



Kommittédirektiv

Fler vägar till arbetslivet

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som bidrar till att trygga kompetensförsörjningen och att fler elever får med sig de kunskaper de behöver för att kunna försörja sig själva. Syftet med utredningen är att det i gymnasieskolan ska finnas flera vägar till arbetslivet som tar hänsyn till behoven på arbetsmarknaden, elevers olika förutsättningar för lärande och att många elever inte är redo att göra sitt yrkesval redan i årskurs nio.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka möjligheter som elever som är obehöriga till nationella program på gymnasiet 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,
- analysera för- och nackdelar med hur dagens system för övergången från grund- till gymnasieskola är konstruerat, samt vid behov lämna förslag på förändringar för att elever som haft svårt att nå målen i grundskolan ska ges bättre möjligheter att förbereda sig för arbetslivet,
- vid behov föreslå hur elever på högskoleförberedande program som vill arbeta direkt efter gymnasieskolan ska kunna erbjudas yrkesutbildning som underlättar etableringen på arbetsmarknaden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 5 juni 2024.

Uppdraget att föreslå hur ökad tillgång till yrkesutbildning kan bidra till att trygga kompetensförsörjningen och underlätta etableringen på arbetsmarknaden

Många arbetsgivare hittar inte den arbetskraft som de söker. Enligt Rekryteringsenkäten 2021/22 (Svenskt Näringsliv, 2022) uppgav sju av tio företag att de haft svårt att hitta den kompetens de söker. Hälften av företagen efterfrågade kompetenser som motsvarar gymnasieskolans yrkesprogram, och jämfört med 2019 försöker företagen i genomsnitt rekrytera fler personer. Enligt Svenskt Näringsliv har dock antalet framgångsrika rekryteringar minskat och tre av tio rekryteringsförsök misslyckats helt.

Statistiska centralbyrån (SCB) konstaterade 2020 att av 13 undersökta gymnasiala yrkesutbildningar uppgav arbetsgivarna brist på personal för 7 utbildningsgrupper. (Arbetskraftsbarometern 2020, SCB). Även Arbetsförmedlingens yrkesprognoser fram till 2026 visar att efterfrågan på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft överstiger tillgången inom flera yrken, t.ex. undersköterskor, VVS-montörer, industrielektriker m.fl. (arbetsformedlingen.se). I rapporten *Trender och Prognoser 2020* analyserar SCB kompetensbehovet fram till 2035. Dagens underskott på yrkesutbildad arbetskraft bedöms kvarstå även på längre sikt. Enligt SCB finns det samtidigt risk för överskott på arbetskraft med högst högskoleförberedande gymnasial utbildning.

Det finns således en stor efterfrågan på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft och utbildning är en stark skyddsfaktor mot arbetslöshet. SCB:s Arbetskraftsundersökningar (2020) visar att arbetslöshet är nästan tre gånger så vanligt bland förgymnasialt utbildade som bland gymnasialt utbildade.

Dessvärre är det många elever som lämnar grundskolan som inte är behöriga att gå ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan. Bland de elever som är behöriga att gå nationella program väljer en majoritet att gå ett högskoleförberedande program. En stor andel av dessa elever, ungefär fyra av tio, studerar dock inte vidare utan söker sig i stället ut i arbetslivet. De riskerar att vara mindre väl förberedda för arbetslivet jämfört med om de i stället gått ett yrkesprogram. Vissa elever stängs alltså ute från att gå ett nationellt yrkesprogram på grund av att de saknar behörighet samtidigt som andra elever inte är redo att i årskurs nio fatta beslut om sitt framtida yrkesliv och väljer ett högskoleförberedande program därför att de uppfattar att ett

sådant program innebär fler öppna dörrar i framtiden. Detta riskerar att försämra kompetensförsörjningen och försvåra etableringen i arbetslivet vilket kan leda till negativa konsekvenser för såväl individ som samhälle.

Våren 2021 saknade nästan 16 000 elever som lämnade grundskolan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det är nästan 14 procent av eleverna. Över tid har denna andel varit relativt konstant och flickor lyckas i något större utsträckning bli behöriga jämfört med pojkar. Elever som inte är behöriga till ett yrkesprogram hänvisas till gymnasieskolans introduktionsprogram. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola kartlade erbjudandet av introduktionsprogram. I betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33) konstaterar utredningen att obehöriga elevers möjligheter att välja utbildning och yrkesområde är begränsat jämfört med behöriga elevers möjligheter. Detta påverkar enligt utredningen likvärdigheten och skapar högre trösklar för tillträde till utbildning för dem som behöver den mest. Vidare är det bara ungefär var femte av de elever som påbörjar sina studier på ett introduktionsprogram som tar examen från ett nationellt program efter fem år.

