

2022-10-28

Ert dnr:
U2022/02457

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Annika Hellewell, Tobias Fannkvist, Karin Darin

Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (SOU 2022:34)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på remissen av betänkandet *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning* (SOU 2022:34). Betänkandet innehåller sex förslag och ett flertal bedömningar till åtgärder för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning, antingen i gymnasieskolan eller i komvux. Förutom att lämna synpunkter på förslagen kommenterar SKR kortfattat de bedömningar som SKR ser som särskilt viktiga för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning.

SKR ser vissa problem med att direktivens övergripande syfte var mycket omfattande, samtidigt som utredningsfrågorna var relativt smala. Detta har medfört svårigheter för utredningen att få till ett helhetsgrepp om frågan. Att få fler unga att nå målen med sin gymnasieutbildning är en viktig och komplex utmaning och där kan ändå utredningens bedömningar och förslag bidra med delar till en större helhet. Det är därför av stor betydelse att dessa omhändertas i pågående och kommande utredningar som berör gymnasieutbildning.

Sammanfattning

SKR tillstyrker i huvudsak utredningens förslag och är positiv till flertalet av bedömningarna. Nedan följer en sammanfattning av SKR:s synpunkter på förslagen.

- SKR tillstyrker
 - att det införs en definition i skollagen av sammanhållna yrkesutbildningar (yrkespaket) som kan tillämpas för utbildning på introduktionsprogram samt att en minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet föreskrivs,
 - att ansvaret för de lokala programråden utvidgas så att samverkan mellan skola och arbetsliv även omfattar yrkesutbildning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasieskolan,
 - erbjudandet av ett avslutande vägledningssamtal men vill betona vikten av att förslaget ingår som en avslutande del i skolans systematiska kvalitetsarbete,
 - att yngre elever kan tas emot i komvux under förutsättning att förslaget inte medför en ansvarsförskjutning från gymnasieskolan till komvux,

- att bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning tydliggörs så att det bl.a. framgår att arbetet med studie- och yrkesvägledning ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå. Det är dock av stor vikt att dessa förtydliganden inte leder till kostnadsökningar.
 - datum för ikraftträdande och tillämpning: 1 januari 2024, respektive 1 juli 2024.
-
- SKR anser att ersättningsfrågan måste vara utredd innan det införs att förlängd undervisning ska utgöra särskilt stöd och att beslut ska fattas inom ett åtgärdsprogram.
 - De ekonomiska konsekvenserna av förslagen för kommunerna uppgår till drygt 40 miljoner kronor årligen (utvidgning av de lokala programråden och avslutande vägledningssamtal). SKR anser att utredningens beräkningar är rimliga.
 - Förslagen innebär en viss inskränkning av det kommunala självstyret men är enligt SKR proportionerliga i relation till intentionerna med förslagen.

Kapitel 5: Yrkespaket – en möjlig väg till arbete för vissa elever på introduktionsprogram

Bedömningar

När det gäller yrkespaketen görs ett antal bedömningar i betänkandet. Skolverket bedöms få flera uppdrag: att tydliggöra hur yrkespaketet kan användas inom gymnasieskolans introduktionsprogram, hålla utbudet av yrkespaket uppdaterat, på nytt implementera möjligheten att erbjuda yrkespaket på introduktionsprogrammen, öka tydlighet kring dokumentation och bättre uppföljning (även uppdrag till Skolinspektionen). Vidare bedömer utredningen att det finns behov av ytterligare reglering av introduktionsprogrammen och att detta bör utredas.

- SKR anser att det är positivt att insatser görs för att tydliggöra, stödja och sprida hur yrkespaketen kan användas på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan.

Enligt SKR finns det stor potential i yrkespaketen genom att de kan bidra till att fler ungdomar får tillräckliga yrkeskunskaper för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det är av särskild vikt att informationen om yrkespaketen sprids till studie- och yrkesvägledare och lärare i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som i sin tur kan ge berörda elever och vårdnadshavare denna information. SKR ser det även som positivt om Skolverket följer upp vilka yrkespaket som används i gymnasieskolan, hur etableringen ser ut efter utbildningen och om ungdomarna väljer att komplettera sin utbildning i komvux.

