningssamtal ska erbjudas elever som avser att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid och elever som riskerar att slutföra sin gymnasieutbildning utan att nå en examen eller behörighet till ett nationellt program. Även alla elever som avslutar gymnasiesärskolan ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal. Det ska framgå av gymnasieförordningen vilken information eleven ska få vid ett avslutande vägledningssamtal.
- Bestämmelsen om undantag från behörighetskraven i komvux, som möjliggör antagning av elever som ännu inte uppfyllt ålderskravet och som inte slutfört en gymnasieutbildning, ska justeras samt flyttas från förordning till lag.

Även i denna del ingår ett antal bedömningar som innebär uppdrag till Skolverket. Det gäller bl.a. behov av att, i samband med nästkommande revidering, se över läroplanernas innehåll om samverkan mellan skolformer. Det gäller även framtagande av stödmaterial för underlättande av övergången till komvux och tillämpningen av undantaget gällande åldersgränsen för komvux.

Alternativa åtgärder som utredningen har övervägt i denna del handlar bl.a. om även elever som slutfört ett nationellt yrkespaket borde omfattas av undantaget i 20 kap. 20 § andra stycket skollagen som i dag undantar elever som slutfört ett nationellt program eller likvärdig utbildning. Detta med anledning av de åtgärder som föreslås för att utveckla användningen av yrkespaketet i gymnasieskolan och för att främja en princip om utbildningarnas påbyggbarhet. Utredningen har valt att inte bredda målgruppen som är behörig till komvux före 20 års ålder, då en sådan förändring skulle riskera att förskjuta ansvar från gymnasieskola till komvux. Ett annat skäl för att inte bredda målgruppen till att omfatta elever från introduktionsprogram grundar sig på att de individuella studieplanerna kan variera stort vad gäller omfattning i innehåll och längd. Det blir

därmed svårt att i alla lägen jämställa uppnådda mål på ett introduktionsprogram med en slutförd utbildning på ett nationellt program.

Utredningen har övervägt att låta regleringen om undantag från åldersgränsen till komvux ligga kvar i komvuxförordningen. Vår bedömning är dock att det då vore svårt att tydliggöra regelverket på det sätt som krävs för att få en mer likvärdig och rättssäker tillämpning.

I syfte att öka ungdomars incitament att komplettera en ofullständig gymnasieutbildning har utredningen övervägt om elever som läst nationella program utan att nå examen och därefter gör en direktövergång till komvux borde få ta del av den högre bidragsdelen i studiemedlen. Ett sådant förslag skulle dock enbart omfatta de ungdomar som fyllt 20 år, eftersom yngre elever inte har rätt att ta del av studiemedlen där den högre bidragsdelen ligger. Enligt CSN:s uppföljning förefaller den högre bidragsdelen dessutom inte ha haft en avgörande effekt för övergången mellan introduktionsprogram och komvux, varför utredningen bedömt att en sådan åtgärd inte skulle vara kostnadseffektiv.¹

Utredningen har övervägt om elevers individuella studieplan som upprättats i gymnasieskolan skulle kunna förlängas för att inkludera en planering av den utbildning som ska kompletteras i komvux och därmed utgöra en brygga mellan skolformerna. Dessa överväganden resulterade i slutsatsen att en sådan reglering vore svårförenlig med de nuvarande urvalsreglerna för komvux, som gör gällande att elever som har en upprättad studieplan i komvux ska prioriteras. Dessutom finns det en mängd juridiska svårigheter förknippade med en sådan reglering, exempelvis vem som äger informationen i väntan på att en mottagare identifierats, hur den ska förvaltas och överföras. Med detta sagt, ser utredningen att det finns exempel på lokala strategier där man använder sig av förlängda individuella studieplaner på ett till synes framgångsrikt sätt.

Slutligen har utredningen övervägt att lägga fram förslag för att stärka elevers tillgång till stöd i komvux. Under utredningens arbete fick Skolverket i uppdrag av regeringen att kartlägga hur elevhälsa och stöd erbjuds elever i komvux. Utifrån detta läge, och eftersom frågan om stöd i komvux är komplex och inbegriper fler elevgrupper än de som direktiven har fokus på, bedömde vi att det var lämpligare

¹ CSN (2020). *Det högre bidraget till studerande från introduktionsprogram. En uppföljning av de två första åren*. Rapport 2020:8.

att Skolverkets kartläggning får ligga till grund för en kommande utredning.

Det föreligger egentligen få formella hinder för att unga som inte nått målen med sin gymnasieutbildning ska gå över till komvux. Ett nollalternativ skulle därmed innebära att ungdomar fortsatt kan göra en övergång, men sannolikt i mindre omfattning än vad som förväntas bli utfallet om utredningens förslag genomförs.

9.2.3 Andra åtgärder

Inom ramen för andra åtgärder lämnar utredningen i kapitel 7 två förslag:

- Skollagens reglering av elevens rätt till studie- och yrkesvägledning ska tydliggöras.
- Beslut om förlängd undervisning ska fattas inom ramen för ett åtgärdsprogram.

I övrigt lämnas i denna del bedömningar som beskriver behov av fortsatt uppföljning och utveckling inom områden som nyligen varit föremål för statliga utredningar, men som inte resulterat i förändring som utredningen bedömer är behövlig. Utredningen har baserat urvalet av områden för andra åtgärder på den kunskapssammanställning som utredningen presenterat i kapitel 4 samt på inspel från samråd som samstämmt pekade på utvecklingsbehov.

Eftersom utredningens direktiv är öppet skrivna vad gäller möjligheten att lämna förslag på andra åtgärder har alternativa överväganden främst rört urvalet av områden att fokusera på. Som vi konstaterat tidigare i betänkandet finns många bakomliggande orsaker till att elever inte når målen med sin utbildning.

9.2.4 De som berörs av utredningens förslag

De som i huvudsak kommer att beröras är elever, vårdnadshavare, lärare, rektorer och övrig skolpersonal i grundskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux. Vidare berörs offentliga och enskilda huvudmän samt arbetsgivare. De statliga myndigheter som berörs är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska

skolmyndigheten (SPSM) och Skolväsendets överklagandenämnd. Till viss del kan även högskolor och folkhögskolor beröras.

9.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

I en samhällsekonomisk konsekvensanalys redovisas vilka nyttor och kostnader som är förknippade med en föreslagen åtgärd, utifrån åtgärdens syfte och förväntade konsekvenser. De samhällsekonomiska effekterna av utredningens förslag är svåra att kvantifiera. De kan också uppstå såväl på kort som på längre sikt. Att elever inte når målen med sin gymnasieutbildning riskerar att öka segregationen och minska sysselsättningen i samhället. Brister i den studie- och vägledning som erbjuds elever kan leda till såväl kostnader för felval och avhopp, som till svårigheter i ungdomars etablering. För ungdomar som inte nått målen med sin gymnasieutbildning behöver det finnas strategier som ger goda förutsättningar för dem att komma vidare i sina studier eller till arbete. Valfungerande vägledning är viktig för kompetensförsörjningen och en förbättrad matchning på arbetsmarknaden. Om elever som saknar behörighet till nationella program kan få en alternativ och snabbare väg till arbetsmarknaden genom möjligheten att läsa påbyggbara yrkespaket bidrar detta på motsvarande sätt till samhällsekonomiska positiva konsekvenser. Det råder i dag stor brist på arbetskraft inom många sektorer.

Det finns därmed stora sociala och ekonomiska vinster för både individen och samhället i att öka antalet elever som lyckas slutföra sina studier såväl i de obligatoriska skolformerna som i gymnasieskolan och komvux. På så sätt kan risken för utanförskap och tillhörande välfärdskostnader i form av t.ex. ekonomiskt bistånd, hälso- och sjukvård, insatser från rättsväsendet samt produktionsförluster minskas.

Här nedan redogör vi för konsekvenser av utredningens förslag, inledningsvis med fokus på ungdomar och elever, därefter på kommuner, staten och företag. Slutligen beskriver vi övriga konsekvenser som förslagen kan få, bl.a. för tillgången till utbildad personal, jämställdhet, integration/segregation och det brottsförebyggande arbetet.

9.4 Konsekvenser för ungdomar och elever

Barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet.² Denna bestämmelse har sin utgångspunkt i FN:s konvention³ om barnets rättigheter (barnkonventionen). Enligt barnkonventionens grundprincip ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling. Konventionen fastslår också att vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening. Barn har enligt konventionen rätt till utbildning och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt ska konventionsstaterna bl.a. uppmuntra utvecklingen av olika former av gymnasial utbildning samt göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn. Principen om icke-diskriminering är en annan grundläggande rättighet som gäller oberoende av exempelvis barnets ursprung, funktionsnedsättning respektive etniska eller sociala ursprung. Konventionen gäller elever under 18 år i gymnasieskolan som då fortfarande betraktas som barn.⁴ Förslagen förväntas sammantaget leda till flera positiva effekter för såväl barn som unga vuxna och bedöms vara i enlighet med de åtaganden som följer av barnkonventionen.

Åtgärder för att tydliggöra yrkespaketets roll på introduktionsprogram ger unga större möjligheter att förberedas för yrken och kan ge en alternativ väg till arbetsmarknaden. Yrkespaket kan leda till ett ökat intresse för yrkesutbildning hos elever som inte nått behörighet till nationella program, vilket i sin tur kan öka deras studiemotivation och möjligheter till egen försörjning.

En lägsta omfattning för apl inom yrkespaket kan också bidra till att skapa motivation hos elever och bättre förståelse/förberedelse för yrket. Kontakten med arbetsgivare är viktig både för motivation och för möjligheten att senare få en anställning.

Förslaget att elever som avser att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid eller som riskerar att inte nå en examen ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal bedöms öka kunskaperna om vad som kvarstår för att nå målen samt om fortsatta utbildningsvägar och arbetsmarknaden. Detta bör leda till att fler ungdomar väljer att

² 1 kap. 10 § skollagen (2010:800).

³ Förenta nationernas konvention (1989) om barnets rättigheter blev svensk lag den 1 januari 2020.

⁴ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnens rättigheter. Artikel 1–3, 6, 28 och 29.

komplettera en ofullständig gymnasieutbildning. Därmed kan fler ungdomar komma längre i sin utbildning och få bättre förutsättningar att gå vidare till högre studier eller etablera sig på arbetsmarknaden.

Förslaget att förtydliga lagstiftningen om åldersgränsen för komvux skapar en större förutsägbarhet och rättssäkerhet för sökande till komvux. Likaså förväntas förslaget om förtydligande av regleringen om studie- och yrkesvägledning leda till en ökad likvärdighet i elevers tillgång till vägledning av god kvalitet.

Förslaget om att beslut om förlängd undervisning ska fattas inom ramen för ett åtgärdsprogram förtydligar uppdraget att denna insats också ska samordnas med annat särskilt stöd eleven kan ha. Det innebär även att beslutet fattas av rektorn som är närmast eleverna och som därmed har bättre förutsättningar än huvudmannen att avgöra om åtgärden passar för eleven. Det är viktigt att se till att beslut fattas utifrån den enskildes bästa och med möjlighet till inflytande från den enskilde, både vad gäller de som är under 18 år men och som omfattas av barnkonventionen och de som är äldre. Det innebär också en tydlighet i uppföljning och utvärdering av insatsen. Bedömningarna som rör behovet av möjligheter att erbjuda vissa stödåtgärder på ett mer flexibelt sätt syftar till att förbättra elevernas möjligheter att nå utbildningens mål inom ramen för gymnasieskolan.

9.4.1 Särskilt om konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vars syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter för alla personer med funktionsnedsättning.⁵ Det innebär bl.a. att barn med funktionsnedsättning, på lika villkor som andra, får tillgång till en inkluderande utbildning av kvalitet samt att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov. Forskning från IFAU har visat att insatser för att identifiera och hjälpa ungdomar med sämre

⁵ Utbildningsdepartementet (2008). *Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

förutsättningar att klara skolan kan bidra till att minska gruppen av unga som varken arbetar eller studerar.⁶

Ungdomar med funktionsnedsättning som erbjuds möjligheten att läsa ett yrkespaket på introduktionsprogram kan få en kontakt med arbetslivet genom apl, vilket kan stärka förutsättningarna för fortsatt anställning. Det kan finnas okunskap och fördomar bland arbetsgivare kring vissa funktionsnedsättningar som också kan minska med ökade möjligheter till apl och bättre samverkan om yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan inom ramen för lokala programråd. Den inriktning som utredningen tar i förslagen för utveckling av yrkespaketet anger att det även fortsättningsvis behöver finnas andra former för utbildning på introduktionsprogram, vilket är viktigt för att kunna utforma utbildningen efter elevens förutsättningar och behov.

Avslutande vägledningssamtal syftar bl.a. till att hitta lämpliga vägar till fortsatta studier eller arbetsmarknaden. För unga med funktionsnedsättning kan ett sådant samtal, och utvecklingen av mer strukturerade övergångsstrategier hos huvudmän, innefatta både möjliga vägar till studier som kontakter för stöd efter gymnasieskolan. Utöver vägledning till fortsatta studier och arbetslivet kan ungdomar som läst i gymnasiesärskolan också behöva stöd i t.ex. kontakter med Försäkringskassan och daglig verksamhet enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Förslaget om tydliggörande av regleringen om elevers tillgång till studie- och yrkesvägledning och bedömningarna som rör behovet av möjligheter att erbjuda vissa stödåtgärder på ett mer flexibelt sätt kan särskilt gynna elever med funktionsnedsättning. För elever med en funktionsnedsättning kan en välfungerande studie- och yrkesvägledning spela en ännu viktigare roll som stöd i att formulera mål för framtida studier eller arbete.⁷ Förslaget om att förlängd undervisning ska beslutas inom ramen för ett åtgärdsprogram är än mer viktigt för elever med funktionsnedsättning där ett åtgärdsprogram kan vara ett stöd där olika insatser samordnas och följs upp strukturerat.

⁶ Forslund, A. och Liljeberg, L. (2021). *Unga som varken arbetar eller studerar. En beskrivning av gruppen och effekter av insatser för att möta problemet*. IFAU Rapport 2021:12.

⁷ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*, s. 160 ff.

9.5 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommunerna

Två av de förslag som utredningen presenterar förväntas få ekonomiska konsekvenser för huvudmän för gymnasie- och gymnasiesärskolan. Det handlar dels om förslaget om ett utvidgat ansvar för samverkan mellan skola och arbetsliv i lokala programråd, dels om införande av en skyldighet att under vissa förhållanden ge elever ett avslutande vägledningssamtal. I nedanstående avsnitt presenteras hur omfattande dessa konsekvenser kan komma att bli. I beräkningen av kostnader för de två åtgärderna har utredningen anlitat konsultfirman Kjell Nyman. Utredningen gör i dessa bedömningar ingen skillnad mellan offentliga⁸ och enskilda huvudmän, vilket hänger samman med att analyserna och beräkningarna genomförs på aggregerad nivå utifrån antagandet om att kostnaderna genomsnittligt sett blir desamma för de båda kategorierna av huvudmän. De kostnader som uppstår kommer dock i högre grad att påverka kommuner eftersom en majoritet av gymnasieskolans elever, i synnerhet de som läser introduktionsprogram, läser i en skola med kommunal huvudman. Likaså går majoriteten av eleverna i gymnasiesärskolan i en skola med kommunal huvudman. Kompensationen för de kostnader som uppkommer enligt förslagen kommer att betalas ut till kommunerna som därefter, i förekommande fall, för den vidare till andra huvudmän utifrån samma grunder för ersättningen som kommunen använder när beloppen för sina egna skolor fastställs.

Förslaget om införande av definition av yrkespaket i skollagen samt att minsta omfattning av apl på yrkespaket ska föreskrivas bedöms inte leda till ökade kostnader. Förslaget innebär en utökad skyldighet för kommunerna att anskaffa platser till eleverna för apl. Men eftersom yrkespaket huvudsakligen erbjuds på yrkesintroduktion, där apl redan ska ingå i utbildningen och då alternativet är att eleverna genomför utbildningen i skolan, bedömer utredningen att förslaget inte ger ökade kostnader för kommunerna.

Utredningens intention med förslaget om justering av undantagsbestämmelse från åldersgränsen i komvux är inte att tillämpningen ska öka, utan att den ska bli mer likvärdig och rättssäker för den sökande. Därmed bedömer utredningen inte att förslaget genererar ökade kostnader för kommuner. Det är också så att kom-

⁸ Till offentliga huvudmän räknas förutom kommuner även regioner och gymnasieförbund.

munen har kostnader för dessa ungdomar oavsett skolform (gymnasieskola eller komvux) samt inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Även förslaget om att justera regleringen av elevers tillgång till studie- och yrkesvägledning ska, enligt utredningen, ses som ett tydliggörande av det nuvarande vägledningsuppdraget för huvudmän och skolor, inte som ett utökat åtagande i förhållande till detta. För de skolor som inte har arbetat i enlighet med gällande lagstiftning kan det förtydligade uppdraget innebära ett ökat resursbehov för att leva upp till kraven. Utredningen gör dock bedömningen att detta inte är något som ska kompenseras för enligt den kommunala finansieringsprincipen.

Förslaget om att förlängd undervisning ska beslutas inom ett åtgärdsprogram bedöms inte innebära annat än marginella ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser. Redan i dag rekommenderar Skolverket att besluten hanteras i den formen, vilket ligger i linje med hur utredningen uppfattar att åtgärden tillämpas i praktiken.

Utredningen vill också uppmärksamma att bedömningen (5.6.5) om att Skolverket bör föreskriva hur elevers utbildning enligt de nationella yrkespaketen ska dokumenteras i den individuella studieplanen respektive i gymnasieintyget, kan underlätta för nödvändig utveckling i skolornas administrativa stödsystem. Som påtalats i kapitel 5 uttrycker många skolföreträdare en frustration över bristen i tillgång till administrativa stödsystem, som möjliggör ett aktivt arbete med elevers individuella studieplaner och utfärdande av de dokument som elever ska få vid avslutad utbildning på ett introduktionsprogram.

9.5.1 Kostnader för utvidgat ansvar för lokala programråd

Utredningens förslag om att samverka mellan skola och arbetsliv i lokala programråd även ska omfatta yrkesutbildning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan får ekonomiska och organisatoriska konsekvenser framför allt för de skolor som själva inte har eller på annat sätt är knutna till några råd. På skolor där det sedan tidigare finns etablerade lokala programråd kan den föreslagna utvidgningen av uppdraget, enligt utredningens uppfatt-

ning, genomförs utan att några nya resurser i betydande mängd tillförs verksamheten. Karaktären på de samtal som förs förutses förbli densamma. De sakfrågor som diskuteras kommer förvisso att utvidgas till att även omfatta yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan, men efter att omställningen genomförts kommer det, enligt utredningens bedömning, enbart ha marginell inverkan på verksamhetens omfattning. Utredningen bedömer dessutom att liknande kontakter är nödvändiga redan i dag för att kunna tillgodose behovet av apl-platser, varför kostnadsökningarna bör bli begränsade.

Antaganden och beräkningar

Enligt uppgifter som utredningen fått från Skolverket finns det 21 kommuner i landet som anordnar yrkesintroduktion utan att anordna motsvarande nationellt yrkesprogram, vilket troligen innebär att där inte heller finns något lokalt programråd för yrkesområdet.⁹ Utöver dessa kommuner finns även 10 huvudmän som bedriver yrkesinriktad utbildning på nationella program i gymnasiesärskolan utan att ha elever på yrkesprogram i gymnasieskolan. Behovet av nya programråd kommer dock troligen inte att vara begränsat till dessa huvudmän. Nya behov kan även uppkomma för en del andra huvudmän, framför allt där de lokala programråden har en inriktning som ligger vid sidan om de yrkesutbildningar som bedrivs på introduktionsprogrammen och i gymnasiesärskolan.

I samband med att kravet på lokala programråd för de nationella yrkesprogrammen infördes gjordes inga beräkningar av förväntade kostnader. Skyldigheten att samverka i lokala programråd infördes tillsammans med övriga förändringar med Gy11, som såväl den dåvarande Gymnasieutredningen som regeringen bedömde skulle leda till kraftiga besparingar för kommunerna.¹⁰ Huvudmännen kompenenserades därmed inte för det nya åtagandet. Regleringen av hur programråden ska organiseras och verka är dessutom ytterst begränsad. Det finns inte heller någon uppdaterad bild av hur arbetet i de lokala

⁹ Att vi enbart beskriver antalet kommuner som har yrkesintroduktion utan motsvarande nationella yrkesprogram beror på att enskilda huvudmän bara får anordna yrkesintroduktion om de redan har tillstånd att bedriva utbildning på det nationella yrkesprogrammet.

¹⁰ SOU 2008:27 *Framtidsvägen*; Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

programråden går till i praktiken. Därmed saknas väsentliga underlag för utredningens uppskattning av förväntade kostnader.

Utredningen har därför bett om underlag från ett antal huvudmän, såväl offentliga som enskilda, gällande deras uppskattning av vad ett utvidgat uppdrag kan generera i form av ökade kostnader. Dessa underlag ger utredningen stöd i bedömningen att det nya åtagandet inte bör generera några större kostnader där det redan finns etablerade lokala programråd, så länge som inte ytterligare reglering av rådens arbetssätt eller organisation införs.

Utifrån detta underlag har utredningen bedömt att det är rimligt att tänka sig att omkring 100 nya lokala programråd kan behöva inrättas, inklusive de som bör etableras där det i dag inte föreligger krav. Den årliga kostnaden för den verksamhet som varje nytt programråd har, enligt utredningens antagande, beräknats uppgå till 50 000 kronor, vilket för 2020 års kostnadsnivå motsvarar ungefär 8 procent av en årsarbetskraft på heltid eller 140 arbetstimmar per år (jämför beräkningarna i avsnittet om avslutande vägledningssamtal). Det innefattar enligt gängse praxis endast ersättning för de insatser som medarbetare på de berörda skolorna gör.

