

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

Skolinspektionen lämnar här sitt yttrande.

Vi kommenterar utredningens samtliga förslag och ett urval av utredningens bedömningar.

Sammanfattning

Skolinspektionens övergripande inställning är följande:

- Flera av förslagen avser förtydliganden och förstärkningar som Skolinspektionen tillstyrker.
- Ytterligare åtgärder med samma syfte kommer också behövas.
- Vi instämmer i att flera av de teman utredningen nämner är viktiga att granska. Däremot avstyrker vi att Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra kvalitetsgranskningar med specifika teman. Vi bedömer att det är lämpligare och mer effektivt att prioriteringar mellan olika granskningsteman görs av myndigheten.
- Frågan om beslut om förlängd undervisning bör fattas inom åtgärdsprogram behöver övervägas ytterligare, med tanke på att vissa sådana beslut motiveras av andra faktorer än av behov av särskilt stöd.
- Skolinspektionen tar inte ställning i sak till den principiella frågan om ytterligare öppningar för kortare gymnasieutbildningar. Men myndigheten menar att denna fråga bör analyseras ytterligare i fortsatt beredning när det gäller vissa risker.

Inledning

Skolinspektionen instämmer i att det är angeläget att förbättra möjligheterna för alla unga att uppnå en fullföljd gymnasieutbildning. Det är därför viktigt att utreda och beakta olika möjligheter att förbättra för den grupp unga som idag inte fullföljer sin utbildning. Skolinspektionen tillstyrker flera av utredningens förslag och menar att det därutöver kommer att behövas ytterligare åtgärder med samma syfte.

Angående förslagen om yrkespaket

Ur Sammanfattning, s. 17:

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 stämms av med branschen på nationell nivå och är också förankrade genom Skolverkets systematiska utveckling 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.

5.6.4, s. 224: 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.

Den principiella frågan om yrkespaket som alternativt mål till examen bör analyseras ytterligare.

Frågan om huruvida yrkespaket bör ses som ordinarie, kända och sökbara studievägar och som ett alternativt mål till examen är av principiell karaktär. Skolinspektionen vill först och främst framhålla att denna fråga behöver analyseras ytterligare. Å ena sidan är det mycket viktigt att främja att alla elever fullföljer sin gymnasiala utbildning. Skolinspektionen ser genom vår verksamhet att det finns unga som möter stora svårigheter i sin utbildning och som avbryter den. Att fullfölja genom ett yrkespaket kan vara en möjlighet. Å andra sidan finns mycket som talar för att det krävs minst en treårig gymnasieutbildning för att etablera sig på dagens arbetsmarknad och för att långsiktigt kunna utvecklas på arbetsmarknaden.

Redan idag finns möjlighet för vissa elever på yrkesintroduktion att ha ett yrkespaket som mål för sin gymnasieutbildning. Med utredningens förslag skulle denna möjlighet bli mer ordinarie och mer känd samt sökbar vid antagning till gymnasieskolans introduktionsprogram. En tänkbar risk är att något fler unga än den egentliga målgruppen väljer denna väg. Det skulle exempelvis kunna handla om att vissa unga som är behöriga till introduktionsprogrammet programinriktat val och som har förutsättningar att efter programinriktat val genomgå ett fullständigt treårigt yrkesprogram, i stället väljer en kortare utbildning bestående av ett yrkespaket. Utredningen nämner risken, men presenterar inget förslag på hur den bör motverkas. (På s. 212 skriver utredningen "Avsikten är inte heller att yrkespaketen ska bli en genväg ut i arbete för elever som har förutsättningar att slutföra ett nationellt program").

I fortsatt beredning blir det, enligt Skolinspektionen, viktigt att beakta hur denna risk kan motverkas.

Vidare instämmer Skolinspektionen i utredningens bedömning att det är mycket viktigt att säkra att elever som gått introduktionsprogram har goda möjligheter att bygga på sin utbildning, i gymnasieskolan eller i komvux.