- SKR instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av att utreda ytterligare reglering för introduktionsprogrammen och då även se över vilka möjligheter det redan finns till alternativa mål till en examen inom befintlig lagstiftning.

Den individuella studieplanen är ett viktigt redskap för att elever ska kunna tillgodogöra sig utbildningen på introduktionsprogrammen, t.ex. hur elevens kunskapsnivå och utveckling ser ut. Det bör därför även utredas hur arbetet kan stärkas när det gäller bl.a. samverkan, utformning och uppföljning av den individuella studieplanen. SKR vill särskilt betona vikten av att det framgår av den individuella studieplanen vad eleven har uppnått och har kvar att uppnå. Det kan också finnas behov av att få ytterligare kunskap om hur studieplanen används och fungerar. Enligt SKR kan dessa frågor omhändertas av den nyligen tillsatta utredningen *Fler vägar till arbetslivet* (dir. 2022:74). Utredningen har bl.a. i uppdrag att analysera vilka möjligheter som elever som är obehöriga till nationella program på gymnasieskolan har att välja skola och utbildning och vid behov lämna förslag på valbara yrkesutbildningar inom gymnasieskolan som i större utsträckning tar hänsyn till elevers olika förutsättningar. Utredningen ska lämna sina förslag senast den 5 juni 2024.

I sammanhanget vill även SKR betona vikten av att utredningar som har uppdrag som tangerar varandra samordnar sina förslag, konsekvenser och ikraftträdanden. Förutom detta betänkande finns tre pågående utredningar med uppdrag som på olika sätt rör introduktionsprogrammets målgrupp.¹

Förslag

Det ska införas en definition i skollagen av sammanhållna yrkesutbildningar (yrkespaket) som ska tillämpas för utbildning på introduktionsprogram. Minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet ska föreskrivas.

- SKR tillstyrker förslaget.

SKR anser att samma reglering bör gälla för de sammanhållna yrkesutbildningarna (yrkespaketen), oavsett om de ges på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan eller inom vuxenutbildningen.

Krav på arbetsplatsförlagt lärande (apl) är i dag inte reglerat inom yrkespaketen på introduktionsprogrammen. Förslaget innebär därmed en utökad skyldighet för kommunerna att anskaffa apl-platser. Samtidigt erbjuds yrkespaketen i dag huvudsakligen på yrkesintroduktion, där apl redan ingår i utbildningen. Enligt SKR tillkommer därmed ingen större extra kostnad för kommunerna utan det är rimligt att en minsta omfattning av apl föreskrivs för yrkespaketen utan att ersättning utgår till kommunerna. Dessutom är apl en viktig del i utbildningen för att eleverna ska få tillräckliga yrkeskunskaper för att bli anställningsbara. SKR ser även att en reglering av apl kan vara ett stöd för huvudmännen när de organiserar för yrkespaketen. Det kan dock finnas skäl att konsekvenserna av förslaget följs över tid så att det, mot förmodan, inte leder till ökade kostnader för kommunerna.

Förslag

Ansvar för de lokala programråden ska utvidgas så att samverkan mellan skola och arbetsliv även ska omfatta yrkesutbildning som anordnas på introduktionsprogram och i gymnasie-särskolan.

- SKR tillstyrker förslaget.

Förslaget är ett utökat åtagande för kommunerna och medför därför finansiering, något som utredningen även föreslår. Se vidare kapitel 9 Konsekvenser.

Enligt SKR är samverkan mellan skola och arbetsliv av stor vikt för att elever både ska få kontakt med olika branscher och även kunna praktisera sina yrkeskunskaper inom ramen för det arbetsplatsförlagda lärandet (apl). I denna samverkan är de lokala programråden särskilt viktiga. Elever på introduktionsprogrammen och i gymnasie-särskolan har ofta svårare än elever på de nationella yrkesprogrammen att få en apl-plats. SKR ser det därför som positivt att de lokala programråden även ska omfatta

¹ Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet (U 2022:02), Fler vägar till arbetslivet (U 2022:03) och Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna (U 2022:05).

yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan för ge dessa elever bättre möjligheter till en adekvat apl-plats. Det finns dock ingen aktuell bild av hur de lokala programråden fungerar och SKR instämmer i utredningens bedömning att Skolverket bör få i uppdrag att följa upp arbetet i programråden.