Den totala kostnaden för att ge de lokala programråden ett utökat uppdrag förväntas därför, med utgångspunkt i 2020 års kostnadsnivå, uppgå till 5 miljoner kronor. Därutöver behöver, enligt utredningens bedömning, ett lika stort årligt belopp avsättas under två års tid för utvecklingskostnader. Dessa medel är inte enbart avsedda för de nyinrättade programråden, utan även för andra råd som behöver förändra sin verksamhet som en följd av det utvidgade uppdraget. De sammanlagda kostnader som förväntas uppstå till följd av förslaget om utvidgat ansvar för lokala programråd presenteras i tabell 9.1.¹¹

¹¹ I beräkningarna av kostnader för de aktuella åren har utredningen utgått från en inflation om 2 procent per år med utgångspunkt i kostnadsläget 2020.

Tabell 9.1 Kostnader för de lokala programrådets utvidgade uppdrag, miljoner kronor (nominella belopp)

Läsår	Nyinförda lokala programråd	Utvecklingsmedel	Total kostnad
2024/25	5,4	5,4	10,8
2025/26	5,5	5,5	11,0
2026/27	5,6		5,6
2027/28	5,7		5,7
2028/29	5,9		5,9

Källa: Utredningens beräkningar.

Den totala kostnaden under vart och ett av de första två åren efter reformens införande beräknas uppgå till omkring 11 miljoner kronor, varefter kostnaderna i grova drag halveras under efterföljande år.

9.5.2 Kostnader för avslutande vägledningssamtal för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Skyldigheten att alla elever som lämnar gymnasieskolan utan examen respektive gymnasiesärskolan oavsett studieresultat ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal får konsekvenser för huvudmännen framför allt i form av ökade lönekostnader. De av skolans medarbetare som ska genomföra samtalen antas i genomsnitt behöva omkring två timmar för planering, genomförande och eventuellt efterarbete för den nya uppgiften. Utredningen bedömer att detta genomsnitt speglar en variation i tidsåtgång. I vissa fall kommer skolan att behöva lägga ner mer arbete för att komma i kontakt med eleven eller andra relevanta aktörer, t.ex. tolk eller personer inom det kommunala aktivitetsansvaret, i andra fall mindre.

Den konsult som utredningen anlitat har tagit fram en beräkningsmodell för att uppskatta omfattningen av de kostnadsökningar som införandet av avslutande vägledningssamtal förväntas ge upphov till. I följande avsnitt beskrivs de antaganden som ligger till grund för de beräkningar som utredningen genomfört med hjälp av nämnda modell.

Antaganden om antalet elever som omfattas

För att beräkna hur många elever som kan komma att erbjudas avslutande vägledningssamtal har utredningen utgått från den senast tillgängliga statistiken om hur stor andel av eleverna på gymnasieskolans respektive program som fem år efter studiestarten inte nått en examen.¹² Dessa uppgifter avser elever som inledde sina gymnasiestudier för första gången i år 1 hösten 2016.¹³ Uppgifterna omfattar såväl elever på nationella program som introduktionsprogram, med undantag för elever som saknade svenskt personnummer vid utbildningens början.

Utifrån denna kull fastställs på programnivå andelen som fem år från studiestarten inte nått en examen. Därefter har två antaganden gjorts. För det första har vi antagit att de elever som saknar personnummer vid utbildningens början har samma examensfrekvens som övriga elever på det aktuella programmet. För det andra har de elever som gick i år 1 hösten 2021 programvis antagits ha samma examensfrekvens som nybörjarna 2016. Dessa båda antaganden har gjorts dels för att få fram uppgifter för samtliga gymnasieelever, dels för att spegla en elevkull som nu befinner sig i gymnasieskolan och som kan komma att omfattas av den nya skyldigheten för rektorer. I de genomförda beräkningarna har hänsyn därmed tagits till att antalet elever som börjat på gymnasieskolans olika program, som sinsemellan har stora skillnader i examensfrekvens, har förändrats sedan 2016.¹⁴ Detta gäller i synnerhet språkintröduktion, vars elevantal minskat kraftigt under de senaste läsåren. Beräkningarna utgår därmed från värden på programnivå, men uppgifterna som vi redovisar har därefter aggregerats till programtypsnivå.

Tabell 9.2 visar i kolumn 2 hur stor andel av eleverna som fem år efter studiestarten lämnat gymnasieskolan utan examen i den kull som modellen utgått ifrån (nybörjare hösten 2016). I kolumn 3 visas antal elever i år 1 hösten 2021 och i kolumn 4 ungefär hur många av

¹² Anledningen till att vi valt att utgå från uppgifter fem år efter studiestarten är att kunna spegla resultat bland så många individer som möjligt i en elevkull. Som framgått av kapitel 3 finns olika skäl till att elever behöver mer än tre år på sig i gymnasieskolan. Det gäller såväl elever på nationella program, som t.ex. gör programbyten eller har studieuppehåll, som elever som inlett sina studier på introduktionsprogram i syfte att nå behörighet och därefter slutföra ett nationellt program.

¹³ Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåret 2020/21, tabell 3C.

¹⁴ Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolans elever läsåret 2021/22, tabell 5B.

dem som förväntas inte nå examen inom fem år, givet att de har samma resultat som nybörjarna 2016.

Tabell 9.2 Statistiskt underlag för beräkning av förväntat antal elever som ska erbjudas avslutande vägledningssamtal

	Andel av nybörjare ht 2016 som fem år från studiestarten inte nått examen (%)	Antal elever i år 1 ht 2021	Antal av dessa som förväntas inte nå examen inom fem år
Yrkesprogram	23,8	36 114	8 600
Högskoleförberedande program	16,2 ¹⁵	75 278	12 200
Introduktionsprogram	80,5 ¹⁶	21 858 ¹⁷	17 600
<i>Totalt gymnasieskolan</i>			38 400
Gymnasiesärskolan			1 800
Summa			40 200

Källa: Skolverket och utredningens beräkningar.

Givet att andelen elever som inte når fram till en gymnasieexamen förblir oförändrad på de olika programmen kan en uppskattning göras av antalet elever som förväntas bli erbjudna ett avslutande vägledningssamtal i den kull som nu går i år 1 (dvs. läsåret 2021/22). Totalt sett handlar det om 38 400 elever, varav 17 600 är elever som inlett sina studier på introduktionsprogram, 12 200 är elever som börjat på ett högskoleförberedande program och resterande 8 600 är elever som börjat på ett yrkesprogram. Utöver angivna antal tillkommer 1 800 elever som läst i gymnasiesärskolan. Uppskattningen av antalet elever som ska få ett avslutande vägledningssamtal i gymnasiesärskolan bygger på uppgifter om antalet elever i år 1 hösten 2021.¹⁸ Enligt förslaget ska samtliga elever som avslutar sin gym-

¹⁵ I uppgiften har även resultat bland elever som läst International Baccalaureate (IB) inkluderats. Detta gör att andelen skiljer sig marginellt från den officiella statistiken om resultat för högskoleförberedande program där IB särredovisas i egna tabeller. Skillnaden uppgår till 0,1 procent (16,2 i våra beräkningar jämfört med 16,1 procent i Skolverkets tabell 3 C om betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåret 2020/21).

¹⁶ Eftersom preparandutbildningen lades ner mellan de två kullar som beräkningsmodellen utgår från har resultaten för det introduktionsprogrammet exkluderats. Det gör att andelen som presenteras för introduktionsprogrammen i tabell 9.2 skiljer sig från den officiella statistiken om betyg och studieresultat i gymnasieskolan.

¹⁷ Elever som ht 2021 var redovisade på preparandutbildningen i år 1 har exkluderats ur beräkningarna.

¹⁸ Skolverkets officiella statistik om gymnasiesärskolans elever läsåret 2021/22, tabell 3B.

nasiesärskoleutbildning, oavsett deras studieresultat, få ett avslutande samtal.

Sammantaget handlar det i den aktuella elevkullen följaktligen om 40 200 elever som ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal i gymnasie- och gymnasiesärskolan.

Antaganden om bemanning

För att kunna uppskatta kostnader för den bemanning som krävs för att elever ska få ett avslutande vägledningssamtal har den konsult som utredningen anlitat utgått från faktiska lönenivåer hos tre personalkategorier som bedömts vara relevanta för genomförandet. Det handlar om yrkeslärare, lärare i gymnasieskolans allmänna ämnen samt studie- och yrkesvägledare.¹⁹ Både personal i skolor med offentlig huvudman och i skolor med enskild huvudman ingår. Uppgifterna har viktats efter antalet individer inom respektive kategori.

Med en viktad genomsnittlig månadslön (2020) för gymnasie-lärare i allmänna ämnen, lärare i yrkesämnen och studie- och yrkesvägledare på 38 080 kronor²⁰ och ett påslag för sociala avgifter på 42 procent innebär det att bruttokostnaden för varje samtal i genomsnitt kommer att uppgå till 770 kronor, uppräknat till 2024 års nivå²¹.

Beräkning av kostnader

De ovan presenterade uppskattningarna baseras, som nämnts, på uppgifter om de elever som påbörjade sina studier höstterminen 2021. En del av dessa kommer att lämna gymnasieskolan och i samband med det erbjudas ett avslutande vägledningssamtal redan efter ett år. Andra kan hamna i samma situation efter två, tre, fyra eller kanske fem år. Hur kostnaderna för alla samtal med eleverna i en och samma årskull kommer att fördela sig mellan åren är därför svårt att förutse. En rimlig bedömning är dock att det är förhållandevis få elever som överväger att lämna gymnasieskolan redan efter ett eller två år. Däremot kan det under det tredje studieåret vara många som

¹⁹ Vad gäller den personal som ska hålla avslutande vägledningssamtal i gymnasiesärskolan har utredningen utgått från att lönenivåerna följer det viktade genomsnittet för de personalkategorier som beräkningarna baseras på.

²⁰ SCB:s lönestrukturstatistik, *Lön efter yrke* (4-siffrig SSY-kod). Uppgifterna gäller för 2020.

²¹ Prisomräkningen baseras på ett antagande om en inflation på 2 procent per år.

inte uppnår sina mål på den tid de förväntat sig och som en följd av det lämnar gymnasieskolan utan examen. Andra elever kan av olika anledningar stanna kvar i gymnasieskolan ytterligare ett eller två år.

Utredningen har därför gjort bedömningen att den genomsnittliga tiden från det att eleven börjar i gymnasieskolan till dess att hen överväger att avsluta sina studier utan en examen sannolikt uppgår till omkring tre år. Beräkningarna bygger därför på motsvarande sätt på ett antagande om att kostnaderna genomsnittligt sett uppkommer två till tre år efter det att studierna inletts, när merparten av eleverna befinner sig i år 3.

För den elevkull som befann sig i år 1 hösten 2021 kommer det tredje studieåret infalla läsåret 2023/24. Eftersom utredningen föreslår att skyldigheten att ge elever ett avslutande vägledningssamtal ska tillämpas först det därpå följande läsåret redovisas dock kostnader från 2024/25.²² För detta läsårs beräknas kostnaderna uppgå till 31,8 miljoner kronor (41 300 samtal gånger 770 kronor/ samtal).

För att få fram en bild av hur många elever som kan komma i fråga för erbjudandet av avslutande vägledningssamtal i senare elevkullar har hänsyn även tagits till SCB:s prognoser över förväntat antal ungdomar i 16-årsåldern under de aktuella åren.²³ I övrigt har genomströmningen på de högskoleförberedande programmen, yrkesprogrammen respektive introduktionsprogrammen antagits vara oförändrad under prognosperioden och den årliga inflationen antagits vara 2 procent i enlighet med Riksbankens mål. Antalet elever som ska erbjudas avslutande vägledningssamtal i gymnasieskolan har slutligen antagits vara konstant. Utredningen har utifrån dessa antaganden tagit fram en prognos för hur totalkostnaden för de avslutande vägledningssamtalen kan komma att förändras under fem efter varandra följande läsårs (se tabell 9.3 nedan).

²² Tillvägagångssättet beror på att det för närvarande inte finns några uppgifter om de elever som kommer att gå i år 1 hösten 2022 och som därmed kommer befinna sig i år 3 2024/25.

²³ Vad gäller framskrivningen har utredningen utgått från ett antagande att så gott som alla ungdomar inleder sina gymnasiestudier det år som de fyller 16 år.

Antaganden om övriga kostnader

Eftersom samtalen är tänkta att genomföras som en integrerad del av huvudmännens ordinarie verksamhet förutses de i övrigt endast ge upphov till begränsade kostnadsökningar. Någon uppskattning av kostnader som kan uppkomma utöver ersättning för nedlagt arbete har därför inte gjorts. Kostnader för sådan administration som skolan kan behöva utföra för att delge elever skriftlig information förväntas ingå i de kostnader som utredningen uppskattat för samtalens tidsåtgång.

Redovisning av beräkningarna för de totala kostnaderna för förslaget

Förväntad totalkostnad för de avslutande vägledningssamtalen under de närmast följande läsåren efter införandet presenteras i tabell 9.3.

Tabell 9.3 Förväntad totalkostnad för de avslutande vägledningssamtalen läsår 2024/25–2028/29

Läsår	Antal samtal	Bruttokostnad/samtal (nominellt)	Totalkostnad miljoner kr (nominellt)
2024/25	41 300	770	31,8
2025/26	41 700	786	32,8
2026/27	42 400	801	33,9
2027/28	42 900	817	35,0
2028/29	44 200	833	36,8

Källa: Utredningens beräkningar.

Sammantaget uppskattas kostnaderna för de avslutande vägledningssamtalen uppgå till drygt 30 miljoner kronor årligen.

I beräkningarna för de aktuella åren har hänsyn inte tagits till eventuella förändringar i elevers fördelning på gymnasieskolans olika program. Sådana kan komma att bli aktuella dels som följd av ökat mottagande av nyanlända elever (t.ex. från Ukraina), dels genom att elever framöver förväntas läsa yrkesprogram i högre grad och högskoleförberedande program i lägre grad. Det sistnämnda som en följd av beslut att införa grundläggande högskolebehörighet

på yrkesprogram samt en eventuell ny princip för beslut om dimensionering av utbud där arbetsmarknadens behov ska vägas in i högre grad än i dag.²⁴ Det är svårt att uppskatta vilka effekter som aktuella förändringar kan ge för ungdomars gymnasieresultat. T.ex. kan åtgärder som leder till att fler elever läser yrkesprogram stärka deras förutsättningar att nå examen. Samtidigt kan en sådan utveckling motverkas om förändringar i utbudet efter införande av en ny princip för dimensionering leder till att fler elever behöver läsa en utbildning som de inte valt i första hand och därmed har lägre motivation att fullfölja.

Antaganden om effekter i form av att fler elever väljer att stanna kvar i gymnasieskolan

Som en följd av införandet av de avslutande vägledningssamtalen bedömer utredningen att fler elever som annars skulle ha lämnat gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan väljer att stanna kvar i utbildningen. Hur stor denna effekt kan tänkas bli och i vilken utsträckning den leder till att fler når målen med sin utbildning är svår att förutse. Även andra av utredningens förslag, t.ex. förtydliganden kring tillgången till studie- och yrkesvägledning, kan bidra till att fler ungdomar väljer att vara kvar längre i gymnasieskolan. Utredningen ser inte att det finns skäl för att kommuner kompenseras för sådana effekter eftersom de inte grundar sig på nya åtaganden för kommunerna.

Antaganden om effekter på elevantalet i komvux

Utredningen bedömer att skyldigheten att erbjuda elever ett avslutande vägledningssamtal kommer att leda till att elevantalet i komvux ökar. Det är svårt att med säkerhet uppskatta hur stor denna ökning blir. Med utgångspunkt i de uppgifter om ungdomars övergång till komvux som vi presenterar i kapitel 6 och bilaga 4 har vi gjort följande antaganden för att uppskatta hur stor ökningen kan

²⁴ Införandet av den nya principen för dimensionering av utbud är dock avhängigt att riksdagen fattar beslut i enlighet med regeringens proposition 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

komma att bli. Uppgifterna speglar ungdomar som ingick i avgångskullen 2015/16 eller som var jämgamla med denna avgångskull.²⁵

För det första har vi utgått från att ungdomars övergång ser olika ut beroende på om de läst i år 3 på ett nationellt program eller inte. Utifrån underlaget har vi därför undersökt hur stor andel av dessa ungdomar som läste i komvux året efter att deras jämgamla tog examen. För de ungdomar som läst år 1 eller 2 på nationellt program eller som endast läst introduktionsprogram har vi i stället utgått från andelen som läste i komvux två år efter att deras jämgamla tog examen.

Vi har därefter antagit att som en följd av införandet av de avslutande vägledningssamtalen kommer andelen som går över till komvux att öka med 5 procent i var och en av dessa grupper. För ungdomar som läst introduktionsprogram förväntas övergången även öka till sfi i samma utsträckning.²⁶ En ökning om 5 procent skulle enligt dessa beräkningar leda till att cirka 400–500 fler ungdomar om året väljer att gå över till komvux (inkl. sfi) som en följd av att de fått ett avslutande vägledningssamtal.

Slutligen har vi antagit att elever som läst i år 3 på ett nationellt program i gymnasieskolan kommer att studera på 50 procent av heltid i komvux, medan övriga ungdomar kommer att läsa 100 procent. Med utgångspunkt i Skolverkets statistik om kostnader för en helårsstuderande i komvux 2020 har vi därefter kunnat beräkna en kostnad för det ökade elevantalet. Sammantaget uppskattar utredningen att kostnaden till följd av ett ökat elevantal i komvux uppräknat till 2024 års kostnadsnivå kan uppgå till omkring 18 miljoner kronor årligen.²⁷

Utöver de kostnader som kan uppstå som följd av ett ökat antal elever i komvux finns det risk för viss undanträngningseffekt för övriga elevgrupper i skolformen om inte kommunerna har möjlighet att dimensionera för ett ökat mottagande. Likaså kan fler elever i komvux ställa krav på att kommuner upphandlar fler platser hos privata utförare. Det är dock upp till varje kommun att, bortsett från

²⁵ Grupperingen av ungdomar efter deras studieresultat i gymnasieskolan följer här samma indelning som i avsnitt 6.2.3 och bilaga 4. Utredningen har i denna del inte gjort några antaganden om hur omfattande ökningen av övergången från gymnasieskolan kan tänkas bli. Detta eftersom det saknas underlag om faktisk övergång bland elever som läst i den skolformen.

²⁶ Sfi är en del av komvux, men eftersom statistiken särredovisar uppgifter om elever i sfi återger vi de förväntade elevökningarna separat.

²⁷ Uppskattningen bygger på att populationen 2024 är lika stor som den elevkull som beräkningarna utgår från, dvs. avgångselever 2015/16 och deras jämgamla. Inflationen och därmed kostnadsökningarna antas uppgå till 2 procent per år.

sådan utbildning som elever har rätt till, fatta beslut om mottagande i komvux av de ytterligare ungdomar som kan tänkas tillkomma till följd av det avslutande vägledningssamtalet. Om fler ungdomar läser i komvux minskar samtidigt kommunernas kostnader för det kommunala aktivitetsansvaret och möjligen också försörjningsstöd.

Utredningen bedömer att kommunerna inte behöver kompenseras ytterligare för de kostnader som förväntas uppstå till följd av ett ökat relevantantal. Detta inte minst eftersom ersättning redan utgått i samband av införandet av rättigheten till behörighetsgivande studier.²⁸

Antaganden om effekter för det kommunala aktivitetsansvaret

Utredningen bedömer att de åtgärder som föreslås på sikt kan leda till ett minskat behov av insatser inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret. En intention med införandet av de avslutande vägledningssamtalen är att kommunernas aktivitetsansvar ska underlättas. När fler ungdomar till följd av samtalen väljer att fortsätta sin utbildning antingen i gymnasieskolan eller i komvux minskar också inflödet till aktivitetsansvaret. Hur stor denna effekt kan komma att bli är svårt att uppskatta. Aktivitetsansvaret kan också vara en del av ett avslutande vägledningssamtal. Vår bedömning är att en tidig kontakt kan minska övergången till aktivitetsansvaret, men också att det är mer kostnadseffektivt än uppsökande verksamhet efter att eleven slutat gymnasieskolan. Utredningen bedömer samtidigt att den övre åldersgränsen för aktivitetsansvaret behöver ses över. Därför finner utredningen inte att det i nuläget finns skäl att förvänta besparingar inom detta område.

9.5.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag.²⁹ På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver den som är nödvändig med hänsyn

²⁸ Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning i komvux*, s. 37–39.

²⁹ 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725).

till de ändamål som har föranlett den.³⁰ Bestämmelserna ger uttryck för en proportionalitetsprincip.

Förslaget om programrådets uppdrag innebär ett utvidgat ansvar för befintliga lokala programråd och krav på utveckling av nya lokala programråd där sådana saknas i dag. Utredningen bedömer samtidigt det utvidgade ansvaret inte bör utgöra en större inverkan på den kommunala självstyrelsen eftersom kommuner redan i dag behöver ha upparbetade kontakter med lokala arbetsgivare i anordnandet av apl för elever på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan.

Förslaget om ett avslutande vägledningssamtal innebär att kommunerna får nya obligatoriska uppgifter som inte finns i dag och kan därför i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen. Förslaget om justerad undantagsbestämmelse gällande åldersgränsen för komvux kan leda till att kommuner som tillämpar nuvarande bestämmelse antingen restriktivt eller frikostigt kan behöva ändra sin praxis.