Fler förtydliganden kan behövas i fortsatt beredning

Utöver den mer principiella frågan ovan vill Skolinspektionen uppmärksamma att även följande frågor kan behöva utvecklas i kommande beredning.

Målgruppen kan sägas vara de elever som med stor säkerhet inte skulle ha fullföljt ett nationellt program eller något annat mål inom något introduktionsprogram, och som är positivt intresserade av en viss yrkesbana. Utredningen skriver "vissa elever". Hur kan det tydliggöras vilka som är den tänkta målgruppen? Och hur förhåller sig behörighetsreglerna till yrkesintroduktion respektive till programinriktat val till den tänkta målgruppen?

Bör det tydliggöras vem som ska bedöma eller avgöra om en elev tillhör målgruppen? Om det framöver blir en sökbar studieväg blir det elevens eget beslut.

Skolinspektionen bedömer också att det i fortsatt beredning kan behöva tydliggöras vilket eller vilka introduktionsprogram som avses i olika resonemang om yrkespaket. Utredningen använder det breda begreppet "introduktionsprogram". Troligen är det ofta yrkesintroduktion som är aktuellt. Men det kan vara värdefullt att klargöra bland annat hur en mindre omfattande studieväg som utgörs av yrkespaket ska förhålla sig till programinriktat val samt hur yrkespaket kan passa i språkintrouktion.

Ytterligare synpunkter gällande förslagen om yrkespaket

5.6.5, s. 225: 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.

Skolinspektionen avstyrker att myndigheten ges i uppdrag att genomföra specifika tematiska kvalitetsgranskningar. Vår hållning är att det är lämpligare och mer effektivt att myndigheten själv prioriterar mellan olika teman, utifrån bland annat en risk- och väsentlighetsanalys.

Om utredningens förslag om yrkespaket genomförs ser Skolinspektionen positivt på att uppföljningen av dessa utbildningsvägar förstärks. I sammanhanget vill Skolinspektionen uppmärksamma att det är viktigt att även Skolinspektionen får tillgång till de insamlade uppgifterna. I dagsläget har Skolinspektionen endast tillgång till den statistik som Skolverket publicerar då den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen inte omfattar Skolinspektionen (24 kap. 8a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)).

5.6.6, s. 228: 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.

Skolinspektionen tillstyrker att yrkesutbildning på introduktionsprogram ska ingå i de lokala programrådets ansvarsområde.

Angående förslagen om övergång till komvux

6.6.1, s. 296: 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.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att alla elever som lämnar gymnasieskolan utan examen ska ges information om vad som återstår i deras utbildning för att nå examen samt hur de kan komplettera. Skolinspektionen bedömer att detta kan få avgörande betydelse för vissa elevers beslut om att fullfölja eller komplettera sin utbildning.

Enligt Skolinspektionens erfarenheter från granskning är det därtill viktigt med studie- och yrkesvägledning under utbildningens gång.

6.6.3, s. 301 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.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att bestämmelsen om undantag från åldersgränsen för att tas emot i komvux justeras och förs upp från förordning till lag. Utredningen pekar på att undantagsregeln idag tolkas olika och baserat på detta delar Skolinspektionen bedömningen att förtydliganden därmed behövs.

6.6.4, s. 305: 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.

Skolinspektionen instämmer i att stöd och elevhälsa i komvux behöver stärkas. Då utredningen inte kommit med förslag om detta, med hänvisning till att Skolverket har ett pågående uppdrag, kommenterar vi inte frågan mer.

Angående utredningens övriga förslag

7.3.1, s. 353: 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.

Skolinspektionen tillstyrker att skollagens bestämmelser om tillgång till studie- och yrkesvägledning förtydligas. Skolinspektionen menar att studie- och yrkesvägledning är mycket viktigt för elever, både löpande under utbildningens gång i grund- och gymnasieskolan och inför gymnasievalet.

Skolinspektionen menar dock att det bör övervägas ytterligare om studie- och yrkesvägledningens roll i skolans kvalitetsarbete bör fastslås i skollagen eller inte. Detta med tanke på att Skolverket har bemyndigande att meddela föreskrifter vad gäller det systematiska kvalitetsarbetet.

7.3.2, s. 357: 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.

Skolinspektionen är positiv till att ansträngningar görs för att förbättra stödet i gymnasieskolan. Som nämnts ser vi genom granskning att kvaliteten i utbildningen kan och bör förbättras på många håll. Det gäller bland annat skolors arbete med stöd till elever.

Skolinspektionen tar dock inte ställning till utredningens konkreta bedömning om uppdrag till Skolverket.

Vidare avstyrker vi, som nämnts tidigare, att Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra specifika kvalitetsgranskningar. Vår hållning är att det är lämpligare och mer effektivt att myndigheten själv prioriterar mellan olika teman, utifrån bland annat en risk- och väsentlighetsanalys. Detta gäller utredningens samtliga bedömningar om önskvärda kvalitetsgranskningar. Men vi instämmer i sak om att frågan

om hur huvudmän och skolor arbetar med stöd är viktig. Detta är en fråga som finns med i Skolinspektionens idéer för granskning.

7.3.3, s. 358: 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.

Utredningen föreslår att det ska framgå av gymnasieförordningen att beslut om förlängd undervisning ska fattas inom ett åtgärdsprogram. Enligt utredningen är förlängd undervisning en åtgärd som utgör särskilt stöd eftersom det krävs en pedagogisk bedömning samt att åtgärden kan vara varaktig och omfattande.

Inledningsvis vill Skolinspektionen framhålla att enligt myndighetens erfarenhet har nuvarande 9 kap. 7 § i gymnasieförordningen föranlett vissa tolkningssvårigheter i skolväsendet. Svårigheten uppstår utifrån att bestämmelsen använder begreppet *undervisning*, dvs att undervisningen kan fördelas under en längre tid än de normala tre åren. Det förekommer att skolor, med hänvisning till denna bestämmelse, förlänger enstaka kurser för enstaka elever istället för att sätta betyget F vid kurslut (när undervisningen i kursen upphört). Som Skolinspektionen tolkar bestämmelsen avser den snarare att elevens *utbildning* i vissa situationer kan förläggas på en längre tid än de normala tre åren (jfr även med 16 kap. 15 § skollagen). Enligt Skolinspektionen bör den fortsatta beredningen överväga att ändra till begreppet utbildning. Exempelvis har en elev rätt att gå om kurser i enlighet med 9 kap. 1 § GyF när betyget F sätts, och detta kan då leda till att elevens utbildning behöver förläggas till mer än tre år.

Skolinspektionen anser vidare att det behöver övervägas ytterligare om ett beslut om förlängd undervisning (utbildning) alltid behöver fattas inom ramen för ett åtgärdsprogram. I de fall ett beslut om förlängd undervisning (utbildning) motiveras av elevens behov av särskilt stöd instämmer Skolinspektionen i att det är rimligt att det fattas inom ett åtgärdsprogram. Men Skolinspektionen vill uppmärksamma att det också förekommer att beslut om förlängd undervisning (utbildning) motiveras av andra omständigheter än behov av särskilt stöd. Det handlar bland annat om beslut som fattas utifrån att en elev har rätt att gå om en eller flera kurser, vilket då kan föranleda att elevens utbildning behöver förläggas till längre tid än tre år. Detta är inte något som behöver utredas som särskilt stöd enligt regelverket i 3 kap., utan endast en följd av en rättighet som eleverna har oavsett behov av särskilt stöd. Detsamma kan sägas när undervisningen/utbildningen behöver förläggas till längre tid på grund av att eleven har läst ett reducerat program. Beslutet om reducerat program är redan taget inom ett åtgärdsprogram och förlängningen av

2022-10-25

9 (9)

undervisningen/utbildningen under längre tid än tre år är även i detta fall endast en följd av att den särskilda stödåtgärden reducerat program upphör.

I ärendets slutliga handläggning har stabschef Torun Rudin, chefsjurist Klara Cederlund och jurist Jonas Hedström deltagit.

Helén Ängmo

Generaldirektör

Anne-Marie Lindström

Utredare