Det finns flera orsaker till att många elever inte uppnår godkända betyg i grundskolan. Det finns samband mellan skolresultat och faktorer som bl.a. kön, föräldrarnas utbildningsnivå och hur länge utrikes födda elever har gått i svensk skola. Skolverket har visat att barn och ungas socioekonomiska bakgrund har fått en ökad betydelse för hur de lyckas i grundskolan. Detta gäller främst utlandsfödda elever. Av de socioekonomiska bakgrundsfaktorerna är det föräldrarnas utbildningsnivå som har den största betydelsen för betygsresultaten visar Skolverkets rapport Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor (rapport 2018:467). En annan förklaring till varför vissa elever har svårt att nå målen handlar om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF), t.ex. adhd, autismspektrumtillstånd och Tourettes syndrom. Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) kan NPF skapa särskilda utmaningar för elever att nå skolans kunskapsmål (Neuropsykologiska svårigheter – så kan adhd påverka barn och unga i skolan, 2021).

Skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, det kompensatoriska uppdraget. Elever som riskerar att inte nå målen ska ges extra anpassningar och om det

inte är tillräckligt ska särskilt stöd ges. Trots stöd kan inlärningsvårigheter som svårigheter att koncentrera sig samt svårigheter att förstå och bearbeta information, göra det svårt för vissa elever att nå kunskapsmålen.

Det förekommer att dagens betygssystem med en s.k. skarp godkäntgräns och behörighetskrav till gymnasieskolans nationella program kritiserats för att leda till negativa konsekvenser för elever som inte når kunskapsmålen.

Dagens betygssystem är mål- och kunskapsrelaterat och har en sexgradig betygsskala där betyget E är det lägsta godkända betyget och betyget A det högsta. Från och med den 1 juli 2022 gäller att läraren vid betygsättningen ska använda sig av betygskriterier i stället för av kunskapskrav (prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156). I dessa direktiv används därför termen betygskriterier. Om en elevs kunskaper inte motsvarar samtliga betygskriterier för betyget E sätts betyget F, oavsett hur nära betyget E elevens kunskaper bedöms vara. Betyget F används för icke godkänt resultat. För att vara behörig till ett yrkesprogram krävs godkända betyg i ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik samt i ytterligare fem ämnen. För behörighet till högskoleförberedande program ställs krav på godkända betyg i totalt 12 ämnen. Sammantaget innebär dessa krav att elever med sämre förutsättningar för lärande riskerar att inte komma in på gymnasieskolans nationella program.

Innan dagens treåriga yrkesutbildningar infördes i början på 1990-talet var yrkesutbildningarna tvååriga. Det var lättare att komma in på dessa och inslaget av allmännteoretiska ämnen var betydligt mindre. För behörighet till gymnasieskolans utbildningar krävdes avslutad grundskola men behörighetskraven var inte kopplade till betyg. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har i ett flertal rapporter analyserat förlängningen av yrkesutbildningarna och funnit både positiva och negativa effekter. För elever med låga betyg från grundskolan ökade risken för arbetslöshet senare i livet. Samtidigt minskade kriminaliteten hos manliga elever, personer som vuxit upp i socioekonomiskt svaga hem röstade oftare i allmänna val och andelen tonårsgraviteter minskade hos kvinnliga elever. Reformen förefaller dock inte ha bidragit till att fler elever påbörjade högre utbildning (IFAU 2009:7, 2011:27, 2013:16, 2015:11 och 2017:12).

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att trygga kompetensförsörjningen och underlätta etablering på arbetsmarknaden. Bland annat har regeringen i en proposition till riksdagen föreslagit att arbetsmarknadens behov ska vägas

in vid planering och dimensionering av gymnasial utbildning (prop. 2021/22:159). För att öka yrkesutbildningens attraktionskraft har regeringen även föreslagit att det som krävs för grundläggande behörighet ska ingå i alla nationella yrkesprogram från och med hösten 2023, men att elever som så önskar ska kunna välja bort sådana delar av utbildningen som syftar till grundläggande behörighet (prop. 2021/22:94). Den 6 april 2022 beslutade riksdagen i enlighet med detta förslag (bet. 2021/22:UbU22, rskr. 2021/22:223). Vidare har en promemoria med förslag om försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program remitterats (U2021/01877). Ytterligare åtgärder bedöms dock nödvändiga för att trygga kompetensförsörjningen och för att fler elever som lämnar gymnasieskolan utan att studera vidare ska vara väl förberedda för arbetslivet.

