

Kommittédirektiv

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 funktionsnedsättning (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 in ordnas 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 språkintröduktion 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 språkinträdning (Skolinspektionen, Fortsatta utbildningsvägar efter språkinträdning, 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 grundskoleämnen 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 yrkespaketet inom introduktionsprogrammen. Det kan dock även finnas andra elever i gymnasieskolan som skulle gynnas av att läsa yrkespaketet. 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 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 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)