Kapitel 6: Underlätta övergångar mellan gymnasieskola och komvux

Bedömningar

När det gäller att underlätta övergångar mellan gymnasieskola och komvux gör utredningen bl.a. bedömningar att en statlig utredning bör se över det samlade behovet av stöd och elevhälsa inom komvux samt att en statlig utredning bör se över åldersgränsen för det kommunala aktivitetsansvaret (KAA).

- SKR instämmer i utredningens bedömning att stöd och elevhälsa inom komvux behöver utredas.

Komvux har i allt högre grad blivit en lösning på både arbetslöshetsproblematik och samhällets kompetensförsörjning. Målgruppen för komvux har förändrats mycket genom åren. Många elever har kort utbildningsbakgrund och har behov av stödåtgärder för att slutföra sin utbildning. För att kunna möta dessa behov krävs att kommunerna ges rätt förutsättningar. SKR ser därför positivt på den nyligen tillsatta utredningen *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna* (dir. 2022:84), som bl.a. har i uppdrag att analysera vilka åtgärder, t.ex. förbättrad tillgång till stöd, som kan få fler elever att nå målen med sin utbildning i komvux, och vid behov föreslå sådana åtgärder. Utredningen ska redovisa sina förslag senast den 15 februari 2024.

- SKR är positiv till en utredning om åldersgränsen för KAA.

Många av de unga som i dag omfattas av KAA hinner inte påbörja och i vart fall inte avsluta en gymnasial utbildning innan de fyller 20 år. Utbildning är central för en framtida etablering på arbetsmarknaden för dessa unga och många behöver stöd under en längre tid för att ta steget in i en fortsatt utbildning, antingen inom komvux eller folkhögskolan. Om regeringen går vidare med en utredning behöver SKR involveras. En höjning av åldersgränsen kommer att medföra en utökad skyldighet för kommunerna och därmed ökade kostnader.

Förslag

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

- SKR tillstyrker förslaget under förutsättning att det är tydligt att det ingår som en avslutande del av skolans systematiska kvalitetsarbete.

Förslaget är ett utökat åtagande för kommunerna och medför därför behov av finansiering, något som utredningen även föreslår. Se vidare kapitel 9 Konsekvenser.

Enligt SKR kan förslaget om ett avslutande vägledningssamtal få positiva effekter för de elever som lämnar gymnasieskolan utan fullföljd utbildning. Dessa elever är i stort behov av att få en tydlig information om vilka kunskaper de har och vilka kunskaper de saknar för en gymnasieexamen. De behöver även få vägledning om hur de kan slutföra sin gymnasieutbildning, dvs. antingen i gymnasieskolan, komvux eller folkhögskolan, eller hur de kan komma i arbete. De behöver vidare information om vilket stöd de kan få inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret. Det är dock av stor vikt att vägledningssamtalet ingår som en avslutande del i skolans systematiska kvalitetsarbete att kontinuerligt följa upp och utvärdera elevernas kunskaper och vid behov sätta in stödinsatser. Det bör vara tydligt för såväl elever som vårdnadshavare att vägledningssamtalet inte ersätter dessa insatser utan är just ett avslutande samtal för elever som inte fullföljt sin utbildning och där syftet är att på bästa sätt ge dessa elever adekvat information om framtida utbildnings- eller arbetsmöjligheter

Det kan finnas vissa praktiska svårigheter att genomföra samtalen. Vad ska de innehålla och hur långt sträcker sig t.ex. skolans ansvar när det gäller skyldigheten att ”erbjuda” ett samtal? SKR ser det därför som positivt att det dels framgår av gymnasieförordningen vilken information eleven ska få vid samtalen, dels att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram stöd till huvudmännen hur de kan organisera och genomföra dessa samtal.

Förslag

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.

- SKR tillstyrker förslaget under förutsättning att förslaget inte medför en ansvarsförskjutning från gymnasieskolan till komvux.