Skolans betydelse för ungas etablering i arbetslivet

Såväl grundskolan och motsvarande skolformer som gymnasie- och gymnasiesärskolan har breda uppdrag att förmedla kunskaper, bidra till personlig utveckling och förbereda eleverna för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Varje individ ska ges de bästa förutsättningarna att försörja sig själva, antingen direkt efter gymnasieskolan eller efter vidare utbildning. Därför ska skolan också förbereda för det kommande arbetslivet. Skolverket följer upp etableringen på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan och för en majoritet av eleverna fungerar övergången mellan skola och arbetsliv väl (Skolverkets beskrivande statistik 2021). Men för många ungdomar är etableringen en problematisk process.

Att trygga sin egen försörjning är en förutsättning för ett självständigt liv. Utan en egen försörjning är det svårt för unga vuxna att planera sin framtid och möjligheten att flytta hemifrån begränsas. I en analys av effekterna av 90-talskrisen och coronapandemin konstateras att svårigheter att klara den egna försörjningen kan leda till ekonomisk stress (Gustafsson och Hagquist, Socialmedicinsk tidskrift, 2020).

Återkommande arbetslöshet kan leda dels till psykisk ohälsa, dels till långsiktigt negativa effekter på individens möjligheter att etablera sig. I rapporten Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter? konstaterar IFAU att ett misslyckat arbetsmarknadsinträde har ett samband med dåliga arbetsmarknadsutfall flertalet år efteråt (IFAU 2004:13). Unga människor i åldern 16–24 år har dessutom oftare kortare anställningar och arbetar oftare deltid, jämfört med dem som är 25 år och äldre (Rapport till expertgruppen för

studier i offentlig ekonomi 2015:3). Det skulle kunna förklaras av att många unga vuxna arbetar extra under sina studier. Men enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar 2021 ville cirka en av fem sysselsatta kvinnor och män i åldern 15–24 år arbeta mer. En analys av olika riskfaktorer visar att skolmisslyckanden är den faktor som ger störst negativ effekt för etablering vid sidan om brottslighet (Den långa vägen till arbetsmarknaden, studentlitteratur). Enligt rapporten Unga som varken arbetar eller studerar löper bl.a. personer som aldrig påbörjat gymnasieskolan eller lämnat denna i förtid en förhöjd risk för att varken arbeta eller studera (IFAU 2021). Enligt Socialstyrelsens analys av personer som har vårdats av samhället under sin uppväxt är låga eller ofullständiga betyg den starkaste riskfaktorn för framtida bristande förankring på arbetsmarknaden, självmordsförsök, missbruk och kriminalitet. Omvänt är frånvaro av skolmisslyckande den starkaste skyddande faktorn (Social rapport 2010).

Brottsförebyggande rådet (Brå) har utifrån befintlig forskning sammanställt vilka faktorer som ökar möjligheten att lämna ett kriminellt liv (Brå 2021:5). Brå konstaterar att bland unga som tidigt begår sådana allvarliga brott som är förknippade med hög risk för att den unge ska fastna i högfrekvent brottslighet, är det vanligt med hög frånvaro och dåliga betyg. En problematisk skolgång kan enligt Brå utgöra en riskfaktor för att den unge blir mer benägen att umgås med jämnåriga som har en negativ inställning till skolan. En begränsad närvaro eller lågt engagemang i skolan, kombinerat med ett kriminellt umgänge, kan i sin tur bidra till färre kontaktytor med framtidsorienterade skolkamrater och vuxna som kan utgöra goda förebilder. En problematisk skolgång kan också göra det svårare att upphöra med en kriminell livssituation, eftersom den begränsar den unges kapacitet att etablera sig som vuxen i ett konventionellt livssammanhang genom att bidra till sin egen försörjning. Brå finner att redan övergången till högstadiet kan vara en kritisk period i och med att kraven på prestationer och eget ansvar ökar samtidigt som skolbyten och sociala förändringar är vanliga. Detta sker i en ålder då många unga är känsliga för påverkan från kamrater, något som Brå menar särskilt gäller unga pojkar som uppvisar aggressivitet och trots. Det är endast en liten minoritet av eleverna som hamnar i kriminalitet, men svårigheter i skolan kan även leda till fysisk och psykisk ohälsa samt försvåra etableringen på arbetsmarknaden. Vidare kan återkommande arbetslöshet tidigt i livet leda till problem på arbetsmarknaden även på lång sikt. En majoritet av eleverna som lämnar grundskolan är behöriga att söka både yrkesprogram och högskoleförberedande program. Valet av utbildning har