Förslaget om att justera bestämmelsen om elevers tillgång till studie- och yrkesvägledningen syftar till att höja kvaliteten på arbetet med studie- och yrkesvägledningen genom att i bestämmelserna tydliggöra flera betydelsefulla delar som redan i dag ryms inom uppdraget. Detta kan i sin tur förbättra likvärdigheten och möjligheterna för elever att nå målen för utbildningen. Det förtydligade uppdraget innebär att arbetet med studie- och yrkesvägledning i högre utsträckning regleras och kan innebära att vissa kommuner behöver förändra sina rutiner och arbetssätt. Även förslaget om förlängd undervisning kan leda till förändrade rutiner och arbetssätt, då ansvaret för beslut förs över från huvudman till rektor och dokumenteras inom ramen för åtgärdsprogram. I praktiken har dock många huvudmän redan i dag delegerat beslutet till rektor och för dem blir förändringen mindre. Många huvudmän har redan i dag också valt att besluta förlängd undervisning i åtgärdsprogram.

Utredningen bedömer sammantaget att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen till följd av de åtgärder som föreslås är liten och proportionerlig mot syftet.

³⁰ 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

9.6 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Som nämnts ovan bedömer utredningen att de tillkommande krav som utredningen föreslår ger samma konsekvenser för enskilda som för offentliga huvudmän.

Enskilda kan inte vara huvudmän för komvux, men utredningen vill betona att det är av samma vikt att huvudmän för fristående gymnasieskolor etablerar samarbete med komvux för att underlätta ungdomars övergångar dit.

9.7 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för staten

I följande avsnitt redovisas de konsekvenser som utredningen identifierar kommer att uppstå för staten med anledning av förslag och bedömningar i betänkandet.

Utöver de konsekvenser för skolmyndigheterna som beskrivs nedan bedömer utredningen att förslagets genomförande bör underlättas genom att antalet utbildningsplatser på landets studie- och yrkesvägledarutbildningar utökas. Detta för att i högre grad möta söktrycket till dessa utbildningar och behovet av kompetens i landets skolor. Enligt Universitetskanslersämbetets statistik är det omkring tre förstahandssökande till varje utbildningsplats på studie- och yrkesvägledarutbildningarna. Exempelvis fanns det inför höstterminen 2021 1 165 behöriga förstahandssökande, varav 366 antogs.³¹ Behovet att utöka antalet utbildningsplatser har tidigare beskrivits av bl.a. Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.³²

³¹ Enligt uppgifter som Universitetskanslersämbetet bistått utredningen med.

³² SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*, s. 333 ff.

9.7.1 Konsekvenser för Skolverket

Utredningen lägger följande bedömningar, uppdrag eller uppgifter till Skolverket.

- Tillsammans med de nationella programråden tydliggöra hur de nationella yrkespaketen kan användas på introduktionsprogram (5.6.1).
- Som del av ett bredare stöd gällande introduktionsprogrammen på nytt implementera möjligheten att erbjuda yrkespaket (5.6.3).
- Ta fram föreskrifter om minsta omfattning av apl (5.6.4).
- Ta fram föreskrifter om dokumentation i individuella studieplaner och revidera föreskrift om gymnasieintyg. Utveckla statistik om resultat och etablering efter slutfört nationellt yrkespaket samt sysselsättning efter gymnasiesärskolan. Utvärdera följer av föreslagna åtgärder för användningen av nationella yrkespaket på introduktionsprogram (5.6.5).
- Följa upp arbetet i de lokala programråden (5.6.6).
- Erbjud stöd för genomförande av de avslutande vägledningssamtalen samt följa upp utfall av införandet (6.6.1).
- Se över läroplaner för gymnasieskola och komvux avseende riktlinjer för samverkan vid nästa revidering samt ta fram stöd för underlättande av övergångar (6.6.2).
- Erbjud stöd till kommuner i tillämpningen av undantagsbestämmelsen från åldersgränsen i komvux samt följa upp tillämpningen (6.6.3).
- Se över relevanta kompetensutvecklingsinsatser och stöd i syfte att utveckla det förebyggande och hälsofrämjande arbetet i komvux (6.6.4).
- Se över hur huvudmän och rektorer kan ges stöd i att kartlägga elevers behov av studie- och yrkesvägledning samt hur studie- och yrkesvägledning kan inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet. (7.3.1).

- Genomföra en kartläggning av de stödåtgärder som erbjuds i gymnasieskolan och se över förutsättningar för en regelbunden uppföljning (7.3.2).
- Tydliggöra möjligheterna för elever att kunna läsa i komvux samtidigt som de är inskrivna i gymnasieskolan (7.3.5.).

Utredningen bedömer att samtliga dessa uppgifter har en tydlig koppling till myndighetens instruktionsenliga verksamhet. Bedömningarna kan medföra att Skolverket beslutar om att ta fram nya stödmaterial eller uppdatera befintliga material, om det bedöms nödvändigt. En analys av ett sådant behov får anses ingå i myndighetens åtagande enligt instruktionen, se förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Eventuella kostnader i denna del bedöms därför rymmas inom myndighetens ramanslag.

9.7.2 Konsekvenser för övriga skolmyndigheter

Skolväsendets överklagandenämnd

Utredningen föreslår förtydliganden i skolförfattningarna när det gäller behörighet till komvux avseende ålderskravet. Frågor som rör mottagande och behörighet till komvux, enligt 20 kapitlet skollagen, fattas i samma beslut. Dessa beslut hanteras således i ett samlat ärende hos Skolväsendets överklagandenämnd. Enligt uppgift från Skolväsendets överklagandenämnd uppgår antalet ärenden som överklagas till omkring 20–30 per år och det är högst ovanligt att grunden för beslutet utgörs av att sökanden inte uppfyller ålderskravet. Utredningens förslag innebär att en möjlighet att göra undantag från ålderskravet till komvux förs över från förordning till lag (dvs. om en individuell bedömning visar att det föreligger särskilda skäl att göra undantag från de villkor som krävs för behörighet). Genom detta kommer ett beslut om behörighet som baseras på denna bedömning bli möjliga att överklaga enligt 28 kap. skollagen. Utredningens förslag kan därmed innebära en ökning av de ärenden som varje år överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd som rör frågor om behörighet. Ökningen bedöms dock vara högst marginell och bör rymmas inom befintliga anslag till nämnden.³³

³³ Enligt uppgifter som Skolväsendets överklagandenämnd bistått utredningen med.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)

De kostnader som tillkommer för SPSM vad gäller t.ex. att bistå Skolverket i översynen av befintliga kompetensutvecklingsmaterial gällande stöd i komvux bedöms vara marginella och föreslås hanteras genom omprioriteringar inom ramen för SPSM:s nuvarande verksamhet.

Skolinspektionen

Förslagen innebär att det tillkommer områden i skollagen som omfattas av Skolinspektionens tillsynsansvar. Utredningen ser också att Skolinspektionen med fördel skulle kunna genomföra kvalitetsgranskningar inom följande områden:

- tillämpningen av individuella studieplaner på introduktionsprogram,
- om den justerade bestämmelsen som möjliggör undantag från åldersgränsen vid antagning till komvux leder till en mer likvärdig tillämpning,
- om den justerade bestämmelsen om elevers tillgång till studie- och yrkesvägledning leder till ökad kvalitet och likvärdighet, samt
- tillämpningen av gymnasieförordningens stödbestämmelser.

Bedömningen är dock att förslagen inte innebär att myndighetens arbetsinsatser utökas i någon betydande omfattning. Eventuella ökade kostnader bör därmed rymmas inom myndighetens befintliga ramanslag.

9.8 Konsekvenser för folkhögskolan

Utredningen bedömer att utbildning i folkhögskolan är en viktig alternativ väg för unga vuxna som vill skaffa sig en utbildning motsvarande gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Genom att ungdomar i samband med de avslutande vägledningssamtalen delges information om möjligheten att läsa i folkhögskola bedömer utred-

ningen en viss ökning av antalet unga som söker sig vidare till denna utbildningsform.

Utifrån de uppgifter som utredningen presenterat i kapitel 6 och bilaga 4 vad gäller tidigare övergångar till folkhögskola skulle en ökning om 5 procent innebära färre än 100 tillkommande ungdomar årligen. Enligt uppgifter som SCB bistått utredningen med uppgick kostnaden per helårsdeltagare i folkhögskolans allmänna kurs 2020 i genomsnitt till 107 955 kronor.³⁴ En ökning om 100 tillkommande helårsdeltagare innebär därmed en ökad kostnad om nästan 12 miljoner kronor i 2024 års kostnadsnivå. Det saknas underlag för att uppskatta en möjlig ökning i övergången mellan gymnasiesärskolan och folkhögskolan. Utredningen bedömer att även en sådan ökning kan förväntas. Folkhögskolan har dock ingen skyldighet att ta emot dessa ungdomar. Regeringen har under senare tid också tillfört medel för att utöka antalet utbildningsplatser inom folkbildningen. Utredningen bedömer att det inte finns anledning att tillföra ytterligare medel för ett relativt begränsat tillskott av fler deltagare.

9.9 Konsekvenser för små företag

Utredningens förslag syftar till att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning, vilket i sin tur kan stärka gymnasieskolans bidrag till kompetensförsörjningen. En förbättrad kompensationsförsörjning kommer att gynna alla arbetsgivare men kan få större betydelse för små företag då dessa har mindre möjligheter och högre trösklar i form av risker och kostnader om de ska göra egna investeringar i utbildning.

Det utvidgade ansvaret för lokala programråd kan innebära utmaningar för små företag att delta. Samtidigt bedömer utredningen att små företag kan dra nytta av möjligheten att genom de lokala programråden föra fram sina behov av kompetens inom ramen för t.ex. utformningen av lokala yrkespaket.

Förslaget om avslutande vägledningssamtal kan innebära att stora företag (enskilda huvudmän för gymnasieskola och gymnasiesär-

³⁴ Beräkningen av kostnad per helårsdeltagare i folkhögskolans allmänna kurs utgår från uppgifter i Folkbildningsrådet (2021). *Folkhögskolans ekonomi 2020*, s. 19, samt Folkbildningsrådet (2021). *Folkbildningens betydelse för sambället 2020*. Folkbildningsrådets samlade bedömning, s. 85. Antalet helårsdeltagare har beräknats genom att ta antalet deltagarveckor för allmän kurs delat med 35.

skola) kan nå vissa stordriftsfördelar i relation till mindre företag/huvudmän. Sådana eventuella konsekvenser förväntas dock inte vara av en sådan omfattning att de kan leda till påverkan på små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

9.10 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

De åtgärder som utredningen föreslår förväntas leda till positiva effekter för kompetensförsörjningen genom att fler unga når målen med sin gymnasieutbildning. Gymnasieskolans bidrag till kompetensförsörjning och ökad sysselsättning kan också stärkas genom att fler elever som saknar behörighet till nationella program erbjuds möjligheten att läsa yrkespaket som är förankrade med branscher och/eller den lokala arbetsmarknaden.

9.11 Konsekvenser för jämställdheten

Syftet med jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män, respektive flickor och pojkar, att forma samhället och sina egna liv. Jämställd utbildning innebär att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor gällande utbildning, studieval och personlig utveckling. Utredningen bedömer att förslagen kan leda till positiva effekter för jämställdheten i samhället.

Under de senaste åren har skillnaden mellan pojkars och flickors grundskoleresultat minskat något. Fortfarande är det dock en något större andel pojkar som inte når behörighet till nationella program och därmed inleder sin gymnasieutbildning på ett introduktionsprogram. Syftet med utredningens förslag som rör yrkespaketen är att fler elever på introduktionsprogram ska ges möjlighet till ett tydligt alternativt mål med sin utbildning och rustas med kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar. Utredningen bedömer att detta är ett viktigt bidrag i arbetet för jämställd utbildning.

Kvinnor når examen i gymnasieskolan i högre grad än män. Bland de ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan examen är det vanligare bland kvinnor än bland män att komplettera sin utbildning i komvux eller folkhögskola. Utredningen bedömer att införandet av

ett avslutande vägledningssamtal kan bidra till att utjämna dessa skillnader mellan könen.

Det finns begränsad kunskap om skillnader mellan mäns och kvinnors sysselsättning efter gymnasiesärskolan. Utredningen bedömer att framställning av statistik inom detta område är ett viktigt bidrag till framtida analyser av könsskillnader i utfall av utbildning efter gymnasiesärskolan.

Likvärdig tillgång till studie- och yrkesvägledning av god kvalitet kan leda till att fler elever får en bredare kunskap om utbildningssystemet och därmed bättre förutsättningar att göra välgrundade val av utbildning. Får eleverna kunskap om kopplingen mellan skolans ämnen och ett yrke kan de lättare se hur studierna kan leda till att de når sina mål, vilket kan bidra till att öka elevernas motivation. Gymnasieskolans utbildningar, i synnerhet yrkesprogrammen, präglas av en stark könsuppdelning. Flera av de yrkesprogram som har stor andel i etablerad ställning efter gymnasieskolan domineras av män. Genom att elever tidigt får möjlighet att utveckla sin valkompetens ökar förutsättningarna att de gör val som utgår från egna förmågor och intressen snarare än normstyrda bilder av manliga och kvinnliga yrken.

9.12 Konsekvenser för integrationen och arbetet mot segregation

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar riskerna för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration. En prioriterad fråga är att förbättra nyanländas förutsättningar att etablera sig och bli delaktiga i arbets- och samhällslivet.

Målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla.³⁵ I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation anges följande prioriterade områden: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Inom utbildningsområdet inriktas arbetet mot skolsegregation och att sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska. Skolsegregatio-

³⁵ Prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114.

nen har en negativ påverkan på likvärdigheten och riskerar försämra skolväsendets förmåga att kompensera för elevernas skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, vilket drabbar elever med mindre gynnsam bakgrund hårdast. Skolan ska ge alla möjlighet att utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål oavsett bakgrund. Slutförd grundskole- och gymnasieutbildning är en av de mest avgörande faktorerna för individens framtidsutsikter. Den inriktning som utredningen ger uttryck för i kapitel 5, vad gäller införande av ett alternativt mål till examen för vissa elever på introduktionsprogram, kan bidra till att fler unga ges möjlighet att läsa en utbildning som leder till arbete och egen försörjning.

Utredningens förslag har som övergripande syfte att leda till att fler unga når målen med sin utbildning, vilket stärker förutsättningarna för högre studier och etablering på arbetsmarknaden och därmed möjligheten att försörja sig själv. Detta bidrar till att fler får bättre levnadsvillkor och kan påverka sin livssituation. Därmed kan den socioekonomiska segregationen i samhället minska. De åtgärder som utredningen föreslår för att utveckla användningen av yrkespaket på gymnasieskolans introduktionsprogram kan även särskilt gynna elever med kort tid i svensk skola. Utredningens studie visar att behovet att kunna erbjuda yrkesutbildning till nyanlända elever har varit en viktig faktor bakom att skolor valt att tillämpa yrkespaket på introduktionsprogram. Genom att fler får möjligheten att läsa ett yrkespaket ökar förutsättningarna att komma i arbete och på sikt känna motivation att bygga på sin utbildning i komvux.

Förslaget om avslutande vägledningssamtal syftar till att ge alla ungdomar vägledning i vilka fortsatta utbildningsvägar och etableringsmöjligheter som finns på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan. Även förslaget om att förtydliga lagstiftningen om studie- och yrkesvägledningen syftar till att öka barn och ungas kunskaper om utbildningssystemet, arbetslivet och samhället. Förbättrad information om fortsatta utbildningsvägar och vilka framtidsutsikter som en slutförd gymnasieutbildning kan ge är särskilt betydelsefullt för ungdomar och vuxna med kort tid i det svenska utbildningssystemet och med begränsad kännedom om arbetsmarknaden och de kompetenskrav som finns.

Utredningen bedömer att förslagen kan bidra i arbetet med att bryta segregationen, skapa lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett bakgrund samt öka möjligheten till goda livschanser för alla.

9.13 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Att minska brottsligheten och öka tryggheten är ett överordnat mål för regeringen och rättsväsendet. Enligt Brottsförebyggande rådets rapport *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling* lyfts flera riskfaktorer som kan leda till kriminalitet, t.ex. arbetslöshet, psykisk ohälsa och oavslutad skolgång. Andra riskfaktorer i skolan är dålig anknytning till skolan och dålig skolmiljö. De skyddsfaktorer som lyfts fram är bl.a. att eleven är motiverad till att lära sig och genom detta lyckas i sitt skolarbete samt att detta sker i ett positivt skolklimat.³⁶

Det finns stora möjligheter att förebygga brott, t.ex. genom utbildning. Svensk och internationell forskning visar att det generellt sett finns positiva samband mellan utbildning och sysselsättning, samt att utbildning minskar risken för att en individ begår brott. Studier som har gjorts efter att de yrkesinriktade gymnasieprogrammen förlängdes från två till tre år på 1990-talet har visat positivt resultat gällande individers risk att dömas för brott på kort och lång sikt. Det finns därmed stöd för att skolgången i sig minskar benägenheten eller möjligheterna att begå brott.³⁷ Ökad sysselsättning bland ungdomar kan medföra minskad brottslighet och minskad nyrekrytering till kriminalitet.

Skolan har således en central roll för att ge alla barn och unga goda framtidsutsikter och är en viktig del i det brottsförebyggande arbetet. Insatser som leder till att elever ges bättre förutsättningar för framtiden genom att fler väljer att fortsätta sin gymnasieutbildning och i förlängningen når målen med sin gymnasieutbildning kan därmed ha ett positivt utfall för individen. Utredningens förslag om avslutande vägledningssamtal syftar till att fler elever motiveras till att välja att fortsätta sin gymnasieutbildning inom ramen för gym-

³⁶ BRÅ (2009). *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – en kunskapsinventering*.

³⁷ Grönqvist, H. et al. (2015). *Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?* IFAU Rapport 2015:11.

nasieskolan eller att komplettera en gymnasieutbildning genom övergång till komvux.

Flera av utredningens förslag syftar även till att ge ungdomar större möjligheter att förberedas för yrkeslivet genom att tydliggöra fler vägar till arbetsmarknaden såsom stärkt rätt till studie- och yrkesvägledning och utveckling av yrkespaket. Dessa förslag kan bidra till en förbättrad matchning mellan ungdomars val av utbildning och efterfrågan på arbetsmarknaden vilket i sin tur ger ökade möjligheter till egen försörjning för fler ungdomar. Utredningens förslag kan därmed potentiellt leda till minskad brottslighet.

9.14 Övriga konsekvenser

Utredningen lämnar inga förslag som innebär att hantering av personuppgifter införs på något helt nytt område. Utredningens förslag innebär inte att några känsliga personuppgifter ska hanteras och kan inte heller i övrigt anses ha några konsekvenser för den personliga integriteten. Därmed bedömer vi att det inte finns anledning att analysera hur förslagen förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning.³⁸

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet i övrigt inte medför sådana konsekvenser som är av betydelse för någon av de övriga områden som framgår av 15 § kommittéförordningen. Vidare bedöms inte förslagen få några konsekvenser för överensstämmelse med EU-rätten och andra internationella åtaganden eller miljö.

9.15 Finansiering

De av utredningens förslag som beräknas generera kostnader är det utvidgade ansvaret för lokala programråd samt införandet av avslutande vägledningssamtal. Av tabell 9.4 framgår en summering av dessa kostnader.

³⁸ Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 per den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG Dataskyddsförordningen.

Tabell 9.4 Sammanställning av kostnader till följd av utredningens förslag (miljoner kronor)

	2024/25	2025/26	2026/27	2027/28	2028/29
Utvidgat ansvar för lokala programråd	10,8	11,0	5,6	5,7	5,9
Avslutande vägledningssamtal	31,8	32,8	33,9	35,0	36,8
Totalt	42,6	43,8	39,5	40,7	42,7

Källa: Utredningens beräkningar.

Sammantaget omfattar kostnadsökningarna 42,6 miljoner kronor per år i 2024 års kostnadsnivå. Eftersom medel för utveckling av befintliga lokala programråd endast tillförs för de två första åren minskar kostnaderna därefter.

Utredningen ska föreslå finansiering gällande kostnadsökningar och har därför granskat de anslag som finns gällande riktade statsbidrag till skolväsendet. Det finns inget statsbidrag som utredningen bedömer skulle kunna ersättas av de generella medel en implementering av utredningsförslagen skulle medföra.

Det finns en inbyggd problematik i att en utredning ska föreslå finansiering för förslagets kostnader, då det finns en risk att olika utredningar använder samma finansieringsposter som därmed dubbelräknas. Med detta sagt har utredningen 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.

Gällande de uppgifter som åläggs Skolverket bedöms dessa kunna finansieras inom myndighetens befintliga ram.

10 Författningskommentar

10.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

29 §

Elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklassen ska ha tillgång till *studie- och yrkesvägledning*. Det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov inför val av *fortsatt utbildnings-* och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till *sådan* vägledning.

Arbetet med studie- och yrkesvägledningen ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Studie- och yrkesvägledningen ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillgången till vägledning för elever i skolväsendet med undantag för förskolan och förskoleklassen.

I *första stycket* görs ändring som innebär ett förtydligande av elevernas tillgång till vägledning. Det råder en viss osäkerhet i fråga om vad eleverna ska ha tillgång till och vilken skyldighet som åligger huvudmännen och skolorna. Genom ändringen förtydligas att elever, i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen, ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning samt att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov inför val av fortsatt utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Organisationen av tillgången till studie- och yrkesvägledningskompetens är även fortsättningsvis en lokal fråga.

Andra stycket är nytt. I stycket införs bestämmelser som anger att arbetet med studie- och yrkesvägledning ska bedrivas på individ, grupp och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig

skolpersonal. Det framgår även att studie- och yrkesvägledningen ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete.