Enligt SKR blir det tydligare om liknande reglering i samma frågor samlas i skollagen och att besluten även går att överklaga. SKR instämmer i att förslaget bör utgå från att individuella bedömningar görs när det gäller vilka yngre elever som har bättre förutsättningar att klara sin utbildning inom ramen för vuxenutbildningen än inom gymnasieskolan. Det är även positivt om Skolverket får i uppdrag att ta fram stödmaterial i frågan. Sammantaget kan en samlad reglering och stödmaterial leda till en mer enhetlig tillämpning över landet. Det kan dock finnas anledning att följa frågan över tid så att bestämmelsen inte medför en oönskad ansvarsförskjutning från gymnasieskolan till komvux.

Kapitel 7: Andra åtgärder – bättre förutsättningar inför gymnasievalet och större flexibilitet i vissa stödåtgärder

Förslag

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

- SKR tillstyrker att bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning tydliggörs. Det är dock av stor vikt att dessa förtydliganden inte leder till kostnadsökningar, t.ex. vad gäller kravet på att arbetet med studie- och yrkesvägledning ska bedrivas på individ-, grupp- och skolnivå.

Enligt SKR är en välfungerande studie- och yrkesvägledning viktig både ur ett jämställdhetsperspektiv och ett likvärdighetsperspektiv då detta är en väg för att motverka könsstereotypa studieval och val som begränsats av social eller kulturell bakgrund. Dessutom kan en adekvat studie- och yrkesvägledning bidra till att minska studieavbrotten samt minska obalansen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden.

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 och eftersom åtgärden kan vara varaktig och omfattande.

- SKR är positiv till att förlängd undervisning kan fattas inom ramen för ett åtgärdsprogram och därmed utgöra särskilt stöd men anser samtidigt att ersättningsfrågan måste vara utredd innan förslaget införs.

Enligt utredningen hanteras frågan redan i dag på det sätt som föreslås. SKR anser dock att förslaget, och framför allt kopplingen till ersättningsfrågan, måste utredas ytterligare om det ska regleras i förordning. Genom att utredningen fastslår att ”förlängd undervisning” är särskilt stöd och då en del av ett åtgärdsprogram blir det en skyldighet för huvudmannen. Denna skyldighet måste huvudmannen genomföra men samtidigt är ersättningen till en enskild huvudman eller den interkommunala ersättningen för skyldigheten oviss. Ersättningsfrågan går därför inte att bortse från eller hanteras senare, som utredningen föreslår, utan båda delarna måste utredas samtidigt.

Bedömningar

När det gäller övriga andra åtgärder bedömer utredningen bl.a. att förutsättningar för att bedriva distansundervisning som särskilt stöd i gymnasieskolan bör ses över. Utredningen bedömer även att Skolverket bör tydliggöra vilka möjligheter det finns för gymnasieskolor att samverka med komvux för att organisera s.k. samläsning för gymnasieelever som behöver läsa om en kurs som ingår i elevens individuella studieplan i komvux.

- SKR ställer sig bakom utredningens bedömning om behovet av en översyn av förutsättningarna att erbjuda distansundervisning som särskilt stöd utan särskilt förfarande.

SKR har under många år drivit frågan om möjlighet till distansundervisning som särskilt stöd, långt innan nuvarande regelverk trädde i kraft. SKR lämnade i maj 2022 in en skrivelse till regeringen om behovet av ändringar av förutsättningarna för att bedriva distansundervisning som särskilt stöd. Skrivelsen bereds nu inom Regeringskansliet. Av skrivelsen framgår att SKR anser att i första hand behöver bestämmelserna ses över så att det blir möjligt för huvudmän att anordna distansundervisning som särskilt stöd utan ett särskilt förfarande med ansökan och godkännande. I andra hand anser SKR att det behöver tas fram en förordning om försöksverksamhet med distansundervisning som särskilt stöd som kan göra det möjligt för huvudmän att under en period erbjuda elever distansundervisning som särskilt stöd utan att behöva ansöka om det hos Skolinspektionen.²

- SKR ser positivt på att elever ges olika möjligheter att läsa om en gymnasiekurs men anser att frågan bör utredas i särskilt ordning med hänsyn till uppdragets komplexitet.