betydelse för etableringen på arbetsmarknaden, men många elever i årskurs nio upplever att det är för tidigt att besluta om inriktningen på det framtida yrkeslivet. För många faller därför valet på ett högskoleförberedande program då dessa uppfattas öppna fler dörrar för framtiden. Skolverkets uppföljning av elever som avslutade ett högskoleförberedande program läsåret 2014/15 visar dock att det tre år senare endast var 50 procent av kvinnorna och 41 procent av männen som påbörjat högskolestudier (Skolverkets officiella statistik, www.skolverket.se/statistik). IFAU har visat att elever som gått ett yrkesprogram ofta har lättare att etablera sig på arbetsmarknaden direkt efter gymnasieskolan (IFAU 2007:18). I betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33) analyseras också etableringen på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan. Utredningens analyser, med kontroll för olika bakgrundsfaktorer, visar att framför allt för elever med svaga meritvärden från grundskolan har valet av utbildning i gymnasieskolan stor betydelse för övergången från skola till arbetsliv. Elever som direkt efter ett högskoleförberedande program vill börja arbeta riskerar att vara sämre förberedda för arbetslivet än om de valt ett yrkesprogram.

Det krävs alltså åtgärder som stärker skolans roll när det gäller att underlätta etableringen på arbetsmarknaden och för att skapa förutsättningar för alla unga kvinnor och män att själva kunna försörja sig efter studierna. Sådana åtgärder bör vila på empirisk grund.

Utredaren ska därför

- analysera och beskriva gymnasieskolans betydelse för ungas etablering på arbetsmarknaden med hänsyn till kön, socioekonomisk bakgrund, individuella förutsättningar och studieväg.

Elever som mött svårigheter i grundskolan ska ges bättre möjligheter att förbereda sig för arbetslivet

I gymnasieskolan finns dels de treåriga nationella programmen med ett styrt kursinnehåll, nationella inriktningar och definierade yrkesutgångar samt behörighetskrav för tillträde, dels introduktionsprogrammen som är lokalt och mer flexibelt utformade.

Dagens behörighetskrav får som konsekvens att en stor grupp elever inte ges tillträde till nationella yrkesprogram direkt efter grundskolan. Elever från

grundskolan som inte når behörighet till ett nationellt program påbörjar i dag sina studier på något av gymnasieskolans introduktionsprogram. Även elever från grundsärskolan kan erbjudas vissa introduktionsprogram. Det finns fyra introduktionsprogram med olika inriktning. Elever som önskar en yrkesutbildning kan t.ex. erbjudas möjlighet att läsa de yrkespaket (kurser i yrkesämnen som leder till en yrkesutgång) som Skolverket har tagit fram tillsammans med olika branscher, och som även används inom yrkesutbildningar på komvux. Introduktionsprogrammen saknar dock, till skillnad från de nationella programmen, ett bestämt innehåll och en nationellt fastställd programstruktur. Syftet med introduktionsprogrammen är att de ska förbereda för studier eller arbete. I rapporten Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt (Skolverket 2019:484), konstateras att 74 procent av eleverna som började på ett introduktionsprogram 2012 studerade eller arbetade år 2017. Det ska jämföras med eleverna som gått ett nationellt program där 93 procent arbetade eller studerade. Som framgår ovan är det bara drygt en femtedel av eleverna som börjar på ett introduktionsprogram som efter fem år har en gymnasieexamen från något av gymnasieskolans nationella program.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade i betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33) att det finns behov av att nya, mer strukturerade och arbetsmarknadsrelevanta yrkesutbildningar utvecklas för elever som inte är behöriga till nationella program. Dessa bör, enligt utredningen, i sitt grundupplägg ha ett mindre inslag av allmänteoretiskt innehåll. De bör samtidigt vara fullt påbyggbara upp till en yrkesexamen med grundläggande behörighet till högre utbildning, allt utifrån elevernas behov och förutsättningar. Även riksdagen har i ett tillkännagivande uppmärksammat behovet av att utveckla en första väg in i ett yrke eller en brygga till vidare fördjupning och studier inom exempelvis yrkeshögskolan för elever som i dag inte kommer in på gymnasieskolans nationella program (bet. 2018/19:UbU11 punkt 5, rskr. 2018/19:171). Regeringen beslutade den 8 april 2021 att ge en utredare i uppdrag att bl.a. 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. Uppdraget bör enligt direktiven (dir. 2021:23) ha sin utgångspunkt i riksdagens tillkännagivande. Utredningen, som har tagit sig namnet Fler unga ska nå målen med

sin gymnasieutbildning, redovisade sitt uppdrag den 3 juni 2022 i betänkandet I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (SOU 2022:34).

Enligt regeringen finns det ett behov av yrkesutbildningar som bättre svarar mot elevers olika förutsättningar. Kopplat till frågan om hur sådana utbildningar ska utformas finns det även frågor om huruvida reglerna för tillträde till gymnasieskolans nationella program är rätt utformade och om det nuvarande systemet har en negativ inverkan på elevers förutsättningar att fullfölja en yrkesutbildning och etablera sig på arbetsmarknaden. Införandet av en godkänthetsgräns i grundskolan och systemet med behörighetskrav till gymnasieskolans utbildningar är kopplat till skolans centrala kunskapsuppdrag. Syftet med godkänthetsgräns och behörighetskrav är bl.a. att höja kunskapsnivån i svensk skola. Dagens konstruktion riskerar dock att medföra att den elevgrupp som kanske är i störst behov av en tydlig och strukturerad väg ut i arbetslivet stängs ute från sådan yrkesförberedelse och utbildning. Det finns flera signaler om att dagens system påverkar unga människors möjligheter att utbilda och försörja sig negativt med de följder det kan få i form av utanförskap och psykisk ohälsa. I bilaga 7 till Långtidsutredningen konstateras att höjda behörighetskrav och betygskrav har begränsat tillgången till gymnasieskolans yrkesutbildningar och möjligheterna att bli klar med gymnasiestudierna framför allt för elever med svaga förutsättningar (SOU 2019:40).

Att det ställs krav för godkända betyg för behörighet till nästa nivå i utbildningssystemet skapar en tydlighet för både elever och lärare. Om en elev riskerar att inte få betyget E ger det till exempel tydliga signaler till skola, elev och vårdnadshavare att eleven behöver stöd. Betyg är också en viktig indikator för hur elever kan förväntas klara sina fortsatta studier. En elev med lägre grundskolebetyg klarar generellt sett de fortsatta studierna sämre än en elev med högre betyg. Det gäller i synnerhet för elever som väljer högskoleförberedande program enligt Skolverket som har analyserat grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan. Myndigheten konstaterar att elever med låga meritvärden har betydligt större chans att nå kraven för en gymnasieexamen om de väljer ett yrkesprogram jämfört med ett högskoleförberedande program. Elever med lite lägre meritvärden från grundskolan som antas till högskoleförberedande program är inte lika väl förberedda för sina gymnasiestudier jämfört med elever med samma meritvärden som antas till yrkesprogram (Skolverket 2022:03).

I ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem kan det vara rimligt med en angiven gräns för vad som krävs för att nå godkänt och behörighet. Det är också rimligt att krav ställs i skolan. Samtidigt kan tidiga icke godkända betyg få en negativ påverkan på elevers studiemotivation. Det gäller särskilt yngre och lågpresterande elever (Betygens geografi – forskning om betyg och summativa bedömningar i Sverige och internationellt, Vetenskapsrådets rapporter 2015). För elever som anstränger sig men ändå inte når målen kan upplevelsen av återkommande misslyckanden leda till både psykisk ohälsa och kroppsliga sjukdomar (Gustafsson, Jan-Eric, School, Learning and Mental Health: A systematic review, 2010).

Flera aktörer har framfört kritik mot dagens system och olika aspekter av hur det konstruerats gällande bland annat godkäntgränsen och behörighetskraven. 2015 års skolkommision framhåller t.ex. i sitt delbetänkande Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38) att betygssteget F inrymmer ett stort spann som innefattar såväl elever som är på gränsen till godkänt betyg som elever med mycket stora kunskapsluckor eller vars kunskaper inte går att bedöma. I en utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning föreslår Skolverket att frågan om den s.k. skarpa godkäntgränsen ska utredas (Skolverket, 2016).

IFAU har vid flera tillfällen, bl.a. i sitt remissvar över Betygsutredningens 2018 betänkande Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper (SOU 2020:43), lyft fram att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är ineffektivt att underkänna elever i den obligatoriska skolan, och därmed göra dem obehöriga för gymnasieskolans nationella program (IFAU, dnr 135/2020). Även The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) anser att misslyckanden i den svenska grundskolan i dag får för stora konsekvenser för eleverna (OECD, Economic Surveys: Sweden 2019). I rapporten Policyidéer för svensk skola (Gustafsson, Sörlin och Vlachos, SNS Förlag 2016) bedömer rapportförfattarna att ”den skarpa gränsen för godkänt” bidrar till en utslagning ur utbildningssystemet och lyfter att en oproportionerlig stor vikt läggs vid betyget E.

Betygsutredningen 2018 gör i sitt ovan nämnda betänkande bedömningen att regeringen bör överväga att utreda frågor som rör godkäntgränsen i de obligatoriska skolformerna och att de nuvarande behörighetskraven till

gymnasieskolan bör ses över. Utredningen anser bl.a. att det behöver övervägas om den nya principen för betygssättning om sammantagen bedömning som träder i kraft den 1 juli 2022 också bör gälla för betyget E, dvs. att kunskaper på en högre nivå i någon eller några delar skulle kunna kompensera för svagare kunskaper i någon eller några delar. Utredningen konstaterar att Sverige har en obligatorisk skola där alla elever har rätt till en utbildning men där även skolplikt gäller. Det är enligt utredningen orimligt att så många elever inte når målen i en skola som är obligatorisk.

När godkänthöjningen infördes på 1990-talet var regeringens bedömning i propositionen Betyg i det obligatoriska skolväsendet (prop. 1994/95:85) att få elever skulle hamna under godkänthöjningen. I dag står det klart att en stor andel elever, trots stödinsatser, inte blir behöriga till yrkesprogram i gymnasieskolan. Skillnaden mellan att kunna antas till en yrkesutbildning eller inte kan för den enskilde eleven vara betyget i ett enda ämne där eleven nästan, men inte fullt ut, nådde upp till betygskriterierna för betyget E. Kraven på godkända betyg för behörighet till nästa nivå i utbildningssystemet ställer vidare mycket höga krav på betygskriteriernas utformning och på en likvärdig betygssättning. Det är alltså rimligt att se över hur dagens system är konstruerat och om det krävs åtgärder för att elever som haft svårt att nå målen i grundskolan ska ges bättre möjligheter att förbereda sig för arbetslivet.

Utredaren ska därför

- beskriva den grupp av elever som inte når målen för utbildningen i grund- och gymnasieskolan samt identifiera, analysera och beskriva hinder som försvårar genomströmning och etablering på arbetsmarknaden,
- analysera vilka möjligheter som elever som är obehöriga till nationella program på gymnasiet 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,
- analysera för- och nackdelar med hur dagens system för övergången från grund- till gymnasieskola är konstruerat, samt vid behov lämna förslag på förändringar för att elever som haft svårt att nå målen i grundskolan ska ges bättre möjligheter att förbereda sig för arbetslivet,

- analysera konsekvenser av eventuella förslag för introduktionsprogrammen och vid behov lämna förslag till förändringar av dessa program,
- vid behov lämna andra förslag som kan bidra till ökad genomströmning i gymnasieskolan, etablering på arbetsmarknaden och resurseffektivitet,
- analysera konsekvenser av eventuella förslag för bl.a. elevers rätt till extra anpassningar och särskilt stöd och för övergångar till annan utbildning, samt vid behov lämna förslag även inom dessa områden,
- beakta förslagen i betänkandet I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (SOU 2022:34) samt eventuella författningsförändringar som därefter genomförs med anledning av förslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om utredaren bedömer att förslag är relevanta även för gymnasiesärskolan eller komvux, kan även dessa skolformer omfattas av sådana förslag.

Även elever på högskoleförberedande program ska ges bättre möjligheter att förbereda sig för arbetslivet

Många arbetsgivare har svårt att hitta gymnasialt utbildad arbetskraft. Detta påverkar produktionen och kvaliteten inom både privat och offentlig verksamhet. Det leder i sin tur till minskade skatteintäkter och därmed minskade möjligheter att investera i den gemensamma välfärden. Samtidigt som många arbetsgivare söker efter arbetskraft är det många som har svårt att hitta en fast förankring på arbetsmarknaden.

Många elever tycker att valet av gymnasial utbildning är svårt (Skolverket 394:2013). Det finns många faktorer som kan påverka elevers förutsättningar att göra vägval inför framtiden, såsom elevers socioekonomiska bakgrund, kännedom om arbetsmarknaden och personliga nätverk. I en kunskapsöversikt om faktorer som har betydelse för elevers val av utbildning på gymnasial nivå konstaterar Skolverket att elever med relativt låga grundskolebetyg i större utsträckning påverkas av faktorer som inte har att göra med utbildningen i sig. Exempel på sådana faktorer är enligt Skolverket marknadsföring, profiler anknutna till fritidsintressen och kamraters val (dnr U2022/01595). I betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33), analyseras betydelsen av vilket program en elev har gått. Utredningen konstaterar att framför allt för elever med lägre meritvärde från grundskolan har valet av program stor betydelse för både genomströmning och etablering på

arbetsmarknaden. För en elev med låga meritvärden ökar sannolikheten för en smidig etablering om eleven väljer ett yrkesprogram där det finns en efterfrågan på arbetsmarknaden och där arbetsgivare ställer krav på specifik yrkeskompetens. Ett högskoleförberedande program eller ett yrkesprogram inom ett område med svag koppling till arbetsmarknaden är ett sämre val sett ur ett etableringsperspektiv. Utredningen jämför även den genomsnittliga inkomstutvecklingen för elever som valde att arbeta och inte studera vidare efter gymnasieskolan. Utredningen beskriver att upp till sju år efter gymnasieskolan hade elever som gått ett yrkesprogram i genomsnitt en högre lön än elever som gått ett högskoleförberedande program. Som framgått tidigare är det många som efter högskoleförberedande program väljer att inte studera vidare. Samtidigt visar uppföljningen att denna grupp har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än elever som avslutat ett yrkesprogram. Enligt SCB finns det risk för överskott på arbetskraft som har högskoleförberedande gymnasial utbildning som högsta utbildning.

Det finns alltså en stor efterfrågan på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft och den efterfrågan förväntas finnas även på längre sikt. Samtidigt finns det grupper av unga vuxna som möter svårigheter när de ska etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns en stor grupp elever med goda betyg från grundskolan som väljer högskoleförberedande program utan att studera vidare. För denna grupp finns det risk för att etableringen blir svårare än om de valt ett yrkesprogram som ger de kunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden. Svenskt Näringsliv har låtit analysföretaget Ungdomsbarometern undersöka ungdomars attityder till yrkesprogram och varför yrkesprogrammen väljs bort. En dryg tredjedel av de tillfrågade eleverna som gick på högskoleförberedande program hade övervägt ett yrkesprogram. När eleverna fick frågan varför de valde bort yrkesprogrammen svarade över hälften att det handlade om att den grundläggande behörigheten inte automatiskt ingår i yrkesprogrammen (Svenskt Näringsliv 2021). För att öka yrkesprogrammets attraktionskraft har riksdagen beslutat att alla yrkesprogram ska innehålla det som krävs för grundläggande behörighet, men att sådana kurser ska kunna väljas bort. Enligt regeringen behöver dock gymnasieskolans förmåga att förbereda alla elever för arbetslivet stärkas ytterligare och större hänsyn bör tas till att många ungdomar inte är redo att göra sitt yrkesval redan i årskurs nio. Det gäller även elever som valt ett högskoleförberedande program men som under utbildningen finner att de hellre vill förbereda sig för att arbeta direkt efter gymnasieskolan.

För en arbetssökande är det viktigt att kunna redogöra för sitt yrkeskunnande. Arbetsplatsförlagt lärande kan underlätta etableringen genom att elever ges möjlighet att vistas på en eller flera arbetsplatser och på så sätt få egna direkta kontakter med framtida potentiella arbetsgivare. Att beskriva sitt yrkeskunnande kan även ske genom att förevisa ett arbetsprov, genom muntliga referenser eller med hjälp av ett CV. För den som ännu inte hunnit skaffa sig arbetslivserfarenhet blir dokumentationen från genomförda utbildningar viktig. Efter ett nationellt program i gymnasieskolan får elever som uppfyllt kraven för en examen ett examensbevis. Elever som inte uppfyllt kraven får ett studiebevis. Efter ett introduktionsprogram får eleven ett gymnasieintyg. Efter gymnasiesärskolan får elever ett gymnasiesärskolebevis. Gemensamt för gymnasieskolans olika former av dokumentation är att det bl.a. ska framgå vilka kurser som ingått i utbildningen. Inom flera branscher finns olika typer av yrkesbevis och certifikat som inte är en del av utbildningssystemet men som också syftar till att tydliggöra en individs yrkeskunnande. Vid en översyn av hur nya vägar till arbetslivet kan utformas är det angeläget att beakta individens behov att kunna dokumentera sitt yrkeskunnande.

Skolverket fick i regleringsbrevet 2017 i uppdrag att genom en försöksverksamhet praktiskt pröva om yrkesprov kan bidra till att utveckla yrkesutbildningen i kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå samt i gymnasieskolans introduktionsprogram och nationella program t.ex. genom att stärka yrkesutbildningens arbetsmarknadsrelevans, samverkan mellan skola och arbetsliv och tydliggöra vad yrkesutbildningarna leder till. Myndigheten konstaterar i sin slutredovisning att det finns ett intresse från branschernas sida att fortsätta arbeta för att utveckla yrkesprov och att sådana bedöms bidra till de syften som angavs för försöksverksamheten (dnr U2022/01110). I en rapport från Svenskt Näringsliv om framtidens yrkesutbildning föreslås att yrkesprov ska införas för att garantera att utbildningarna motsvarar arbetsmarknadens krav (Svenskt Näringsliv 2022). Skolverket beskriver i sin slutredovisning flera möjligheter för myndigheten att fortsätta stödja utveckling och tillämpning av yrkesprov och att sådana kan bidra till en positiv utveckling yrkesutbildningen. Myndigheten anser att flera aspekter av yrkesprov vad gäller t.ex. ansvar för proven, dokumentation, fördelning av kostnader behöver utredas vidare.

Utredaren ska därför

- beskriva övergången från gymnasieskolans högskoleförberedande program till högre utbildning och arbetsliv,
- vid behov föreslå hur elever på högskoleförberedande program som vill arbeta direkt efter gymnasieskolan ska kunna erbjudas yrkesutbildning som underlättar etableringen på arbetsmarknaden,
- vid behov föreslå åtgärder som bidrar till att öka yrkesutbildningens attraktionskraft,
- analysera och beskriva övergången från gymnasieskolans nationella yrkesprogram till arbetslivet och vid behov föreslå åtgärder som bidrar till ökad genomströmning och att fler elever efter avslutad utbildning har de kunskaper som arbetsgivare kräver för anställning,
- analysera om obligatoriska eller frivilliga yrkesprov på gymnasial nivå bör införas samt vid behov föreslå hur detta kan regleras,
- analysera om dagens dokumentation av elevers yrkeskunnande ger arbetsgivare den information som behövs för att bedöma om en individ svarar mot yrkets kompetenskrav och vid behov föreslå hur dokumentationen kan utvecklas för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om utredaren bedömer att förslag är relevanta även för gymnasiesärskolan eller komvux, kan även dessa skolformer omfattas av sådana förslag.

Uppdraget att ta ställning till om elever på individuella programmet i gymnasiesärskolan ska ha rätt att fullfölja utbildningen

Liksom i gymnasieskolan bedrivs utbildningen i gymnasiesärskolan i form av program. För den som inte kan följa undervisningen på ett nationellt program erbjuds utbildning på ett individuellt program (19 kap. 14 § skollagen [2010:800]). Utbildningen i gymnasiesärskolan är avsedd att genomgås under fyra läsår (19 kap. 17 § skollagen). En elev i gymnasiesärskolan som har påbörjat en utbildning på ett nationellt program har rätt att hos huvudmannen eller inom samverkansområdet under fyra läsår fullfölja utbildningen (19 kap. 30 § skollagen). Det finns också en viss rätt för eleven att fullfölja sin utbildning i en annan kommun om eleven flyttar (19 kap. 42 och 42 a §§ skollagen). Även för elever på nationella program i gymnasieskolan och på introduktionsprogram i gymnasieskolan finns bestämmelser som reglerar rätten att fullfölja utbildningen hos huvudmannen eller hos en annan

huvudman om eleven flyttar (se 16 kap. 37–41, 49 och 49 a §§ och 17 kap. 15 § skollagen). Däremot saknas motsvarande rätt att fullfölja utbildningen för en elev i gymnasiesärskolan som har påbörjat en utbildning på ett individuellt program.

Vissa utmaningar är specifika för respektive skolform, andra är gemensamma. Det är dock viktigt att bestämmelserna för gymnasiesärskolan i så stor utsträckning som möjligt harmonierar med bestämmelserna för gymnasieskolan. Det är vidare viktigt att bestämmelserna för det individuella programmet harmonierar med bestämmelserna för nationella program, dels av likvärdighetsskäl, dels för att samverkan underlättas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en rätt att fullfölja utbildningen i gymnasiesärskolan bör införas för elev på individuellt program och, om utredaren finner det lämpligt, lämna ett sådant förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren analysera förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering. Utredningen ska även beskriva konsekvenser för övergången till högskoleutbildning och arbetslivet. Utredaren ska också analysera om förslagen kan bidra till att minska och motverka socioekonomisk segregation. Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta aktörer på lokal, regional och nationell nivå, t.ex. Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och organisationer som företräder elever, huvudmän och parterna på arbetsmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 5 juni 2024.

(Utbildningsdepartementet)