Att arbetet ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå innebär ett tydliggörande av att de vägledande insatserna ska bestå såväl av individuell vägledning, som ges individuellt eller i grupp, som skolans mer övergripande arbete med att förbereda eleverna för ett kommande arbetsliv och för att kunna hantera de studie- och yrkesval som uppkommer under elevens skolgång. Vägledningssamtal, undervisning och information utgör delar av den studie- och yrkesvägledning som ska stödja elevens val av studier och yrke. Utöver vägledande samtal kan det t.ex. handla om praktiska arbetslivserfarenheter, undervisning som rör arbetslivet, studiebesök, utbildningsinformation och aktiviteter för att utveckla elevens självkänedom.

Skrivningen att arbetet ska bedrivas i samverkan med lärare och annan skolpersonal avser att betona att studie- och yrkesvägledningen är ett gemensamt uppdrag för hela skolan. Utöver studie- och yrkesvägledare eller annan behörig personal som anställts för studie- och yrkesvägledning, har lärare och annan skolpersonal ett delat ansvar för att eleverna ska få möjlighet att utveckla kompetens att kunna göra välgrundade studie- och yrkesval. Studie- och yrkesvägledningen bör t.ex. vara en kontinuerlig och integrerad del av elevernas undervisning där lärare kan ta stöd av studie- och yrkesvägledare.

Att det tillförs en skrivning om att studie- och yrkesvägledningen ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete som ska bedrivas enligt 4 kapitlet skollagen avser att förtydliga att ett sådant uppdrag åligger skolan då det i dag funnits viss osäkerhet om detta.

Tilläggen innebär inte en ändring i sak utan är avsett att förtydliga hur arbetet med studie- och yrkesvägledningen ska bedrivas för att intentionerna med regleringen ska uppnås på ett likvärdigt sätt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.1.

15 kap

1 §

I detta kapitel finns

- allmänna bestämmelser (2–20 a §§),
- bestämmelser om betyg (21–29 §§),
- bestämmelser om gymnasieskola med offentlig huvudman (30–32 §§),
- bestämmelser om fristående gymnasieskola (33 och 34 §§), och
- bestämmelser om Rh-anpassad utbildning (35–40 §§).

Paragrafen anger kapitlets innehåll. En justering har gjorts med anledning av att antalet paragrafer har utökats.

Avslutande vägledningssamtal

20 a §

Ett avslutande vägledningssamtal ska erbjudas en elev som avser att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid eller inför att eleven slutför sin utbildning på ett

- nationellt program utan att erhålla en gymnasieexamen eller*
- introduktionsprogram utan att övergå till ett nationellt program.*

Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid samtal enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om avslutande vägledningssamtal.

Paragrafen är *ny*.

Genom bestämmelsen införs en skyldighet för huvudmän att se till att vissa elever ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal.

I bestämmelsen anges att alla elever som avser att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal. Även elever som slutför sin utbildning på ett nationellt program utan att nå en gymnasieexamen eller introduktionsprogram utan att övergå till ett nationellt program ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal innan de avslutar sin utbildning. Denna rätt utgör ett komplement till den studie- och yrkesvägledning som eleverna har rätt till i enlighet med 2 kap. 29 § skollagen och ersätter inte andra insatser inom studie- och yrkesvägledning som eleven kan ha behov av under utbildningen. Ett samtal behöver inte hållas om eleven inte önskar delta eller om skolan efter upprepade kontaktförsök inte har

kunnat nå eleven. I de fall skolan inte har kunnat genomföra ett avslutande vägledningssamtal bör information om vad som återstår för att uppnå en examen samt kontaktuppgifter till det kommunala aktivitetsansvaret skickas hem till eleven.

Minsta innehåll i den information som eleven ska få del av vid det avslutande vägledningssamtalet ska framgå av en ny bestämmelse i gymnasieförordningen (2010:2039), 12 kap. 4 b §.

Av andra stycket framgår att vårdnadshavare ska erbjudas att delta. Om eleven inte hunnit fylla 18 år är det lämpligt att vårdnadshavare involveras.

Bemyndigandet i tredje stycket ger möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela ytterligare föreskrifter om avslutande vägledningssamtal.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.1.

17 kap

Sammanhållen yrkesutbildning

4 a §

Kurser som är relevanta för ett yrkesområde kan kombineras till en sammanhållen yrkesutbildning som erbjuds på introduktionsprogram. En del av utbildningen i en sammanhållen yrkesutbildning ska genomföras som arbetsförlagt lärande.

Utbildningen kan utformas som en nationell sammanhållen yrkesutbildning eller vara utformad av en huvudman.

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen reglerar sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. yrkespaket, på introduktionsprogram.

I *första stycket* anges att kurser som är relevanta för ett yrkesområde kan kombineras till en sammanhållen yrkesutbildning.

I *andra stycket* anges att utbildningen kan utformas som en nationellt sammanhållen yrkesutbildning (nationella yrkespaket) eller vara utformad av huvudmannen (lokala/regionala yrkespaket). Av upplysningsbestämmelsen i 4 b följer att staten beslutar om sammansättningen av de nationella sammanhållna yrkesutbildningarna. Föreliggande bestämmelse tydliggör att även en huvudman kan besluta om att utforma en sammanhållen yrkesutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6.4.

4 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet i sammanhållna yrkesutbildningar och om undantag från kravet på arbetsplatsförlagt lärande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha.

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen innehåller dels ett bemyndigande, dels en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela kompletterande bestämmelser om sammanhållna yrkesutbildningar.

Hur stor omfattningen ska vara av den del av en sammanhållen yrkesutbildning som enligt 4 a § första stycket ska genomföras på en arbetsplats regleras inte i lagen. I stället finns ett bemyndigande i förevarande paragrafs *första stycke* där det framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet. Bemyndigandet öppnar också en möjlighet att föreskriva om undantag i särskilda situationer från kravet på att en del av utbildningen i en sammanhållen yrkesutbildning ska vara arbetsplatsförlagd. Det kan t.ex. handla om att planerade platser för arbetsplatsförlagt lärande inte kan tillhandahållas på grund av omständigheter som huvudmannen inte kunnat råda över.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka sammanhållna yrkesutbildningar som ska vara nationella och vilket innehåll dessa ska ha. Exempel på när en sammanhållen yrkesutbildning bör vara nationell är när det behöver säkerställas att utbildningens innehåll avser att ge kunskaper som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden. Innehållet i en sammanhållen yrkesutbildning som inte är nationell beslutas av den huvudman som ska anordna utbildningen. Exempel på när en

sådan sammanhållen yrkesutbildning kan vara aktuell är när det finns lokala eller regionala kompetensbehov att fylla.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6.4.

18 kap

1 §

- allmänna bestämmelser (2–20 a §§),
- bestämmelser om betyg (21–26 a §§),
- bestämmelser om gymnasiesärskola med offentlig huvudman (27–33 §§), och
- bestämmelser om fristående gymnasiesärskola (34–37 §§).

Paragrafen anger kapitlets innehåll. En justering har gjorts med anledning av att antalet paragrafer har utökats.

Avslutande vägledningssamtal

20 a §

Ett avslutande vägledningssamtal ska erbjudas en elev som avser att avsluta sin gymnasiesärskoleutbildning i förtid eller inför att eleven slutför sin utbildning i gymnasiesärskolan.

Elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid samtal enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om avslutande vägledningssamtal.

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs en skyldighet för huvudmän se till att alla elever i gymnasiesärskolan ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal.

I bestämmelsen anges att alla elever som avslutar sin gymnasiesärskoleutbildning ska erbjudas ett avslutande vägledningssamtal. Inom gymnasiesärskolan saknas krav på examen motsvarande ett nationellt program i gymnasieskolan, varför det kan vara mindre tydligt om eleven nått målet med sin utbildning. Alla elever ska ges rätten till ett avslutande vägledningssamtal för att underlätta övergången till fortsatta studier, arbete eller annan sysselsättning efter

att de avslutar sin utbildning i gymnasiesärskolan. Denna rätt utgör ett komplement till den studie- och yrkesvägledning som eleverna har rätt till i enlighet med 2 kap. 29 § skollagen och ersätter inte andra insatser inom studie – och yrkesvägledning som eleven kan ha behov av under utbildningen. Ett samtal behöver inte hållas om eleven inte önskar delta eller om skolan efter upprepade kontaktförsök inte har kunnat nå eleven. I de fall skolan inte har kunnat genomföra ett avslutande vägledningssamtal bör information om vad som återstår för att uppnå en examen samt kontaktuppgifter till det kommunala aktivitetsansvaret skickas hem till eleven.

Minsta innehåll i den information eleven ska få del av vid det avslutande vägledningssamtalet ska framgå av en ny bestämmelse i gymnasieförordningen (2010:2039), 12 kap. 4 b §.

Av andra stycket framgår att vårdnadshavare ska erbjudas att delta. Om eleven inte hunnit fylla 18 år är det lämpligt att vårdnadshavare involveras.

Bemyndigandet i tredje stycket ger möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela ytterligare föreskrifter om avslutande vägledningssamtal.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.1.

20 kap.

11 §

En vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, och
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Rätt att delta har också den som är yngre än vad som framgår av första stycket om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl och uppfyller övriga villkor.

Paragrafen beskriver villkoren för att ha rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå i komvux och när den inträder.

Andra stycket är nytt och anger att även den som är yngre än vad som framgår av första stycket har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl.

Andra stycket motsvarar i huvudsak behörighetsbestämmelsen i 3 kap. 2 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Förordningsbestämmelsen medger behörighet för elever som inte uppfyller ålderskravet till kommunal vuxenutbildning, om det med *”hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl”*. Det har funnits en osäkerhet hur bestämmelsen ska tolkas, främst med hänsyn till begreppet *”personliga förhållanden”*, som inte är vanligt förekommande i skolförfattningar. Formuleringen har utelämnats i denna lag för att göra bestämmelsen tydligare och justering har gjorts enligt lydelsen ovan. Tillägget innebär inte en utvidgning av tillämpningsområdet, utan är avsett att förtydliga när det är ändamålsenligt att yngre sökanden bedöms behöriga till komvux. Bestämmelsen, som utgör en undantagsbestämmelse, ska gälla för de situationer där sökanden efter en *”individuell bedömning anses ha särskilda skäl”*. Dessa särskilda skäl ska vara knutna till den enskilda personen. Det kan t.ex. handla om ungdomar som redan bildat familj eller på annat sätt lever ett vuxet liv eller för unga vuxna som anlänt sent till Sverige och ska påbörja sin utbildning. Utöver dessa två exempel kan det finnas skäl kopplade till en ung vuxens person som starkt talar för att personen har bättre förutsättningar att nå målen med sin utbildning i komvux. Det kan handla om situationer när en ung vuxen bedöms sakna förutsättningar att uppnå behörighet till nationellt program eller utifrån andra omständigheter i det enskilda fallet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.3.

11 a §

En vuxen med utvecklingsstörning har rätt att delta i särskild utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan syftar till att ge, och
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Rätt att delta har också den som är yngre än vad som framgår av första stycket om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl och uppfyller övriga villkor.

Av 29 kap. 8 § följer att det som sägs i denna lag om personer med utvecklingsstörning också ska gälla för vissa andra vuxna.

Paragrafen beskriver villkoren för att ha rätt att delta i särskild utbildning på grundläggande nivå i komvux och när den inträder.

Andra stycket är nytt och anger att även den som är yngre än vad som framgår av första stycket har rätt att delta i särskild utbildning på grundläggande nivå i komvux om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl. Stycket motsvarar det som införs i 11 §, se kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.3.

20 §

En vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och
4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning eller *om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl* och uppfyller övriga behörighetsvillkor

Paragrafen beskriver villkoren för att en person ska anses behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå i komvux och när den inträder.

Andra stycket ändras på så sätt att det läggs till ytterligare en möjlighet att anses behörighet för den som är yngre än vad som anges i första stycket. Även han eller hon som efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl är behörig om även övriga behörighetsvillkor är uppfyllda.

Tillägget i andra stycket motsvarar i huvudsak behörighetsbestämmelsen 3 kap. 2 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Förordningsbestämmelsen ger behörighet till kommunal vuxenutbildning, om det med *”hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl”*. Det har funnits en osäkerhet över hur den tidigare bestämmelsen ska tolkas, främst med hänsyn till begreppet *”personliga förhållanden”*, som inte är vanligt förekommande i skolförfattningar. Formuleringen har utelämnats i denna lag för att göra bestämmelsen tydligare och justering har gjorts enligt lydelsen ovan.

Tillägget innebär inte en utvidgning av tillämpningsområdet, utan är avsedd att förtydliga när det är och ändamålsenligt att yngre sökanden bedöms behöriga till komvux. Bestämmelsen, som utgör en undantagsbestämmelse, ska gälla för de situationer där sökanden efter en ”*individuell bedömning anses ha särskilda skäl*”. Dessa särskilda skäl ska vara knutna till den enskilda personen. Det kan t.ex. handla om ungdomar som redan bildat familj eller på annat sätt lever ett vuxet liv eller för unga vuxna som anlant sent till Sverige och ska påbörja utbildning på gymnasial nivå. Utöver dessa två exempel kan det finnas skäl kopplade till en ung vuxens person som starkt talar för att personen har bättre förutsättningar att nå målen med sin utbildning i komvux. Det kan handla om situationer när en ung vuxen bedöms sakna förutsättningar att uppnå behörighet till nationellt program eller utifrån andra omständigheter i det enskilda fallet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.3.

20 a §

En vuxen med utvecklingsstörning är behörig att delta i särskild utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning i gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning *eller om han eller hon efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl* och uppfyller övriga behörighetsvillkor.

Av 29 kap. 8 § följer att det som sägs i denna lag om personer med utvecklingsstörning också ska gälla för vissa andra vuxna.

Paragrafen beskriver villkoren för att en person ska anses behörig att delta i särskild utbildning på gymnasial nivå i komvux och när den inträder.

Andra stycket ändras på så sätt att det läggs till ytterligare en möjlighet att anses behörighet för den som är yngre än vad som anges i första stycket. Även han eller hon som efter en individuell bedömning anses ha särskilda skäl ska anses behörig om även övriga behö-

righetsvillkor är uppfyllda. Ändringen motsvarar den ändring som görs i 20 §, se kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.3.

20 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om behörighetsvillkor.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om behörighet.

Paragrafens *första stycke* tas bort som en konsekvens av att bestämmelsen om behörighet, som medger tidigare inträdande i komvux, i 3 kap. 2 § i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning förs över i lag.

Hittillsvarande *andra stycke* blir paragrafens första stycke.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.3

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2022). *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Delredovisning, Af-2021/0053 0693.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2019/20: AU1. *Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering*.
- Arvidsson, J. (2016). *Sysselsättning och social rättvisa: En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*. Doktorsavhandling, Högskolan i Halmstad.
- Bowers, A. (2021). "Early warning systems and indicators of dropping out of upper secondary school: the emerging role of digital technologies" i *OECD Digital Education Outlook 2021: Pushing the Frontiers with Artificial Intelligence, Blockchain and Robots*.
- BRÅ (2009). *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – en kunskapsinventering*.
- Bölte, S. et al. (2021). *Studie- och yrkesvägledning vid neuropsykiatriska funktionsnedsättningar- en kunskapsöversikt och rekommenderad praxis*. Centrum för arbets- och miljömedicin. Region Stockholm.
- Cedefop (2017). *Cedefop European public opinion survey on vocational education and training*.
- Christensen, G. och Søgaard Larsen, M. (2011). *Kunskap om vägledning*.
- CSN (2020). *Det högre bidraget till studerande från introduktionsprogram. En uppföljning av de två första åren*. Rapport 2020:8.

- Dresch, J. och Lovén, A. (2010). ”Vägen efter grundskolan”, i Lundahl L. (red). *Att bana vägen mot framtiden*. Lund. Studentlitteratur.
- Ds 2021:13 *Nationell plan för trygghet och studiero*.
- Europeiska Kommissionen (2019). *Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving*.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 per den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG-Dataskyddsförordningen.
- Fejes, A. et al. (2020). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier*.
- Folkbildningsrådet (2021). *Folkbildningens betydelse för samhället 2020*. Folkbildningsrådets samlade bedömning.
- Folkbildningsrådet (2021). *Folkhögskolans ekonomi 2020*.
- Folkhälsomyndigheten (2019). *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/18*.
- Forslund, A. och Liljeberg, L. (2021). *Unga som varken arbetar eller studerar. En beskrivning av gruppen och effekter av insatser för att möta problemet*. IFAU Rapport 2021:12.
- Funktionsrätt Sverige m.fl. (2022). *Skollagen fungerar inte för funktionsnedsatta elever*. DN Debatt 2022-05-20.
- Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (1989).
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 7 april 2022, mål nr 35234–21.
- Grönqvist, H. et al. (2015). *Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet?* IFAU Rapport 2015:11.
- Halapuu, V. (2021). *Effekter av högre behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram*. IFAU Rapport 2021:21.
- Hall, C. (2009). *Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavhopp, utbildningsnivå och inkomster*. IFAU Rapport 2009:07.
- Hall, C. (2013). *Medförde längre och mer generella yrkesprogram en minskad risk för arbetslöshet?* IFAU Rapport 2013:16

- Ifous (2019). *Skolnärvaro, En översikt av forskning om att främja alla barns och ungas närvaro i skolan*. Ifous rapportserie 2019:3.
- Ifous (2019). *Skolmiljöer*. Ifous fokuserar.
- Ifous (2020). *Varför förbättras inte resultaten trots alla insatser?*
- Kvist, M. (2020). *Varken resurs eller problem*. Doktorsavhandling, Malmö universitet.
- Lindgren, K-O. (2017). *Ledde förlängd gymnasieutbildning till ökat valdeltagande?* IFAU Rapport 2017:12.
- Lovén, A. et al. (2015). *Karriärvägledning: En forskningsöversikt*. Lund. Studentlitteratur.
- Lundahl, L. (red.) (2010). *Att bana vägen mot framtiden: karriärval och vägledning i individuellt och politiskt perspektiv*. Lund.
- Lundahl, L. et al. (2020). *Framtiden i sikte – skolans stöd för ungas karriärlärande*.
- Luthra, R. (2020). *Falling through the cracks - A study on young adults with intellectual disability not involved in employment, education or daily activity*. Doktorsavhandling, Högskolan i Halmstad.
- Mellén, J. (2021). *Stability and Change. Policy, options, and choice in Swedish upper secondary education*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- MUCF (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*.
- Myndigheten för delaktighet (2020). *Begränsade livsval – situationen för personer med intellektuell funktionsnedsättning*.
- Näringsdepartementet (2021). *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. N2021/01915.
- Näringsdepartementet (2021). *Ändring av uppdraget att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. N2021/02870.
- OECD (2016). *Investing in youth, Sweden*.
- OECD (2019). *Vocational education and training in Sweden*.
- OECD (2020). *Education at a Glance 2020*.

- Olofsson, J. et al. (2017). *Styrning och organisation av den breda studie- och yrkesvägledningen. En bakgrund och tre fallstudier.* På uppdrag av Skolverket.
- Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning i komvux.*
- Prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla.*
- Prop. 2017/18:184 *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program.*
- Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020.*
- Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.*
- Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022.*
- Prop. 2021/22:36 *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla eleverns kunskaper.*
- Prop. 2021/22:51 *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt.*
- Prop. 2021/22: 94 *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram.*
- Prop. 2021/22:111 *Mer tid till lärande – extra studietid och utökad lovskola.*
- Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*
- Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero.*
- Prop. 2021/22:162 *Elevehälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- Regeringen (2021). *Ungdomspolitisk skrivelse, skr 2020/21:105.* Regeringsformen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk (regeringsbeslut 2017-12-18).
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk (regeringsbeslut 2019-12-19).

- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk.
(regeringsbeslut 2020-12-17).
- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk.
(regeringsbeslut 2021-12-16).
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och
högskolorådet. (regeringsbeslut 2020-12-17)
- Riksdagen (2018). *Studie- och yrkesvägledning i grund- och
gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.
- Riksdagens utbildningsutskott (2019). *Gymnasieskolan*.
Betänkande 2018/19: UbU11.
- Riksdagsskrivelse 2019/20:114. (Beslut 2019-12-17).
- SCB (2017). *Unga utanför? Så har det gått på arbetsmarknaden för
90-talister utan fullföljd gymnasieutbildning*.
- SCB (2020). *Lämna ingen utanför*. Statistisk lägesbild av
genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, oktober 2020.
- SCB (2021). *Trender och prognoser 2020*.
- SCB:s lönestrukturstatistik, *Lön efter yrke* (4-siffrig SSY-kod).
Uppgifterna gäller för 2020.
- SFS 1993:387 *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*.
- SFS 1999:1395. *Studiestödslag*.
- SFS 2000:655 *Studiestödsförordningen*.
- SFS 2010:800 *Skollagen*.
- SFS 2010:2039 *Gymnasieförordningen*.
- SFS 2011:1108 *Förordning om vuxenutbildning*.
- SFS 2015:218 *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.
- SFS 2015:1047 *Förordning med instruktion för Statens Skolverk*.
- SFS 2016:752 *Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få
uppehållstillstånd i Sverige*.
- SFS 2016:937 *Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad
vuxenutbildning*.
- SFS 2017:353 *Lag om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial
nivå*.
- SFS 2017:725 *Kommunallagen*.
- SFS 2017:1303 *Förordning om statsbidrag för lärcentrum*.

- SFS 2018:1197 *Lagen om Förenta nationernas konvention om barnens rättigheter.*
- SFS 2020:115 *Förordning om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.*
- SKOLFVS 2010:37 *Förordning om läroplan för grundskola, förskoleklassen och fritidshemmet.*
- SKOLFVS 2011:142 *Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.*
- SKOLFVS 2011:144 *Förordning om läroplan för gymnasieskolan.*
- SKOLFVS 2011:147 *Skolverkets föreskrifter om utformningen av gymnasieintyg efter introduktionsprogram i gymnasieskolan.*
- SKOLFVS 2012:101 *Förordning om läroplan för vuxenutbildningen.*
- SKOLFVS 2013:148 *Förordningen om läroplan för gymnasiesärskolan.*
- SKOLFVS 2013:180 *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Arbete med studie- och yrkesvägledning.*
- SKOLFVS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- SKOLFVS: 2018:247 *Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Betyg och betygssättning.*
- Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan. Rapport 2013:5.*
- Skolinspektionen (2013). *Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan 2013:6.*
- Skolinspektionen (2017). *Språkin introduktion i gymnasieskolan.*
- Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan.*
- Skolinspektionen (2019). *Fortsatta utbildningsvägar efter språkin introduktion.*
- Skolinspektionen (2019). *Studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan.*
- Skolinspektionen (2020). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande.*
- Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan. Fokus på skyndsambhet, helhetsperspektiv och elevdelaktighet.*

- Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan.*
- Skolinspektionen (2021). *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa.*
- Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser.* Slutrapport 2021. Dnr. 2021:640.
- Skolinspektionen (2021). *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa.*
- Skolinspektionen (2021). *Skolinspektionens årsredovisning 2020.* Dnr 2020:8618.
- Skolverket (2014). *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan.*
- Skolverket (2015). *Skolverkets lägesbedömning 2015.*
- Skolverket (2015). *Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan.* Rapport 422.
- Skolverket (2016). *Dokumentera yrkeskunskaper efter introduktionsprogrammet yrkesintroduktion.*
- Skolverket (2016). *Gymnasiesärskolan – Uppföljning och analys av 2013 års reform.* Rapport 435.
- Skolverket (2016). *Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion.* Dnr 2015:242.
- Skolverket (2017). *Nära examen.* Rapport 461
- Skolverket (2017). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införande av regionalt yrkesvux.* Dnr 2017:702
- Skolverket (2017). *Skolverkets lägesbedömning 2017.*
- Skolverket (2017). *Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget om nyanlända elever under 25 år och deras utbildningsbehov inom komvux.*
- Skolverket (2017). *Studie- och yrkesvägledning som hela skolans ansvar. Exempel från grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen.*
- Skolverket (2017). *Styrning och organisation av den breda studie- och yrkesvägledningen.*
- Skolverket (2017). *Yrkesintroduktion av varierande längd.*

- Skolverket (2018). *Elever nära examen som övergår till komvux*. Rapport 473.
- Skolverket (2018). *Uppföljning av språkin introduktion*. Rapport 469.
- Skolverket (2018). *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.
- Skolverket (2019). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2019*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*. Rapport 2019:484.
- Skolverket (2019). *Redovisning av Skolverkets uppdrag om att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan*.
- Skolverket (2020). *Att välja för framtiden*. Forskning för skolan.
- Skolverket (2020). *Betygs- och studieresultat i gymnasieskolan år 2020*.
- Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*.
- Skolverket (2020). *Redovisning av uppdraget Elever som snabbare når kunskapskraven*. Dnr 2019:01132.
- Skolverket (2020). *Betygs- och studieresultat i gymnasieskolan år 2020*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2021). *Betygs- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2021). *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskolan*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2021). *Kommunernas aktivitetsansvar perioden 2020/2021*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2021). *Kursbetyg i slutet av gymnasieskolan*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2021). *Slutbetyg i grundskolan våren 2021*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2021). *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet*.
- Skolverket (2021). *Kursbetyg i slutet av gymnasieskolan*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2021). *Lärarprognos 2021*.

- Skolverket mfl. (2021). *Lärcentra för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Dnr Skolverket 2022:212–1.
- Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro*.
- Skolverket (2021). *Redovisning av förslag till uppföljning och utvärdering av kvalitetsdialoger* Dnr. 2021:1874.
- Skolverket (2021). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning*.
- Skolverket (2021). *Sammanhållna yrkesutbildningar – komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå*.
- Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.
- Skolverket (2021). *Utredning om nationellt frånvaroregister*.
- Skolverket (2021). *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux*.
- Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*. Rapport 2022:3.
- Skolverket (2022). *Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag*.
- Skolverket (2022). *Statsbidrag för lärcentrum 2022*.
Dnr 2021:0013725
- Skolverket (2022). *Skolverkets budgetunderlag 2023–2025*.
Dnr 2021:2209.
- Skolverkets officiella statistik om grundskolans elever.
- Skolverkets officiella statistik om gymnasieskolans elever.
- Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan.
- Skolverkets officiella statistik om ungdomars verksamhet efter gymnasieskolan.
- Skolverkets officiella statistik om gymnasiesärskolans elever.
- Skolverkets officiella statistik om kursdeltagare och elever i komvux.
- SKL (2013). *Framtidsval och arbetsliv. Exempel från kommuners studie- och yrkesvägledning*.
- SKL (2019). *Nationellt centrum för lärmiljöer*.
- SKL (2019). *#skolDigiplan – Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

- SKR (2021). *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.
- SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.
- SOU 2015:97 *Att välja yrke*.
- SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla. – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.
- SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma eleverns frånväro och agera*.
- SOU 2017:9 *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.
- SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.
- SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar– för unga som varken arbetar eller studerar*.
- SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.
- SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.
- SOU 2019:20 *Stärkt kompetens i vård och omsorg*.
- SOU 2019:40 *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, bilaga 7*.
- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.
- SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.
- SOU 2020:43 *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*.
- SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andra språk*.
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.
- SOU 2021:30 *Kampen om tiden – mer tid till lärande*.
- SPSM (2017). *Villkor för utbildning – Kartläggning av nuläge för barn, elever och vuxenstudier med funktionsnedsättning*.
- Stenberg, A. (2016). *Att välja utbildning. Betydelse för individ och samhälle. Studievägledning, gymnasieskola, vuxenutbildning*.

- Svaleryd, H. och Vlachos, J. (2021). *Skolresultat och psykisk ohälsa bland elever*. Underlagsrapport till Coronakommissionens delbetänkande SOU 2021:89 Sverige under pandemin, volym 2.
- Svenskt Näringsliv (2022). *Framtidens yrkesutbildning – Ge branscherna makten*.
- Sveriges elevkårer och Lärarnas riksförbund (2015). *Från avhopp till examen. Så vill skolan utveckla skolan*.
- SYV-barometern (2016). *Ungdomsbarometern och Skolsamverkan*.
- Söderberg, E. (2015). *Grynnor och farleder i karriärvalsprocessen: Ung med rörelsehinder och deras handlingsutrymme*. Stockholm universitet.
- Tranquist, J. (2021). *Rätt stöd i rätt tid*. På uppdrag av Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv och Forte.
- Utbildningsdepartementet (2008). *Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.
- Utbildningsdepartementet (2015). *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan*, U2015/05783/S.
- Utbildningsdepartementet (2016). *Uppdrag om förberedande åtgärder med anledning av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning*. U2016/04619/GV
- Utbildningsdepartementet (2017). *Uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar i gymnasieskolan* U2017/01930.
- Utbildningsdepartementet (2017). *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet* U2017/04119/S.
- Utbildningsdepartementet (2018). *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan*. U2018/03106/S.
- Utbildningsdepartementet (2021). *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*, U2021/03373.
- Utbildningsdepartementet (2021). *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. U2018/02652 (delvis), U2021/03837.

- Utbildningsdepartementet (2021). *Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program*. Departementspromemoria. U2021/01877.
- WSP (2019). *Slutrapport Utvärdering av implementeringen av EU:s Agenda 4*. På uppdrag av Skolverket.
- Västra Götalandsregionen (2016). *Att motverka skolmisslyckanden – konsten att kunna ha två tankar i huvudet samtidigt*
- Boverkets webbsida:
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/arbetssatt/skolors-miljo/> (hämtad 2022-02-21)
- Europeiska kommissionens webbsida:
<https://education.ec.europa.eu/sv/handlingsplanen-for-digital-utbildning-2021-2027> (hämtad 2022-05-05)
- Regeringens webbsida:
<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/> (hämtad 2022-03-24)
<https://www.regeringen.se/artiklar/2021/11/blandat-larande-och-digital-utbildning-pa-eu-mote/> (hämtad 2022-05-05)
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/03/overenskomelse-for-att-fler-ska-klara-gymnasiet/> (hämtad 2022-02-22).
- Sveriges referensram för kvalifikationer, webbsida:
<https://www.seqf.se/sv/Sa-funkar-det/De-olika-nivaerna/> (hämtad 2022-03-25).
- Academias webbsida:
<https://sites.google.com/academia.se/ntigonline/strategier-f%C3%B6r-att-alla-ska-lyckas/pedagogiskt-ledarskap/elevavst%C3%A4mning> (hämtad 2022-04-21).
- Skolinspektionens webbsida:
<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslutsrapporter-stat/statistik/statistik-skolenkaten/2021/totalrapport-skolinspektionen-2021.pdf> (hämtad 2022-05-11)

Skolverkets webbsida:

<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/ratt-behorighet-och-antagning-till-komvux-pa-gymnasial-niva#skvtableofcontent68> (hämtad 2022-05-02).

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/administrera-utbildning/skolverkets-koder-vid-dokumentation-av-utbildning> (hämtad 2022-03-24).

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/administrera-utbildning/programbyte-forlangd-undervisning-eller-ga-om-kurs-i-gymnasieskolan-och-motsvarande-skolformer> (hämtad 2022-05-04).

<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram> (hämtad 2022-05-04).

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/valkompetens-infor-gymnasievalet>.

<https://www.skolverket.se/om-oss/organisation/nationella-programrad-for-yrkesutbildning-pa-gymnasial-niva> (hämtad 2022-03-24).

SKR:s webbsida:

<https://skr.se/skr/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/uppdragfullfoljdutbildning/pluginminskarstudieavbrottenpaga-mnasiet/trenivaeravforebyggandearbete.19327.html> (hämtad 2021-01-28).

<https://skr.se/skr/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/uppdragfullfoljdutbildning.26377.html> (hämtad 2022-03-15).

SPSM:s webbsida:

<https://www.spsm.se/contentassets/e738ae87431840eb81c6617f8d2b148c/skrivelse---behov-av-statistik-om-funktionsnedsattningar.pdf> (hämtad 2022-05-11).

UHR:s webbsida:

<https://www.uhr.se/globalassets/syv/infomaterial-faktablad/regelinfo-div/faktablad-gymnasieexamen-vux12.pdf> (hämtad 2022-05-18).

Kommittédirektiv 2021:23

Fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning

Beslut vid regeringssammanträde den 8 april 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning, antingen i gymnasieskolan eller i kommunal vuxenutbildning (komvux). Möjligheterna till enklare övergångar mellan gymnasieskola och komvux behöver utredas. Även andra åtgärder för att få fler unga att nå målen med en utbildning i gymnasieskolan behöver övervägas. Åtgärderna ska syfta till att förbättra ungas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller studera vidare.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och vid behov föreslå hur övergången till komvux kan underlättas för elever som inte fullföljer sitt introduktionsprogram eller annan utbildning i gymnasieskolan,
- analysera hur yrkespaketen används inom introduktionsprogrammen och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur användningen av yrkespaketen inom ett eller flera introduktionsprogram kan utvecklas för att skapa utbildningar av hög kvalitet och med hög relevans för arbetsmarknaden,
- överväga och vid behov föreslå andra åtgärder för att fler ska nå målen med en utbildning i gymnasieskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2022.

Många elever lämnar gymnasieskolan utan att ha nått målen

Många elever avslutar sina studier i gymnasieskolan utan att i alla delar nå målen med sin utbildning. Det gäller t.ex. elever på ett nationellt program som inte uppnår kraven för en gymnasieexamen eller elever på introduktionsprogram som avsett att söka ett nationellt program men som inte får sin behörighet i tid. För ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan en examen finns en andra chans till att fullfölja en gymnasieutbildning genom studier inom komvux. De kan även uppnå en motsvarande kvalifikation genom studier vid en folkhögskola. Men trots att det formellt sett finns goda möjligheter att komplettera en ofullständig gymnasieutbildning är det alltför många ungdomar som inte fullföljer sina studier.

Ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan att ha slutfört eller nått målen med sin utbildning har ofta svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Elever från gymnasieskolans introduktionsprogram har t.ex. en betydligt lägre sysselsättningsgrad än elever med en gymnasieexamen. Även hos ungdomar som har slutfört gymnasieskolans nationella program med studiebevis, dvs. utan att uppfylla kraven för examen, eller som har avbrutit studierna i förtid, är sysselsättningsgraden betydligt lägre än hos ungdomar med en gymnasieexamen. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola skriver i sitt slutbetänkande Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33) att tidig arbetslöshet ökar risken för återkommande arbetslöshet och sämre inkomster senare i livet. Inte minst har den första tiden efter gymnasieskolan stor betydelse. Ungdomar som blir arbetslösa direkt efter utbildningen fortsätter att vara arbetslösa i betydligt större utsträckning än andra under de följande tio åren.

Den pågående pandemin har lett till en snabbt ökande arbetslöshet. Detta riskerar att ytterligare försämra möjligheten till arbete för unga som inte slutfört sin gymnasieutbildning.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2021 uttalat att alla barn, unga och vuxna ska ges förutsättningar att pröva och utveckla sin förmåga och sina kunskaper till sin fulla potential oberoende av sociala och ekonomiska förhållanden, ålder, könstillhörighet och funk-

tionsnedsättning (prop. 2020/21:1, utg.omr. 16). Vidare innebär regeringens jämställdhetspolitiska delmål om jämställd utbildning att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Trots målen finns skillnader mellan olika grupper bland ungdomar vad gäller sysselsättning efter gymnasieskolan. Enligt statistik från Statens skolverk har ungdomar som är födda utomlands och ungdomar med föräldrar som endast har en förgymnasial utbildning en jämförelsevis låg sysselsättningsgrad efter gymnasieskolan. Vidare har män i genomsnitt en något högre sysselsättningsgrad än kvinnor. Myndigheten för delaktighet visar i sin uppföljning av funktionshinderspolitiken (2019) att även unga med funktionsnedsättning är överrepresenterade i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

Viktiga utgångspunkter

En viktig utgångspunkt i uppdraget är att det inte ska föreslås åtgärder som har en negativ påverkan på genomströmningen i gymnasieskolan genom att ansvaret för ungdomars utbildning förskjuts till komvux. En ytterligare utgångspunkt är att förslagen ska vara kostnadseffektiva. Utredaren ska se till att de författningsförslag som lämnas inordnas i gällande regelverks systematik och ges en så enkel och tydlig utformning som möjligt.

Utredaren ska överväga och vid behov ange hur de åtgärder som föreslås kan utvärderas och hur möjligheten att utvärdera påverkas av hur förslagen genomförs, exempelvis genom stegvist införande. Detta gäller särskilt vid förslag om större åtgärder. Uppdraget tar sikte på gymnasieskolan och komvux. Om utredaren finner att de åtgärder som föreslås även kan vara lämpliga för gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att lämna förslag även för denna skolform.

Uppdraget att utreda övergångar från gymnasieskola till kommunal vuxenutbildning

Övergången mellan utbildningar – en risk för studieavbrott

Vid övergångar mellan olika delar i utbildningssystemet finns en risk att ungdomar väljer att sluta utbilda sig trots att de har behov av fortsatt utbildning. Till exempel har ungdomar ofta uppehåll i sin utbildning i samband med övergången från språkinträdning till vuxenutbildning. Endast var fjärde elev som inte uppnår kraven för en examen men är nära att göra det övergår till komvux inom 18 månader. Av 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) framgår att kommunerna aktivt ska verka för att unga som inte har en gymnasieexamen motiveras att påbörja eller återuppta en utbildning. Detta kallas för det kommunala aktivitetsansvaret. Men detta kommunala aktivitetsansvar har fokus på de ungdomar som redan har lämnat utbildningssystemet och omfattar bara dem som inte har fyllt 20 år. För unga som är 20 år eller äldre och varken arbetar eller studerar finns inte ett lika långtgående ansvar, vilket innebär att behov av fortsatt utbildning uppmärksammas först i samband med deras kontakter med Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten.

Behörighetskrav till komvux kan behöva ses över

Åldersgränser och behörighetskrav kan påverka ungdomars möjligheter att nå målen med sin gymnasieutbildning. Gymnasieskolan är öppen för ungdomar som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år (15 kap. 5 § skollagen). Behörig att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå är, med vissa undantag, en vuxen från och med andra kalenderhalvåret det år den vuxne fyller 20 år (20 kap. 11 och 20 §§ skollagen). Behörig är också den som är yngre än 20 år men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor (20 kap. 20 § skollagen). En person som är yngre än 20 år kan också enligt 3 kap. 2 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning anses vara behörig om det finns särskilda skäl med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden. Enligt den av regeringen förordnade samordnaren för unga som varken arbetar

eller studerar tolkas undantaget mer strängt i en del kommuner än andra. Samordnaren menar att undantaget möjligen kan användas mer än vad som sker i dag (Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar, SOU 2018:11). Även OECD påpekar att Sverige bör analysera möjligheten till mer flexibla åldersgränser och behörighetskrav i syfte att fler ska få en gymnasieexamen (OECD, Vocational Education and Training in Sweden, 2019). Vid en analys av åldersgränserna och behörighetskraven är det viktigt att ta hänsyn till att det i gymnasieskolan finns viss reglering och vissa inslag i utbildningen som helt saknas i komvux. Ett exempel är att det för elever i gymnasieskolan ska finnas elevhälsa. I komvux får elevhälsa finnas men det är ingen skyldighet för huvudmän att anordna sådan (2 kap. 25 och 26 §§ skollagen). Ett annat exempel är att elever i gymnasieskolan som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation kan få särskilt stöd (3 kap. 6–12 §§). Reglering om särskilt stöd saknas helt i komvux.

Elever som inte når målen med sin utbildning är ofta i behov av vägledning

Elever i gymnasieskolan som lämnar skolan i förtid eller riskerar att inte nå målen för sin utbildning, behöver ofta tidig och kontinuerlig information och motiverande insatser. Erfarenheter från det kommunala aktivitetsansvaret visar att många ungdomar som inte uppnår kraven för en gymnasieexamen och i stället får ett studiebevis efter avslutad utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan, ofta saknar kunskap om att de inte har nått målen för sin gymnasieutbildning och vad som återstår för att nå examen. Samma erfarenheter har även uppmärksammats av handläggare som möter unga inom Arbetsförmedlingen. Kvalitativ studie- och yrkesvägledning kan underlätta övergångar mellan skolformer, bl.a. genom att felval undviks och genom att utbildningen bättre anpassas efter den studerandes behov. Detta är inte minst viktigt för nyanlända elever, som ofta har begränsade kunskaper om det svenska utbildningssystemet och arbetsmarknaden. Studie- och yrkesvägledning kan därmed även förbättra genomströmningen i vuxenutbildningen och stärka förutsättningarna för en snabbare etablering på arbetsmarknaden. Både Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (SOU 2019:4)

och Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2018:11) har lämnat förslag på hur studie- och yrkesvägledningen kan utvecklas. För rektorer finns även ett utvecklingsbehov när det gäller att se till att det finns strukturer och rutiner för övergångar som är anpassade till behovet för nyanlända elever på språkintroduktion (Skolinspektionen, Fortsatta utbildningsvägar efter språkintroduktion, 2019).

Ytterligare åtgärder för att underlätta övergångar mellan gymnasieskola och vuxenutbildning kan behövas

Att nå målen med sin gymnasieutbildning förbättrar ungas möjligheter till arbete och vidare studier påtagligt. I syfte att fler ungdomar ska påbörja och fullfölja en utbildning i gymnasieskolan har en rad ändringar gjorts i skollagen och gymnasieförordningen (2010:2039). Ändringarna handlar till stor del om ett ökat fokus på helheten i elevens utbildning och tydligare krav på innehållet i och huvudmannens styrning av introduktionsprogrammen (En gymnasieutbildning för alla, prop. 2017/18:183). Sedan 2018 kan elever som utan avbrott övergår från ett introduktionsprogram till komvux få den högre bidragsnivån inom studiemedlen. Centrala studiestödsnämndens (CSN) uppföljning visar dock att det högre bidragets rekryterande effekt sannolikt är begränsad när det gäller de eleverna (CSN, Det högre bidraget till studerande från introduktionsprogram, 2020). Vidare finns andra gymnasieelever som sannolikt skulle ha större möjligheter att slutföra sina studier om de fortsatte i komvux. Det gäller t.ex. många elever som är nära examen men som av olika skäl inte fullföljer ett nationellt program i gymnasieskolan.

Pandemin har förändrat förutsättningarna för att bedriva ordinarie undervisning i gymnasieskolan. Detta riskerar i värsta fall att leda till att färre elever slutför och når målen med sin gymnasieutbildning. Åtgärder med motsatt verkan är därför än mer angelägna i dag än tidigare. Det kan behövas ytterligare åtgärder som underlättar övergångar mellan gymnasieskola och vuxenutbildning. Genom att underlätta övergångar mellan skolformerna kan fler ungdomar slutföra och uppnå målen med sin gymnasieutbildning i komvux.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå hur övergången till komvux kan underlättas för elever som inte når målen med sitt introduktionsprogram eller annan utbildning i gymnasieskolan,
- överväga om åldersgränser eller andra behörighetskrav i komvux bör ändras i syfte att skapa mer flexibla övergångar mellan introduktionsprogram och komvux och vid behov lämna förslag på sådana ändringar,
- om förslag lämnas om ändrade åldersgränser i komvux, analysera hur förslagen påverkar unga elevers rättigheter och tillgång till bl.a. elevhälsa och stödåtgärder och vid behov lämna förslag som stärker unga elevers rättigheter och tillgång till sådana insatser,
- särskilt utreda och vid behov föreslå hur elever som är nära att få en examen men som saknar en eller ett fåtal av gymnasiekurserna kan ges bättre förutsättningar att direkt efter avslutad gymnasieutbildning studera vidare i komvux,
- överväga om vissa elever kan få bättre förutsättningar att nå målen med utbildningen inom ramen för gymnasieskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda hur fler elever kan fullfölja sin utbildning inom gymnasieskolan

Riksdagens tillkännagivande om tvåårig yrkesskola på gymnasial nivå

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att låta utreda inrättandet av en ny tvåårig yrkesskola på gymnasial nivå som en del av det ordinarie utbildningssystemet (bet. 2018/19:UbU11 punkt 5, rskr. 2018/19:171). Syftet med en sådan tvåårig yrkesskola är enligt tillkännagivandet att erbjuda elever som i dag inte kommer in på gymnasieskolans nationella program en första väg in i ett yrke eller en brygga till fördjupning och vidare studier. Utbildningen ska vara en tydlig del av det ordinarie utbildningssystemet och utformas i nära samverkan med näringslivet och innehålla omfattande arbetsplatsförlagt lärande. Uppdraget att utreda hur fler elever kan fullfölja sin utbildning inom gymnasieskolan bör ha sin utgångspunkt i riksdagens tillkännagivande.

Påbyggbara yrkespaket kan vara ett alternativ till gymnasieprogram

Skolverket har på uppdrag av regeringen tagit fram sammanhållna yrkesutbildningar, s.k. yrkespaket. De kan användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram och komvux och kan fungera som påbyggbara utbildningar som stegvis kan leda till examen. Yrkespaketen består av en kombination av gymnasiala kurser som ska matcha de kompetenskrav som arbetsmarknaden ställer. Inom introduktionsprogrammen kan yrkespaketen kombineras med grundskoleämnena eller andra gymnasiala kurser utifrån individens behov och mål. Utbildningen kan därför variera i längd beroende på arbetslivets krav och individens förutsättningar och behov.

I sin granskning av svensk yrkesutbildning (*Vocational Education and Training in Sweden, 2019*) pekar OECD på användningen av yrkespaket inom introduktionsprogrammen som ett första steg mot ett arbete eller yrkesexamen för elever som inte är behöriga till de nationella programmen. Men, poängterar OECD, det är viktigt att yrkespaketen är väl integrerade i utbildningssystemet så att eleverna erbjuds både praktiskt genomförbara och attraktiva möjligheter att bygga vidare på sin utbildning mot en yrkesexamen.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola skriver i sitt betänkande (SOU 2020:33) att det behöver utvecklas nya, mer strukturerade och arbetsmarknadsrelevanta yrkesutbildningar för elever som inte är behöriga till nationella program. Dessa utbildningar bör i sitt grundupplägg ha ett mindre inslag av allmänteoretiskt innehåll än de nationella yrkesprogrammen. De bör dock samtidigt vara fullt påbyggbara upp till en yrkesexamen och till grundläggande behörighet till högre utbildning, allt utifrån elevernas behov och förutsättningar.

I gymnasieskolan används yrkespaket inom introduktionsprogrammen. Det kan dock även finnas andra elever i gymnasieskolan som skulle gynnas av att läsa yrkespaket. Detta kan t.ex. gälla elever inom yrkesprogram som riskerar att inte uppnå kraven för en yrkesexamen. Det skulle för dessa elever kunna vara ett bättre alternativ att få med sig intyg på ett genomfört yrkespaket än enbart ett studiebevis från gymnasieskolan.

Utredaren ska därför

- analysera hur yrkespaketen används inom introduktionsprogrammen och, om så bedöms lämpligt, föreslå hur användningen av

yrkespaketen inom ett eller flera introduktionsprogram kan utvecklas för att skapa utbildningar av hög kvalitet och med hög relevans för arbetsmarknaden,

- överväga och vid behov föreslå andra åtgärder för att fler ska nå målen med sin utbildning i gymnasieskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av sina förslag enligt kommittéförordningen (1998:1474) med särskilt beaktande av förslagets konsekvenser för kommunernas kostnader. Utredaren ska i förekommande fall lämna finansieringsförslag. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta aktörer på lokal, regional och nationell nivå, t.ex. Statens skolverk, Statens Skolinspektion, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och organisationer som företräder ungdomar. Utredaren bör också föra dialog med Sveriges Kommuner och Regioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2022.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:4

Tilläggsdirektiv till utredningen Fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (U 2021:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2022

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 april 2021 kommittédirektiv om att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (dir. 2021:23). Uppdraget skulle redovisas senast den 1 mars 2022.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juni 2022.

(Utbildningsdepartementet)

Studie om yrkespaket

Utredningen lät under hösten 2021 konsultfirman Vilna AB genomföra en studie för att undersöka tillämpningen av yrkespaket på introduktionsprogram, synen på utbildningarnas ändamålsenlighet samt utvecklingsmöjligheter för den fortsatta användningen. De huvudsakliga resultaten av denna studie återges i kapitel 5. Här nedan följer en kort beskrivning av studiens genomförande. Sist följer de övergripande frågor som användes under intervjuerna.

Studiens genomförande

Studien bygger på intervjuer med företrädare för 14 gymnasieskolor, åtta arbetsgivare och fem elever. Totalt har Vilna intervjuat 29 personer inom ramen för studien. Företrädarna för skolorna är antingen rektorer, biträdande rektorer med ansvar för introduktionsprogram, samordnande lärare för yrkesintroduktion eller studie- och yrkesvägledare. Företrädarna för arbetsgivarna är alla ledare med inblick i arbetsplatsens mottagande av elever för apl/praktik.

Intervjuerna genomfördes under oktober och november 2021, antingen via Teams eller telefon. Till grund för intervjuerna låg intervjuguider som strukturerade samtalen och säkerställde att de genomfördes på ett likvärdigt sätt. Samtidigt gav guiderna utrymme att anpassa frågorna till varje enskild intervjupersons erfarenheter. Intervjuerna med skolorna varade cirka 1 timme, med arbetsgivarna cirka 40 minuter och med eleverna cirka 15 minuter. Vid intervjuerna togs anteckningar som grund för analysen i studien.

Skolorna i studien

Skolorna valdes ut strategiskt med syfte att inkludera gymnasieskolor med olika förutsättningar. Tanken var att det skulle bidra till att få en så allsidig belysning av yrkespaketet som möjligt. Urvalet baserades på uppgifter hämtade från dels Skolenhetsregistret, dels den enkät som ligger till grund för Skolverkets rapport *Yrkespaketet i gymnasieskolan*.¹ Ett kriterium för skolenheterna att komma med i urvalet var att de enligt Skolenhetsregistret anordnar yrkesintroduktion *och* att de i Skolverkets enkät rapporterat att de antingen erbjuder eller inte erbjuder yrkespaket. Från dessa valdes sedan 24 skolenheter ut och kontaktades per mejl.

I urvalet av skolorna eftersträvades en variation vad gäller huvudmannaskap, i vilken del av landet som skolan ligger i och vilken typ av kommun som skolan är lokaliserad enligt SKR:s kommungruppsindelning. Både skolor som erbjuder yrkespaket och skolor som inte erbjuder yrkespaket valdes ut.

Totalt 14 skolor valde att delta i studien. Skolorna som ingår i studien fördelar sig enligt följande:

- Nio kommunala och fem fristående skolenheter.
- Elva av skolorna erbjuder minst ett yrkespaket. Tio av dessa erbjuder nationella yrkespaket och sju erbjuder lokala yrkespaket. Sex erbjuder *både* nationella *och* lokala yrkespaket. Tre av skolorna i studien erbjuder inte yrkespaket överhuvudtaget.
- Sju av skolorna i studien ligger i Götaland, fem i Svealand och två i Norrland.
- Fyra av skolorna ligger i storstäder och storstadsnära kommuner, sex i större städer och kommuner nära större stad och fyra i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

¹ Skolverket (2021). *Yrkespaketet i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1. Skolenhetsregistret innehåller uppgifter om skolenheter i hela landet. Registret baseras på huvudmännens egna uppgifter och omfattar aktuell organisation samt adresser till skolenheter. Skolverket tillhandahåller dessa uppgifter på www.skolverket.se.

Skolorna i studien erbjuder, eller har i närtid erbjudit, yrkespaket inom nedanstående områden:

- Barn och fritid
- Bygg och anläggning
- Fordon och transport
- Handel och administration
- Hotell och turism
- Industriteknik
- Restaurang och livsmedel
- VVS och fastighet
- Vård och omsorg

Arbetsgivarna i studien

Arbetsgivarna i studien rekryterades i samband med intervjuerna med skolorna. Skolorna ombads att förmedla uppgifter till arbetsgivare som tar eller har tagit emot elever från skolornas yrkespaket. Omkring hälften av de tillfrågade skolorna återkom med kontaktuppgifter till arbetsgivare.

De totalt åtta arbetsgivarna som ingår i studien är verksamma i följande branscher:

- Bygg och anläggning (privat)
- Hotell och restaurang (privat), 2 arbetsgivare
- Lager och logistik (kommunal förvaltning)
- Motorverkstad (privat)
- Rivning, sanering och miljö (privat)
- Verkstadsindustri (privat)
- Vård och omsorg (kommunal förvaltning)

Eleverna i studien

Även eleverna i studien rekryterades i samband med intervjuerna med skolorna. Skolorna ombads att undersöka om det fanns elever som skulle kunna tänka sig att ställa upp på en intervju. Skolorna arrangerade elevintervjuerna via Teams. Eleverna i studien läser/har läst följande yrkespaket:

- Lager och logistik (lokalt)
- Montage och anläggning (lokalt), 2 elever
- Vårdbiträde (nationellt), 2 elever

Studiens begränsningar

Studiens resultat gäller de skolor, arbetsgivare och elever som ingått i studien. Resultaten är inte representativa för skolor, arbetsgivare och elever i allmänhet. Samstämmigheten i de intervjuades resonemang i kombination med att urvalet är gjort för att inkludera skolor, arbetsgivare och elever med olika egenskaper, pekar dock på att studien fångar viktiga sätt att se på systemet med yrkespaket bland såväl skolor, arbetsgivare som elever.

Variationen i skolornas egenskaper är gjord för att försöka omfatta så många tänkbara perspektiv som möjligt på systemet med yrkespaket. Eftersom antalet skolor i studien är begränsat är det inte möjligt att systematiskt jämföra resonemang mellan olika grupper av skolor i studien – exempelvis jämföra utsagorna från fristående och kommunala skolor.

Intervjuguider

Här nedan följer de övergripande intervjufrågor som Vilna ställde under genomförandet av studien.

Frågor till skolor som erbjuder yrkespaket

Användningen av yrkespaketet

- Varför började ni använda yrkespaketet? Och när?
- Hur har ni använt yrkespaketet?
- Erbjuder ni lokala yrkespaket?
- Vilka elever får tillgång till yrkespaketet på er skola?
- Hur ser processen ut fram till att en elev får tillgång till ett yrkespaket på er skola?
- Hur läggs utbildningen upp för elever som har yrkespaketet på er skola?
- Enligt din erfarenhet, vad är det som gör att yrkespaketet fungerar för en viss elev?
- Vad händer för eleverna efter de läst ett yrkespaket?

Yrkespaketets ändamålsenlighet

- Utifrån dina erfarenheter, vilka är fördelarna med de nationella yrkespaketet?
- Utifrån dina erfarenheter, vilka är nackdelarna med de nationella yrkespaketet?
- Anser du att yrkespaketet ger de kompetenser som arbetsgivarna efterfrågar? Bedömer du att yrkespaketet leder till anställningsbarhet?
- Anser du att yrkespaketet blir ett steg mot examen inom exempelvis komvux?

Utveckling av yrkespaketet

- Om du skulle få bestämma, hur skulle du vilka förändra yrkespaketet?
- Ser du att det finns saker runtomkring yrkespakten som skulle behöva förbättras för att yrkespakten ska kunna fungera bättre?
- Ser du att det finns någon reform som skulle vara bra att genomföra för att få fler elever som saknar behörighet till nationella program att bli anställningsbara eller fortsätta studierna mot examen?

Frågor till skolor som inte erbjuder yrkespaket

Användningen av yrkespaketet

- Vad skulle du säga är anledningen till att din skola inte använder yrkespaketet?
- Har ni haft planer på att börja använda yrkespaketet?
- Erbjuder ni lokala yrkespaket?

Yrkespaketets ändamålsenlighet

- Utifrån vad du vet om yrkespaket, vilka bedömer du är fördelarna med de nationella yrkespaketet?
- Utifrån vad du vet om yrkespaket, vilka bedömer du är nackdelarna med de nationella yrkespaketet?

Utveckling av yrkespaketet

- Om du skulle få bestämma, hur skulle du vilja förändra yrkespaketet?
- Ser du att det finns saker runtomkring yrkespaketet som skulle behöva förbättras för att yrkespaketet ska kunna fungera bättre?
- Ser du att det finns någon reform som skulle vara bra att genomföra för att få fler elever som saknar behörighet till nationella

program att bli anställningsbara eller fortsätta studierna mot examen?

Frågor till arbetsgivare som har/har haft elever på yrkespaket

Användningen av yrkespaketet

- Hur har skolan arbetat med att förbereda er som arbetsgivare på att ta emot elever som läser yrkespaketet?
- Hur har ni inom organisationen lagt upp apl för de elever som läst yrkespaketet?
- Allmänt sett, hur har det fungerat att ta emot elever som läser/läst yrkespaketet?

Yrkespaketets ändamålsenlighet

- Utifrån dina erfarenheter, vilka är fördelarna med yrkespaketet?
- Utifrån dina erfarenheter, vilka är nackdelarna med nationella yrkespaketet?
- Anser du att yrkespaketet ger de kompetenser som du som arbetsgivare efterfrågar?
- Bedömer du att yrkespaketet leder till anställningsbarhet?

Utveckling av yrkespaketet

- Om du skulle få bestämma, hur skulle du vilja förändra yrkespaketet?
- Ser du att det finns saker runtomkring yrkespaketet som skulle behöva förbättras för att yrkespaketet ska kunna fungera bättre?
- Ser du att det finns någon reform som skulle vara bra att genomföra för att få fler elever som saknar behörighet till nationella program att bli anställningsbara eller fortsätta studierna mot examen?

Frågor till elever som läser/har läst yrkespaket

Användningen av yrkespaketen

- Vilket yrkespaket läser du?
- När började du läsa yrkespaketet?
- Vad pluggade du innan?
- Hur mycket är du i skolan och hur mycket är du ute på praktik eller apl?
- Känner du att du har koll på vilka kurser som ingår i ditt yrkespaket? Hur har du fått den informationen?
- Läser du andra kurser förutom de som ingår i paketet?
- Vem var det som berättade om yrkespaket för dig?
- När fick du reda på att du kan läsa ett yrkespaket på gymnasiet?
- Varför valde du att läsa ett yrkespaket?
- Vet du vad du kommer att få med dig för dokumentation från yrkespaketet som du tex kan visa för arbetsgivare?

Yrkespaketens ändamålsenlighet

- Om du skulle tipsa andra unga, vad skulle du säga är det bästa med att läsa yrkespaket?
- Om du skulle tipsa andra unga, vad skulle du säga är det sämsta med att läsa yrkespaket?
- Tycker du att lär dig det du behöver kunna för att jobba med det yrke som du pluggar mot? Varför/varför inte?
- Tycker du att du har fått information om hur du kan göra för att plugga vidare mot en gymnasieexamen sen? Eller hur du kan bygga på ditt yrkespaket med andra kurser?

Övergången till komvux och folkhögskola bland ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan examen

I kapitel 6 återger vi en kortfattad beskrivning av statistik som belyser övergången till komvux bland ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan examen. Föreliggande bilaga återger en mer utförlig beskrivning av den statistik som Skolverket bistått utredningen med. Utgångspunkten för uppgifterna är Skolverkets register över ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan.¹ Statistiken som följer här nedan beskriver uppgifter om ungdomar som antingen slutförde ett nationellt program i gymnasieskolan med studiebevis läsåret 2015/16 eller har varit registrerade i gymnasieskolan och är jämn-gamla med avgångseleverna det läsåret (födda 1997). Metoden för avgränsning av populationen är densamma som den Skolverket tillämpar för statistiken om ungdomars etablering och fortsatta studier efter gymnasieskolan.²

Populationen fördelas på följande fem grupper:

- Elever med studiebevis om 2 500 poäng.
- Elever med studiebevis om färre än 2 500 poäng eller har varit registrerad i år 3 på nationellt program utan att ha fått studiebevis.
- Elever som högst varit registrerade i år 2 på nationellt program.
- Elever som högst varit registrerad i år 1 på nationellt program.

¹ Eftersom det saknas uppgifter om resultat bland elever i gymnasieskolan och det inte heller går att matcha elevuppgifter i gymnasieskolan respektive i komvux för de aktuella åren omfattas inte den skolformen i beskrivningen.

² Det innebär att utgångspunkten för mätning är avgångsåret för de elever som slutfört ett nationellt program i gymnasieskolan. De elever som inte har slutfört ett nationellt program identifieras i stället genom sin ålder, dvs. att de är födda samma år som de elever som slutfört ett nationellt program i gymnasieskolan.

- Elever som sist var registrerad på ett introduktionsprogram.

Uppgifter om elevernas övergång visar studier i komvux 2017, 2018 och 2019 dvs. ett, två och tre år efter avgångsåret i gymnasieskolan (eller avgångsåret för jämnåriga). I en del av beskrivningen har vi även inkluderat övergång till sfi³ och folkhögskola. Uppgifter som rör 2019 är de senast tillgängliga eftersom informationen bygger på registret om ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan, där det finns en eftersläpning i statistiken.⁴ Av tabell 1 framgår antalet individer som ingår i de olika grupperna.

Tabell 1 Beskrivning av population, fördelning utifrån studieresultat i gymnasieskolan, antal

	2017			2018			2019		
	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män
Studiebevis 2 500 p	8 090	3 172	4 918	8 083	3 167	4 916	8 061	3 151	4 910
Studiebevis <2 500 p/ högst år 3	8 803	3 826	4 977	8 655	3 756	4 899	8 622	3 731	4 891
Högst år 2	1 521	680	841	1 992	880	1 112	2 140	935	1 205
Högst år 1	1 342	600	742	1 610	704	906	1 612	704	908
Sist IM	3 596	1 510	2 086	7 850	3 197	4 653	8 663	3 501	5 162
Totalt	23 352	9 788	13 564	28 190	11 704	16 486	29 098	12 022	17 076

Källa: Skolverket.

Totalt sett ingår i uppgifterna för de aktuella åren 23 352 individer (2017), 28 190 individer (2018) respektive 29 098 individer (2019). Antalet individer skiljer sig mellan åren beroende på att uppgifterna för respektive år utgår från olika populationsdragningar. Individer som ingår i gruppen som slutfört med studiebevis om 2 500 poäng har alla slutfört gymnasieskolan läsåret 2015/16, men antalet kan skilja sig något mellan åren beroende på om de var folkbokförda i Sverige undersökningsåret 2017, 2018 respektive 2019. Likaså skiljer sig antalet individer i gruppen som slutfört med studiebevis om färre än 2 500 poäng eller som högst gått i år 3 beroende på hur popula-

³ Sfi är sedan den 1 juli 2016 en del av komvux, men statistiken särredovisar uppgifter om studier där.

⁴ Skolverket publicerar också statistik om direktövergång till komvux för ungdomar som varit registrerade i år 3, oavsett deras studieresultat och programtyp (rikstabell 16 A i den officiella statistiken om gymnasieskolans resultat). Den statistiken har mindre eftersläpning, men omfattar inte ungdomar som har läst kortare tid i gymnasieskolan. Läs mer om statistiken som beskriver direktövergång i kapitel 6.

tionsdragningen gjorts.⁵ De andra grupperna är jämnåriga med ungdomar som slutförde läsåret 2015/16, men de ingår inte i populationen när de fortfarande är registrerade i gymnasieskolan.

Antalet individer i de grupper som inte läst i år 3 på nationellt program ökar därmed allteftersom fler i den aktuella åldern inte längre är registrerade i gymnasieskolan. Ökningen beror förmodligen även på tillskottet av nyanlända ungdomar i gymnasieålder under 2015 och 2016. I gruppen som lämnade gymnasieskolan från ett introduktionsprogram ökar antalet individer med mer än 5 000 mellan 2017 och 2019.⁶ Denna grupp är 2019 den största till antalet (8 663 personer), medan 2017 är gruppen som fått studiebevis om färre än 2 500 eller som högst läst år tre störst (8 803).

Majoriteten av ungdomarna som statistiken beskriver har varit registrerade t.o.m. år 3 på nationella program i gymnasieskolan. Tillsammans utgör ungdomar som fått studiebevis oavsett omfattning eller som har varit registrerad i år 3 utan att ha fått studiebevis mellan 57 och 72 procent av populationen. Eftersom populationens storlek och sammansättning skiljer sig mellan åren anger vi uppgifter om antal individer inom parentes i figurer.

Män utgör mer än hälften av individerna i alla grupper som lämnat gymnasieskolan utan examen. Totalt sett är denna andel omkring 58 procent, men bland ungdomar som slutfört gymnasieskolan med studiebevis om 2 500 poäng är andelen män 61 procent. Detta kan relateras till att kvinnor i den aktuella avgångskullen över lag slutförde gymnasieskolan med examen i högre grad än män. Kvinnor behöver därmed inte komplettera med kurser i komvux i lika stor utsträckning som männen om målet är att nå examen.⁷

I den följande redovisningen ingår, där inget annat anges, såväl grundläggande som gymnasial nivå i kategorin komvuxstudier. Sfi redovisas separat från övriga komvuxstudier och omfattar inte uppgift om nivå på studierna. Inte heller görs någon åtskillnad mellan olika nivåer på studier i folkhögskola. I kategorin "övriga" ingår ungdomar som i olika grad etablerat sig på arbetsmarknaden, bedriver andra studier eller saknar uppgifter om arbete och studier. Notera att medan populationsavgränsningen är densamma som för

⁵ I denna grupp ställs inte samma krav som för övriga jämförelsegrupper att individerna ska vara jämnåriga med avgångseleverna.

⁶ Notera att avgränsningen av denna grupp inte tar hänsyn till hur många år eleverna har varit registrerade i gymnasieskolan.

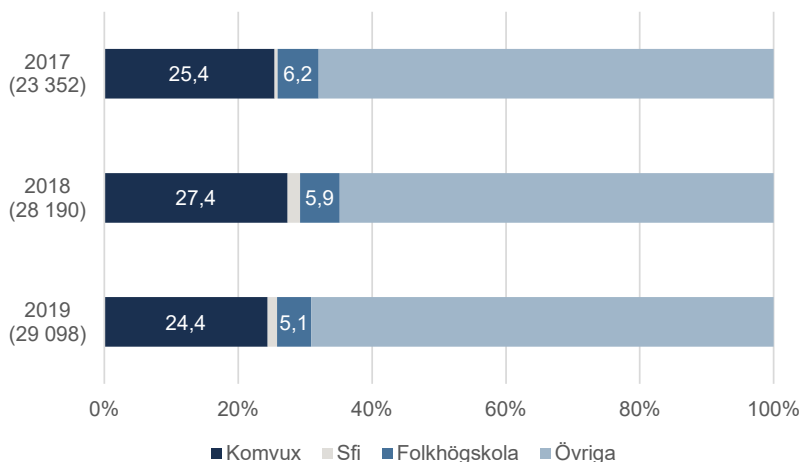
⁷ Skolverkets officiella statistik om betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2015/16, tabell 1.

Skolverkets statistik om ungdomars etableringsstatus efter gymnasieskolan, utgår den statistik som presenteras här från SCB:s register över personer i utbildning respektive år. Till skillnad från statistiken om etableringsstatus görs här inte prioritering med hänsyn till om ungdomar har inkomst från arbete. Det innebär att även ungdomar som bedriver studier vid sidan av ett arbete, t.ex. på deltid, räknas in som elever i de aktuella utbildningsformerna.

Övergång till komvux, sfi och folkhögskola

Inledningsvis beskriver vi övergången till komvux, sfi och folkhögskola totalt sett, dvs. för samtliga grupper av ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan examen. Figur 1 visar dessa andelar år 2017, 2018 respektive 2019. Inom parentes framgår hur många individer som ingår i populationen för respektive mättilfälle.

Figur 1 Ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan examen och som studerar i komvux, sfi och folkhögskola 2017, 2018 respektive 2019, andel (%)



Källa: Skolverket.

Som framgår av figur 1 uppgår andelen studerande i komvux till mellan 24 och 27 procent de aktuella åren. Som störst är andelen 2018. Övergången till sfi är betydligt mer begränsad och omfattar mellan

0,5 och 2 procent av ungdomarna, medan omkring 5 till 6 procent studerar i folkhögskola.

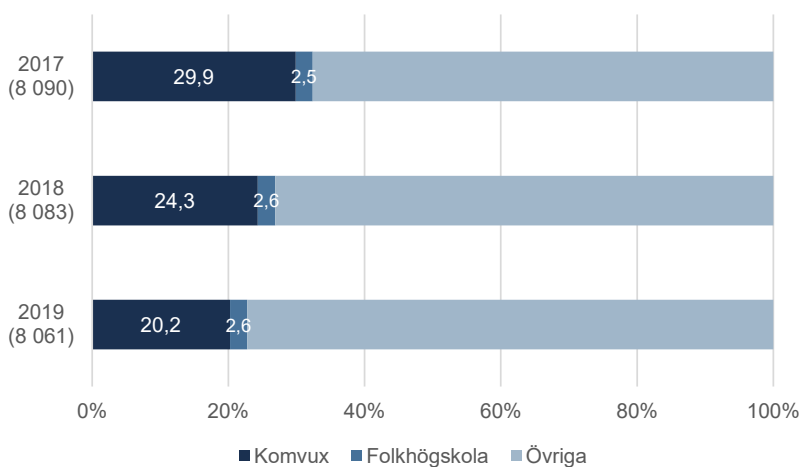
Sett till samtliga elever som lämnat gymnasieskolan utan examen är det en större andel kvinnor än män som går över till såväl komvux, sfi som folkhögskola. Sett till andelen studerande i komvux år 2018 uppgår denna skillnad till 10 procentenheter; 33 procent av kvinnorna respektive 23 procent av männen läser i komvux detta år.

Nedan följer en mer detaljerad beskrivning av hur övergången till komvux och folkhögskola ser ut för de olika grupperna. För ungdomar som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram redovisas även uppgifter om övergång till sfi. För övriga grupper sker ingen eller ytterst begränsad övergång till sfi.

Ungdomar som slutfört gymnasieskolan med studiebevis om 2 500 poäng

Figur 2 visar andelen ungdomar som slutfört gymnasieskolan med studiebevis om 2 500 poäng och som studerar i komvux och folkhögskola ett, två respektive tre år efter gymnasieskolan.

Figur 2 Ungdomar som slutfört gymnasieskolan med studiebevis om 2 500 p och som läser i komvux eller folkhögskola 2017, 2018 respektive 2019, andel (%)



Källa: Skolverket.

För ungdomar som lämnar gymnasieskolan med studiebevis omfattande 2 500 poäng är det vanligast att läsa i komvux året efter gymnasieskolan, 30 procent. Därefter minskar andelen successivt till 20 procent 2019. Andelen som läser i folkhögskola ligger på samma nivå alla tre åren, mellan 2 och 3 procent.

Skillnader beroende på kön och programtyp i gymnasieskolan

Tabell 2 redovisar andelen som studerar i komvux 2017, 2018 respektive 2019 utifrån ungdomarnas programtyp i gymnasieskolan och kön.

Tabell 2 Ungdomar som slutfört gymnasieskolan med studiebevis om 2 500 poäng och som läser i komvux 2017, 2018 eller 2019, fördelat på programtyp i gymnasieskolan och kön, andel (%)

	2017			2018			2019		
	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män
Yrkesprogram	18,5	25,0	14,6	16,4	25,6	10,8	14,3	21,3	10,1
Högskoleförberedande program	38,2	42,0	35,6	30,1	34,0	27,5	24,5	29,0	21,5
Totalt	29,9	35,1	26,5	24,3	30,6	20,3	20,2	25,9	16,6

Källa: Skolverket.

Ungdomar med studiebevis om 2 500 poäng från ett högskoleförberedande program går över till komvux i väsentligt större utsträckning, jämfört med motsvarande grupp av ungdomar som läst ett yrkesprogram. År 2017 var det i den här gruppen dubbelt så stor andel som läste i komvux efter ett högskoleförberedande program än ett yrkesprogram, 38 respektive 19 procent.

Det förekommer också stora skillnader mellan könen på så sätt att kvinnor som lämnat gymnasieskolan med ett studiebevis om 2 500 poäng i betydligt högre grad än män läser i komvux någon gång under de beskrivna åren. Störst är skillnaden mellan könen bland elever som läst ett yrkesprogram i gymnasieskolan. Exempelvis läser 15 procentenheter fler kvinnor än män i komvux 2018 efter att ha fått studiebevis om 2 500 poäng från ett yrkesprogram (26 jämfört med 11 procent).

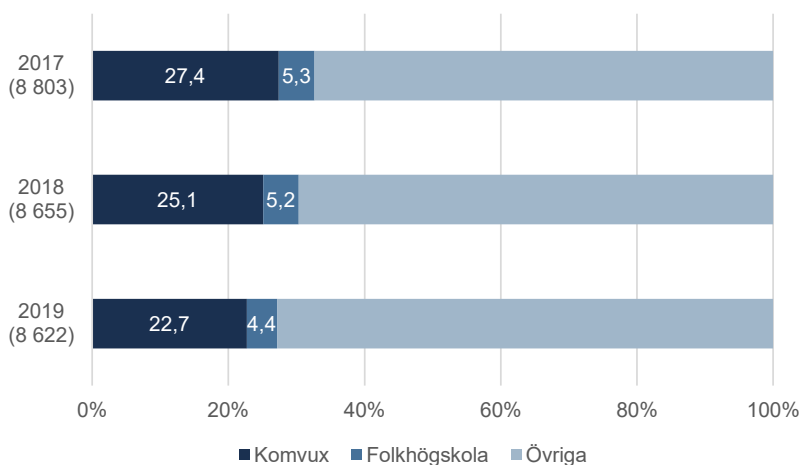
Det ovan beskrivna mönstret för den här gruppen ungdomar, att det är vanligast att läsa i komvux året efter gymnasieskolan, gäller

genomgående med undantag för kvinnor som läst ett yrkesprogram i gymnasieskolan. Bland dem är det något vanligare att läsa i komvux två år efter gymnasieskolan, dvs. 2018.

Ungdomar som fått studiebevis om färre än 2 500 poäng eller högst läst i år 3 på nationellt program

Figur 3 visar andelen ungdomar som lämnat gymnasieskolan med studiebevis om färre än 2 500 poäng eller som högst läst år 3 på nationellt program och som studerar i komvux och folkhögskola ett, två respektive tre år efter gymnasieskolan.

Figur 3 Ungdomar som lämnat gymnasieskolan med studiebevis om färre än 2 500 poäng eller som högst varit registrerade i år 3 och som läser i komvux eller folkhögskola 2017, 2018 respektive 2019, andel (%)



Källa: Skolverket.

Även i den här gruppen var andelen som läste i komvux som störst 2017. Jämfört med gruppen som slutfört gymnasieskolan med studiebevis om 2 500 poäng är dock andelen något längre, 27 procent (jämfört med 30 procent). Omkring 5 procent läste i folkhögskola, vilket är en högre andel än i föregående grupp. Andelen studerande i

komvux och folkhögskola minskar till 2019 till 23 respektive 4 procent 2019.

Skillnader beroende på kön och programtyp i gymnasieskolan

Tabell 3 redovisar andelen som studerar i komvux 2017, 2018 respektive 2019 utifrån ungdomarnas programtyp i gymnasieskolan och kön.

Tabell 3 Ungdomar som lämnat gymnasieskolan med studiebevis om färre än 2 500 poäng eller som högst varit registrerade i år 3 och läser i komvux 2017, 2018 eller 2019, fördelat på programtyp i gymnasieskolan och kön, andel (%)

	2017			2018			2019		
	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män
Yrkesprogram	19,6	26,0	15,3	19,0	26,6	13,8	17,2	23,4	13,1
Högskoleförberedande program	33,8	35,8	32,0	30,2	33,1	27,6	27,3	30,6	24,5
Totalt	27,4	31,7	24,0	25,1	30,4	21,0	22,7	27,6	19,0

Källa: Skolverket.

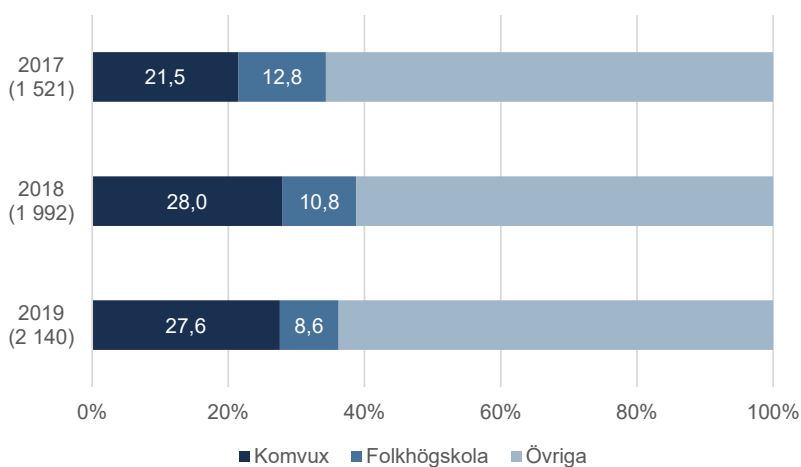
Övergången till komvux är större bland ungdomar som läst högskoleförberedande program än bland dem som läst yrkesprogram i gymnasieskolan även i den här gruppen. Skillnaden uppgår 2017 till 14 procentenheter (34 respektive 20 procent).

Kvinnor som fått studiebevis om färre än 2 500 poäng eller som högst läst år 3 i gymnasieskolan övergår i betydligt högre grad än män med samma studieresultat till komvux. Skillnaden mellan könen är störst bland ungdomar som läst yrkesprogram i gymnasieskolan. Bland dessa läste exempelvis 27 procent av kvinnorna och 14 procent av männen i komvux 2018, en skillnad om 13 procentenheter. Just bland kvinnor som läst yrkesprogram i gymnasieskolan var det vanligare att läsa i komvux 2018. I övrigt var det, som nämnts, vanligast att läsa i komvux 2017.

Ungdomar som högst läst i år 2 på nationellt program

Figur 4 visar andelen studerande i komvux och folkhögskola bland ungdomar som högst varit registrerade i år 2 på gymnasieskolans nationella program.

Figur 4 Ungdomar som högst varit registrerade i år 2 och som studerar i komvux eller folkhögskola 2017, 2018 respektive 2019, andel (%)



Källa: Skolverket.

Bland ungdomar som högst varit registrerade i år 2 på nationellt program är andelen som studerar i komvux störst 2018. Detta innebär att mönstret skiljer sig från de grupper som beskrivits ovan och som läst alla tre åren i gymnasieskolan. Andelen som studerar i komvux ökar från 22 procent 2017 till 28 procent 2018 och ligger därefter kvar på ungefär samma nivå 2019. Parallellt med att andelen i komvux ökar tillkommer också fler individer i gruppen. Detta indikerar att vissa av ungdomarna som högst läst år 2 fortfarande är kvar i gymnasieskolan 2017.

Det är vanligare att ungdomarna i den här gruppen går över till att läsa i folkhögskolan än bland i de grupper som läst alla tre åren i gymnasieskolan. Andelen är som störst 2017, 13 procent, och minskar till 9 procent 2019.

Skillnader beroende på kön och programtyp i gymnasieskolan

Tabell 4 redovisar uppgifter om studier i komvux bland ungdomar som högst läst år 2 på nationellt program uppdelat på programtyp i gymnasieskolan och kön.

Tabell 4 Ungdomar som högst varit registrerade i år 2 och som läser i komvux 2017, 2018 eller 2019, fördelat på programtyp i gymnasieskolan och kön, andel (%)

	2017			2018			2019		
	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män
Yrkesprogram	19,2	27,3	13,7	26,4	35,5	20,0	25,2	34,1	19,1
Högskoleförberedande program	24,5	26,8	22,2	30,1	32,4	28,0	30,9	36,3	26,0
Totalt	21,5	27,1	17,0	28,0	34,1	23,1	27,6	35,1	21,7

Källa: Skolverket.

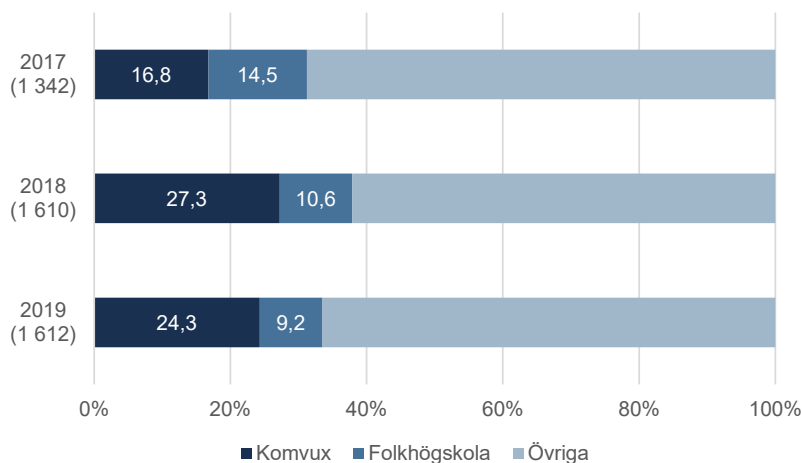
Över lag återkommer mönstret att det är vanligare bland ungdomar som läst högskoleförberedande program än yrkesprogram att läsa i komvux även för elever som högst läst år 2. Skillnaden mellan programtyperna är mindre än i de grupper som läst alla tre åren och uppgår 2018 till 4 procentenheter, 30 respektive 26 procent. Detta gäller dock inte kvinnor 2017 och 2018, där andelen som läser i komvux är högre hos dem som läst yrkesprogram i gymnasieskolan. Det omvända förhållandet råder 2019, då kvinnor som läst högskoleförberedande program i högre utsträckning än kvinnor som läst yrkesprogram studerar i komvux.

Genomgående visar resultaten att kvinnor i högre grad än män går över till komvux efter att högst ha läst år 2 på nationellt program i gymnasieskolan.

Ungdomar som högst läst i år 1 på nationellt program

Av figur 5 framgår andelen ungdomar som högst läst år 1 på nationellt program i gymnasieskolan och som läser i komvux eller folkhögskola

Figur 5 Ungdomar som högst varit registrerade i år 1 och som läser i komvux eller folkhögskola 2017, 2018 respektive 2019, andel (%)



Källa: Skolverket.

I gruppen som högst varit registrerade i år 1 på nationellt program är det vanligast att läsa i komvux 2018. Denna andel ökar från 17 procent 2017, till 27 procent 2018 för att därefter minska till 24 procent 2019. Jämfört med gruppen ungdomar som läst högst år 2 är den här gruppen mindre och antalet individer förändras inte lika mycket mellan åren. Det är mindre vanligt att bara läsa år 1 och troligen befann sig de här ungdomarna mer sällan kvar i gymnasieskolan efter att deras jämn-gamla slutfört utbildningen läsåret 2015/16.

I jämförelse med de övriga grupperna är det vanligare att elever som högst varit registrerade i år 1 på nationellt program läser i folkhögskola. År 2017 var det nästan lika vanligt att dessa ungdomar läste i folkhögskola som i komvux. Andelen i folkhögskola uppgick till 15 procent 2017 och minskar därefter till 11 procent 2018 respektive 9 procent 2019.

Skillnader beroende på kön och programtyp i gymnasieskolan

Tabell 5 visar andelen som läser i komvux 2017, 2018 respektive 2019 bland ungdomar som högst varit registrerade i år 1 utifrån programtyp i gymnasieskolan och kön.

Tabell 5 Ungdomar som högst varit registrerade i år 1 och som läser i komvux 2017, 2018 eller 2019, fördelat på programtyp i gymnasieskolan och kön, andel (%)

	2017			2018			2019		
	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män
Yrkesprogram	15,9	22,4	10,9	27,0	33,9	22,0	24,2	34,0	17,3
Högskoleförberedande program	18,5	20,9	16,3	27,8	35,9	20,5	24,5	29,7	19,6
Totalt	16,8	21,8	12,7	27,3	34,7	21,5	24,3	32,4	18,1

Källa: Skolverket.

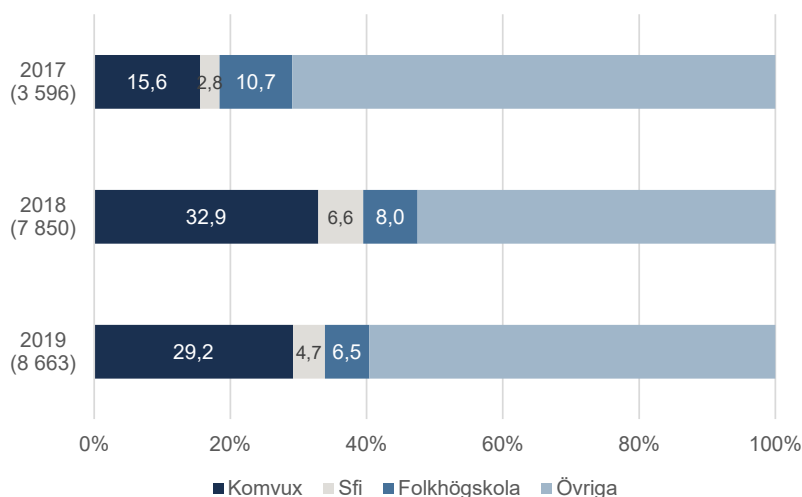
I den här gruppen ser vi inte samma tydliga skillnader relaterade till programtyp i gymnasieskolan som tidigare vad gäller andelen som läser i komvux de aktuella åren. Skillnaden är som minst 2019, då 24,5 av ungdomarna som läst högskoleförberedande program och 24,2 av de som läst yrkesprogram går i komvux.

För kvinnor är det vanligare att läsa i komvux 2017 och 2019 om man gått ett yrkesprogram än ett högskoleförberedande program. Det samma gäller för män 2018. Det tidigare beskrivna mönstret att kvinnor i högre grad än män läser i komvux de aktuella åren återkommer även bland ungdomar som högst läst år 1.

Ungdomar som sist varit registrerade på introduktionsprogram

Slutligen fokuserar vi i figur 6 på övergången bland de ungdomar som sist varit registrerade på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

Figur 6 Ungdomar som sist varit registrerade på introduktionsprogram och som läser i komvux, sfi eller folkhögskola 2017, 2018 respektive 2019, andel (%)



Källa: Skolverket.

Antalet ungdomar som sist varit registrerade på ett introduktionsprogram mer än fördubblas mellan 2017 och 2018, från 3 596 till 7 850, och fortsätter därefter att öka till 8 663 året därpå. Det indikerar att fler i den här gruppen inledningsvis fortfarande befinner sig i gymnasieskolan.⁸

I likhet med dem som högst varit registrerade i år 1 eller 2 på nationella program är andelen ungdomar som sist varit registrerade på introduktionsprogram och som därefter läser i komvux som störst 2018. Andelen i komvux ökar från 16 procent 2017, till 33 procent 2018 och minskar därefter till 29 procent 2019.

Som vi nämnt tidigare är det endast den här gruppen som har viss övergång till sfi. Det beror sannolikt på att det är vanligare bland elever med kort tid i svensk skola att lämna gymnasieskolan från ett introduktionsprogram. Andelen som läser i sfi ökar från 3 procent 2017, till 7 procent 2018 och minskar därefter till 5 procent 2019.

⁸ Om de inte hade varit registrerade i gymnasieskolan de tidigare åren hade de kommit med i populationsdragningen redan då.

I gruppen var det vanligast att läsa i folkhögskola 2017, 11 procent. Därefter minskar andelen i folkhögskola till 8 procent 2018 respektive 7 procent 2019.

Skillnader beroende på kön

Tabell 6 visar skillnader mellan könen vad gäller övergång till komvux i gruppen som sist varit registrerade på introduktionsprogram.

Tabell 6 Ungdomar som sist var registrerade på introduktionsprogram och som läser i komvux 2017, 2018 respektive 2019, andel (%)

	2017			2018			2019		
	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män	Tot.	Kv.	Män
Totalt	15,6	20,6	11,9	32,9	38,2	29,3	29,2	37,1	23,8

Källa: Skolverket.

Kvinnor som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram övergår till komvux i högre grad än män. Det gäller samtliga undersökta år. Skillnaden uppgår till 13 procentenheter 2019, då 37 procent av kvinnorna och 24 procent av männen läser i komvux. Både bland män och kvinnor var det vanligast att läsa i komvux 2018.

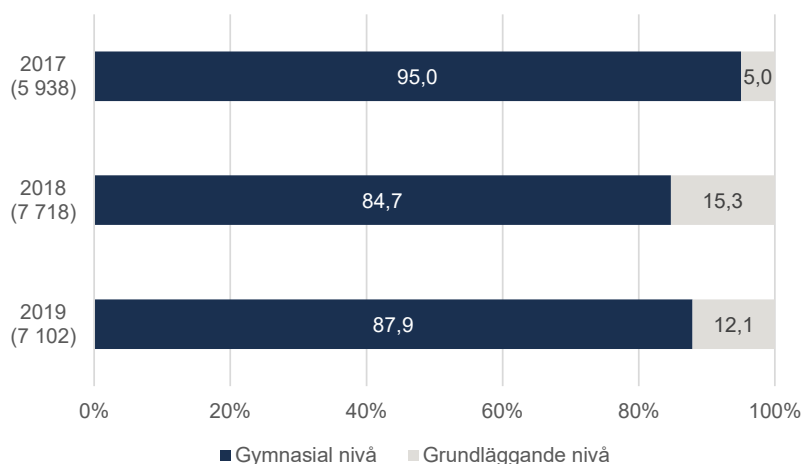
Nivå, omfattning och antal uppnådda poäng i komvux

För de ungdomar som gått över till komvux omfattar redovisningen även uppgifter om nivå och omfattning på studierna samt antal uppnådda poäng. Dessa uppgifter är hämtade från komvuxregistret för 2017, 2018 respektive 2019. När vi kommenterar uppgifter om nivå, omfattning och antal uppnådda poäng per grupp, har vi i denna del valt att fokusera på det år då störst andel i respektive grupp läste i komvux. Det innebär att vi för de två grupper som varit registrerade i år 3 på nationellt program har fokus på komvuxstudier 2017, medan beskrivningen för övriga grupper huvudsakligen utgår från uppgifter om 2018.

Nivå på komvuxstudier

Uppgifter om nivån på komvuxstudierna delas in i grundläggande respektive gymnasial nivå. Av figur 7 framgår fördelningen på de två nivåerna sammantaget för de ungdomar som lämnar gymnasieskolan utan examen.

Figur 7 Ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan examen och gått över till komvux, fördelning på gymnasial respektive grundläggande nivå i komvux, andel (%)



Källa: Skolverket.

Den stora majoriteten av ungdomarna läser på gymnasial nivå i komvux. Denna andel är som störst 2017, 95 procent, för att därefter minska till 85 procent 2018. Till 2019 ökar andelen något igen, till 88 procent. Troligen kan denna fördelning relateras till att de ungdomar som läser i komvux 2017 i högre grad utgörs av de grupper som läst tre år på nationellt program i gymnasieskolan och därmed rimligen övergår till att läsa kurser på gymnasial nivå i komvux.

Till de senare åren ökar inflödet i komvux av de grupper av ungdomar som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram. Dessa ungdomar kan i högre grad ha luckor kvar vad gäller grundskoleämnen, vilket kan förklara varför andelen som läser grundläggande nivå i komvux ökar från 5 till 15 procent mellan 2017 och

2018.⁹ En möjlig förklaring till varför andelen därefter minskar till 12 procent 2019 kan vara att fler av ungdomarna har nått godkända betyg i grundskoleämnena och därmed kan gå över till den gymnasiala nivån i komvux. Det kan också bero på att de ungdomar som sist varit registrerade på introduktionsprogram och som läser i komvux 2019 hunnit läsa ytterligare ett år i gymnasieskolan och därmed klarat av att få fler godkända betyg i grundskoleämnena. Utredningen har inte kunnat belägga orsaken utifrån de data som vi haft tillgängliga.

Nivå i komvuxstudier bland ungdomar som nått år 3

Nästan alla ungdomar som läst i år 3 går över till att läsa i komvux på gymnasial nivå. Värt att notera är dock att det även i dessa grupper förekommer att ungdomar går över till att läsa på grundläggande nivå. Exempelvis var det 2 procent av ungdomarna som fått studiebevis om mindre än 2 500 poäng eller som högst varit registrerade i år 3 som läste i komvux på grundläggande nivå 2017. Bland ungdomarna som fått studiebevis om 2 500 poäng finns också ett mindre antal ungdomar som läser i komvux på grundläggande nivå 2018 respektive 2019. Att ungdomar som läst i år 3 på nationellt program går över till att läsa komvux på grundläggande nivå skulle kunna bero på att de antagits till gymnasieskolan med dispens från behörighetskrav i engelska och därefter vill läsa in detta ämne.¹⁰

Nivå i komvuxstudier bland ungdomar som inte nått år 3

Av de ungdomar som högst varit registrerade i år 1 eller 2 på nationellt program går nästan samtliga över till den gymnasiala nivån i komvux. Bland dem som högst läst år 1 på nationellt program var det dock en mindre andel, 3 procent, som läste på grundläggande nivå 2018 respektive 2019.

⁹ Det skulle exempelvis kunna handla om att komvux under perioden får ökat inflöde av elever som läst språkintrouktion i gymnasieskolan och som har fortsatt behov av att läsa grundskoleämnena.

¹⁰ Enligt 16 kap. 32 § skollagen ska en sökande till nationellt program som saknar godkänt betyg i engelska men som uppfyller övriga behörighetskrav under vissa förutsättningar ändå anses behörig.

Ungdomar som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram uppvisar ett annat mönster. Av dessa läste 43 procent på grundläggande nivå och 57 procent på gymnasial nivå 2018. Till 2019 har andelen i grundläggande nivå minskat till 32 procent, samtidigt som andelen i gymnasial nivå ökat till 68 procent. Att en relativt stor elevgrupp går från introduktionsprogram till att läsa komvux på grundläggande nivå kan sannolikt bero på ett inflöde av elever med kort tid i svensk skola från språkintröduktion under perioden. Men även elever som gått i svensk grundskola utan att uppnå behörighet till nationella program och därefter inte kunnat hämta igen sin grundskoleutbildning i gymnasieskolan kan inledningsvis behöva läsa komvux på grundläggande nivå.

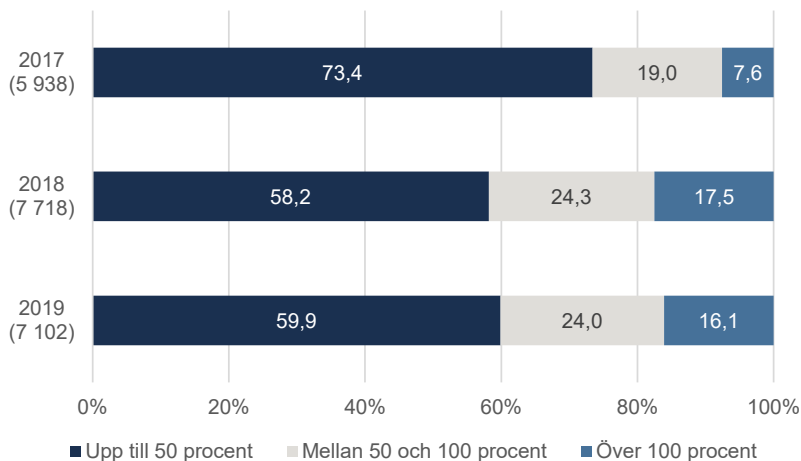
Omfattning på komvuxstudier

Uppgifter om omfattningen på ungdomarnas komvuxstudier är indelade följande i tre intervaller.

- Upp till 50 procent.
- Mellan 50 procent och 100 procent.
- Över 100 procent.

Omfattningen beräknas som årets påbörjade poäng i relation till heltidsstudier, där 800 poäng på ett år räknas som heltidsstudier. Figur 8 visar omfattning på komvuxstudier sammantaget för alla grupper 2017, 2018 respektive 2019.

Figur 8 Ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan examen och gått över till komvux, fördelning utifrån omfattning på studier i komvux, andel (%)



Källa: Skolverket.

Sammantaget är det de beskrivna åren vanligast bland ungdomarna att läsa upp till 50 procent i komvux. Andelen som läser i den omfattningen är som störst 2017, 73 procent, för att därefter minska till 58 procent 2018 och sedan öka något till 60 procent 2019. Andelen ungdomar som läser mellan 50 och 100 procent är 19 procent 2017 och därefter 24 procent de följande två åren. Minst vanligt är att ungdomarna läser mer än 100 procent av heltidsstudier. Den andelen är 8 procent 2017, 18 procent 2018 respektive 16 procent 2019.

Omfattning på komvuxstudier bland ungdomar som nått år 3

Ungdomar med studiebevis om 2 500 poäng studerar i högre grad än övriga grupper i en omfattning om mindre än 50 procent av heltidsstudier. Det är då det är vanligast i den här gruppen att läsa i komvux, 2017, är andelen som studerar upp till halvtid som störst (81 procent). Andelen som läser i en omfattning om mer än heltidsstudier är minst i denna grupp (5 procent 2017). Samma år läste 14 procent i komvux på mellan 50 och 100 procent.

Bland ungdomar som fått studiebevis om mindre än 2 500 poäng eller som högst läst år 3 i gymnasieskolan var det vanligare att läsa i något större omfattning. Vanligast var dock även här att läsa upp till halvtid i komvux, 70 procent 2017. Andelen som läste mer än heltid var samma år 8 procent och resterande 22 procent läste i en omfattning om 50 till 100 procent av heltidsstudier.

Omfattning på komvuxstudier bland ungdomar som inte nått år 3

Även bland ungdomar som högst läst år 1 eller 2 i gymnasieskolan eller som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram är det vanligast att läsa upp till 50 procent 2017. Det är då de flesta ungdomar i dessa grupper läser i komvux, 2018, är det vanligast att läsa i större omfattning än så. Bland dem som högst varit registrerad i år 2 läste 44 procent mer än halvtid 2018, medan motsvarande andelar i gruppen som högst läst år 1 är 54 procent och 60 procent bland ungdomar från introduktionsprogram. Störst andel som läser mer än heltid 2018 uppvisar den grupp som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram, 32 procent.

Uppnådda poäng

Statistiken som Skolverket bistått utredningen med ger inte svar på hur många av ungdomarna som efter övergång uppnår examen i komvux.¹¹ Inte heller ger materialet svar på vad eleverna läser i komvux. Däremot finns information om antal uppnådda poäng i komvux t.o.m. aktuellt mätår. I uppgifterna ingår antal poäng där betyg eller intyg erhållits. Kategorin ”saknade poäng” kan innebära antingen att eleven inte hunnit få några poäng betygssatta, eller att hen har avbrutit sina studier. Vi har här delat in antalet poäng i intervaller enligt följande.

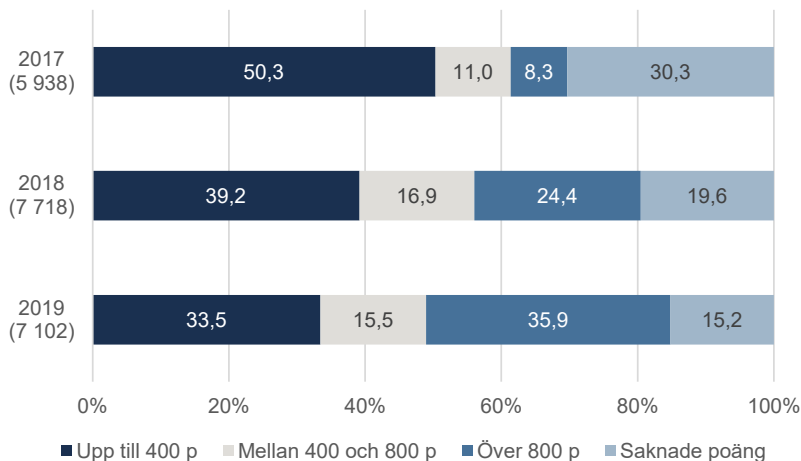
- Upp till 400 poäng.
- Mellan 400 och 800 poäng.
- Över 800 poäng.

¹¹ Enligt uppgift från Skolverket är det inte alltid examina utfärdas i komvux, trots att betygen en elev erhåller uppfyller examenskriterierna.

- Saknade poäng.

Figur 9 visar hur fördelningen i antal poäng ser ut t.o.m. respektive mätår, dvs. 2017, 2018 och 2019.

Figur 9 Ungdomar som lämnat gymnasieskolan utan examen och gått över till komvux, fördelning utifrån antal uppnådda poäng i komvux t.o.m. respektive mätår, andel (%)



Källa: Skolverket.

Den övergripande bilden som figur 9 visar är att det mellan åren successivt blir mindre vanligt att ungdomarna antingen får godkända betyg i upp till 400 poäng eller saknar godkända betyg. I motsatt riktning ökar andelen ungdomar som nått godkända betyg i över 800 poäng, från 8 procent 2017, till 24 procent 2018 respektive 36 procent 2019. Mellan 2017 och 2018 ökar också andelen som får godkända betyg omfattande mellan 400 och 800 poäng, från 11 till 17 procent. Därefter minskar denna andel till 16 procent 2019. Eftersom uppgifterna speglar antalet poäng *till och med* respektive år kan förändringen delvis relatera till att ungdomar som befunnit sig i komvux mer än ett av de beskrivna åren har haft längre tid på sig. En annan förklaring kan vara att de grupper som kommer in senare i komvux har mer kvar av sin gymnasieutbildning att slutföra i komvux och därmed behöver tillgodogöra sig fler poäng.

Antal uppnådda poäng bland ungdomar som nått år 3

Gruppen som slutfört gymnasieskolan med studiebevis om 2 500 poäng får i större utsträckning än övriga grupper godkända betyg i upp till 400 poäng. Exempelvis var denna andel 55 procent 2017, det år då det var vanligast att gruppen läste i komvux. Resultatet kan troligen hänga samman med att den här gruppen har mindre kvar att komplettera i sin gymnasieutbildning. Samma år var andelen som saknade godkända betyg i denna grupp 29 procent. Resterande 16 procent fick godkända betyg i mer än 400 poäng.

I gruppen som fått studiebevis om färre än 2 500 poäng eller högst varit registrerade i år 3 fick 48 procent godkända betyg i upp till 400 poäng t.o.m. 2017, medan 22 procent fick godkända betyg i över 400 poäng under samma tid. Andelen som saknade godkända betyg uppgick till 30 procent.

Antal uppnådda poäng bland ungdomar som inte nått år 3

Bland de ungdomar som högst läst år 1 eller 2 i gymnasieskolan eller som har introduktionsprogram som sista studieväg, var det som tidigare beskrivits, vanligast att läsa i komvux 2018. I gruppen som högst läst år 2 fick 41 procent godkända betyg omfattande upp till 400 poäng t.o.m. 2018, medan 37 procent fick godkända betyg i mer än 400 poäng. Andelen som saknade godkända betyg uppgick till 22 procent.

Av de ungdomar som högst läst år 1 fick 32 procent godkända betyg i upp till 400 poäng t.o.m. 2018 och 46 procent i mer än 400 poäng. Därtill saknade 22 procent godkända betyg.

De ungdomar som lämnat gymnasieskolan från ett introduktionsprogram fick i störst utsträckning godkända betyg i över 400 poäng t.o.m. 2018, 56 procent. Inom samma tid fick 28 procent i denna grupp godkända betyg i upp till 400 poäng och 16 procent saknade uppgift om godkända betyg.

Sammantaget var ungdomar som haft introduktionsprogram som sista studieväg i gymnasieskolan den grupp som i störst utsträckning uppnådde godkända betyg om mer än 400 poäng. Samma grupp saknade också i minst utsträckning godkända betyg.

Sammanfattning

Den övergripande bilden som framkommer av den statistik som Skolverket bistått utredningen med visar att endast en begränsad andel av de elever som lämnar gymnasieskolan utan examen väljer att komplettera sin utbildning i komvux eller folkhögskolan.

Bland de elever som läst i år 3 på ett nationellt program är andelen som läser i komvux eller folkhögskola efter gymnasieskolan som störst 2017, dvs. året efter att deras klasskompisar nått examen. Bland elever som högst läst år 1 eller 2 på nationellt program eller som sist varit registrerade på introduktionsprogram är andelen som läser i komvux eller folkhögskola som störst 2018, dvs. två år efter deras jämgamla nått examen. Det beror på att många av dessa elever fortfarande befinner sig i gymnasieskolan det första undersökningsåret.

Med utgångspunkt i det år då störst andel ungdomar i respektive grupp läser i komvux, sfi eller folkhögskola framkommer följande:

- Bland *elever som slutfört ett nationellt program med studiebevis om 2 500 poäng* läser 30 procent i komvux och 2 procent i folkhögskola 2017
- Bland *elever som slutfört ett nationellt program med studiebevis om färre än 2 500 poäng eller som högst varit registrerade på höstterminen i år 3* läser 27 procent i komvux och 5 procent i folkhögskola 2017.
- Bland elever som *högst läst år 2 på nationellt program* läser 28 procent i komvux och 11 procent i folkhögskola 2018.
- Bland elever som *högst läst år 1 på nationellt program* läser 27 procent i komvux och 11 procent i folkhögskola 2018.
- Bland elever som *sist varit registrerade på introduktionsprogram* i läser 33 procent i komvux, 7 procent i sfi och 8 procent i folkhögskola 2018.

Därmed är det en minoritet i samtliga grupper som väljer att komplettera sin utbildning de närmaste åren efter att de lämnat gymnasieskolan.

Vidare visar uppgifter om programtyp i gymnasieskolan att över lag är andelen elever som går över till komvux är större bland de som

läst ett högskoleförberedande program jämfört med de som läst ett yrkesprogram. Att elever som läst ett högskoleförberedande program har större incitament att komplettera sina studier mot examen kan bero på att detta är nödvändigt för att de ska nå behörighet till högskolan.

Statistiken i underlaget ger ingen information om vilket program som eleverna har läst i gymnasieskolan, men resultaten kan styrka den slutsats som dragits av tidigare studier att ungdomar som läst mansdominerade yrkesprogram i gymnasieskolan och inte nått examen ändå har goda förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden utan att komplettera sina studier.¹² Att kvinnor som läst yrkesprogram går över till komvux i högre grad än män pekar på ett sådant sannolikt samband.

Samtidigt behöver jämförelser i övergång mellan ungdomar som läst högskoleförberedande program respektive yrkesprogram också ta hänsyn till att förutsättningarna att komplettera utbildningen i komvux skiljer sig åt. Eleverna har rätt att läsa behörighetsgivande kurser i komvux, vilket kan vara ett primärt mål för de ungdomar som läst högskoleförberedande program i gymnasieskolan utan att nå examen. Möjligheten att komplettera en ofullständig yrkesexamen kan i högre grad påverkas av vilket utbud eleven har att tillgå vad gäller yrkeskurser och hur konkurrensen om dessa utbildningsplatser ser ut.

Sammantaget visar uppgifterna på att det finns anledning att vidta åtgärder för att fler unga ska komplettera sin gymnasieutbildning i komvux eller folkhögskola. Det gäller inte minst de grupper som har begränsad gymnasiekompetens med sig. Åtgärderna bör underlätta övergång till komvux på såväl gymnasial som grundläggande nivå och i viss mån även sfi och folkhögskola. Underlaget ger inte svar på hur många av ungdomarna som lämnat gymnasieskolan utan examen som gör en senare övergång till komvux. Av Skolverkets statistik om ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan framkommer dock att det är mindre vanligt att läsa i komvux när mer än tre år förflutit efter gymnasieskolan.¹³

¹² T.ex. Skolverket (2018). *Elever nära examen som övergår till komvux*. Rapport 473.

¹³ Skolverkets officiella statistik om ungdomars sysselsättning efter gymnasieskolan år 2019, tabell 2 och 3.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare
för att fler unga ska nå målen
med sin gymnasieutbildning. U.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaist. [32]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagets och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vågal och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]