Det bör bl.a. utredas hur samverkan såväl inom en huvudman som mellan olika huvudmän kan utformas, rektors ansvar för eleven och undervisningen vid samläsning samt hur betygsättning ska ske. Det behöver även belysas om elever i fristående gymnasieskolor kommer att kunna läsa om en kurs inom komvux på motsvarande sätt som elever i en kommunal gymnasieskola. En ytterligare konsekvens är att det kan bli en förskjutning i åtagande från gymnasieskolan till komvux, vilket inte är ett utökat åtagande för kommunen som helhet men något som bör belysas. Sammantaget anser SKR att det är mer lämpligt att frågan utreds i särskild ordning.

² SKR:s skrivelse *Behov av ändring av förutsättningarna för att bedriva distansundervisning som särskilt stöd*, dnr. 22/00693.

Kapitel 8: Ikraftträdande

Förslag

Förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas på utbildning från den 1 juli 2024.

- SKR tillstyrker datum för ikraftträdande och tillämpning.

Enligt SKR ger detta tillräcklig tid för huvudmän och skolor att förbereda för införandet av förslagen.

Kapitel 9: Konsekvenser

Som nämnts tidigare får två av förslagen ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Det gäller dels förslaget om ett utvidgat ansvar för samverkan mellan skola och arbetsliv i lokala programråd, dels om införande av en skyldighet att ge elever ett avslutande vägledningssamtal. Se nedan sammanställning av föreslagna kostnader.

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.

Utvidgat ansvar för lokala programråd

Skyldigheten att samverka i lokala programråd infördes tillsammans med övriga förändringar med Gyll, som såväl den dåvarande Gymnasieutredningen som regeringen bedömde skulle leda till kraftiga besparingar för kommunerna. Då gjordes inte någon beräkning av kostnaderna för de lokala programråden. För att få ett beräkningsunderlag har utredningen därför inhämtat underlag från ett antal huvudmän gällande deras uppskattning av vad ett utvidgat uppdrag kan generera i form av ökade kostnader.

Utifrån underlagen har utredningen bedömt att det är rimligt att tänka sig att omkring 100 nya lokala programråd kan behöva inrättas. Den årliga kostnaden för den verksamhet som varje nytt programråd har, enligt utredningens antagande, beräknats uppgå till 50 000 kronor. 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.

- Enligt SKR är utredningens beräkningar rimliga gällande det utvidgade ansvaret för de lokala programråden.

Sedan utredningen lämnade sitt förslag har dock det ekonomiska läget ändrats. Inflationen förväntas vara mycket hög 2022 och 2023. Beräkningarna bör därför uppdateras med aktuella uppräkningsprognoser. Eftersom kostnaderna för de befintliga lokala programråden aldrig har finansierats borde förslaget dock egentligen bottenfinansieras men så länge ingen ytterligare reglering av programrådets arbete tillkommer, har SKR inga synpunkter på ersättning för befintliga programråd.

Avslutande vägledningssamtal

Enligt utredningen medför förslaget ökade lönekostnader för den personal som ska genomföra de avslutande vägledningssamtalen (förslagsvis lärare eller studie- och yrkesvägledare). Utredningen bedömer att genomsnittet för samtalen är två timmar och då ingår planering, genomförande och eventuellt efterarbete. Enligt utredningen ryms även administrativa kostnader, t.ex. utskick till eleverna, inom denna tid.

I beräkningarna av antalet elever som kan bli aktuella för vägledningssamtalet har utredningen utgått från den kull som går i år 1 läsåret 2021/22 och även utgått från att andelen som inte når gymnasieexamen förblir oförändrad på de olika programmen. Totalt handlar det om drygt 38 000 elever i gymnasieskolan och cirka 1 800 elever i gymnasiesärskolan.

Med en viktad genomsnittlig månadslön (2020) för gymnasielärare i allmänna ämnen, lärare i yrkesämnen och studie- och yrkesvägledare och påslag för sociala avgifter blir snittkostnaden för ett samtal 770 kronor, uppräknat till 2024 års nivå. Den sammanlagda kostnaden blir då cirka 32–36 miljoner per år.

- Enligt SKR är utredningens beräkningar rimliga gällande både den genomsnittliga tid ett vägledningssamtal beräknas ta och gällande kostnader. Även här bör en mer aktuell prognos för uppräkning till 2024 års nivå användas.

Kommunala självstyret

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. 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 det kommunala självstyret. 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.

- Enligt SKR är inskränkningen proportionerliga i relation till intentionerna med förslagen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande