

Regionledningskontoret
Sebastian Glans

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-05-26

TRN 2021-0108

Tillväxt- och
regionplanenämnden

Yttrande över promemoria Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program U2021/01877

Regionledningskontorets förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Utbildningsdepartementet över promemoria Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program U2021/01877.
2. Paragrafen ska justeras omedelbart.

Sammanfattning

Region Stockholm har fått promemoria Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program U2021/01877 från Utbildningsdepartementet på remiss. Yttrandet fokuserar på de delar i promemorian som berör Region Stockholms verksamhetsområden i egenskap av regionalt utvecklingsansvarig aktör. Utbildningsdepartementet har i promemorian föreslagit förändringar i skollagen för att inrätta försöksverksamhet med yrkesinriktning på högskoleförberedande program för att höja matchningsgraden på arbetsmarknaden.

Region Stockholms anser att förslagen som läggs fram kan hjälpa till att höja matchningsgraden på arbetsmarknaden om den ges rätt förutsättningar.

Bakgrund

Region Stockholm har fått promemoria Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program U2021/01877 från Utbildningsdepartementet på remiss. I promemorian föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges ett bemyndigande att besluta om vissa avvikelser från vad som annars gäller för högskoleförberedande program för att möjliggöra försöksverksamhet med yrkesinriktning på högskoleförberedande program.

I promemorian föreslås även att en frivillig försöksverksamhet med handelsinriktning med yrkeskurser på ekonomiprogrammet ska inledas. En förutsättning för försöksverksamheten är att det finns ett lokalt programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv.

Region Stockholms yttrande

Bristen på fullgod matchning på arbetsmarknaden kommer enligt Region Stockholm resultera i negativa konsekvenser för den regionala utvecklingen. Sämre matchning medför negativa ekonomiska konsekvenser för näringslivet som inte kan anställa rätt kompetens samt kan få sociala negativa följder för individer som riskerar att hamna i arbetslöshet. Den försöksverksamhet som föreslås kan hjälpa till att höja matchningsgraden om den ges rätt förutsättningar och Region Stockholm ställer sig i huvudsak positiv till promemorians förslag och bedömningar men vill belysa vissa delar i förslagen genom medskick nedan.

Region Stockholm anser att hänsyn bör tas till yrkesläraryrket. Det finns i de flesta yrkesprogram stor brist på utbildade yrkeslärare, varför förslaget kan få negativa konsekvenser med svårigheter att bemanna befintliga yrkesprogram.

Kontakterna med arbetslivet är avgörande och nödvändig i de flesta yrkesutbildningar, och samtidigt ofta svåra att tillgodose. En regional samordning, likt processen kring regionalt yrkesvux, kan förstärka den tänkta verksamheten i kommunikationen och utbildningsplaneringen.

Istället för lokala programråd ser Region Stockholm hellre regionala kompetensråd som integrerar programråd och branschråd eftersom de erbjuder en arena för huvudmän och bransch att kunna planera och dimensionera utbildningar utifrån arbetsmarknadens behov. En regional samordning är en förutsättning för att etablera regionala kompetensråd.

Det råder idag brist på platser för arbetsplatsförlagt lärande och kvalificerade handledare på arbetsplatserna. Denna utmaning innebär att det inte blir lättare för en ny försöksverksamhet med högskoleförberedande yrkesprogram, vilket gör att risken ökar att utbildningarnas genomförande tappar i kvalitet.

Region Stockholm är medfinansiär till 29 folkhögskolor i länet och bidrar genom mobilitetsstödet till att elever från länet också studerar i andra län. Folkhögskolorna har traditionellt visat sig vara en god väg in för studieovana elever och är därtill erkänt flexibla. I enlighet med den Folkbildningsstrategi för Stockholmsregionen som nu bereds lyfts just individers möjlighet till att ställa om inom arbetslivet som en uppgift viktig uppgift.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag

1. Promemoria Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program U2021/01877

Beslutsexpediering

1. Utbildningsdepartementet

Sammanfattning

Samtidigt som många ungdomar har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden råder det brist på arbetskraft inom flera sektorer. I gymnasieskolan finns både högskoleförberedande program och yrkesprogram. En majoritet av eleverna som är behöriga till nationella program väljer en högskoleförberedande utbildning. Efter avslutade studier på ett högskoleförberedande program är det ungefär fyra av tio som väljer att inte studera vidare och istället söker sig till arbetsmarknaden. Samtidigt råder det stor brist på yrkesutbildad arbetskraft och sannolikheten för en smidig etablering på arbetsmarknaden är högre för elever som gått ett yrkesprogram där det råder brist på arbetskraft. Det finns alltså brister i matchningen mellan många ungdomars val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden.

För vissa elever är det naturligt att redan i årskurs nio i grundskolan välja en utbildning med en tydlig inriktning mot ett visst yrke. För andra elever är det alltför tidigt. I denna promemoria föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges ett bemyndigande att besluta om vissa avvikelser från vad som annars gäller för högskoleförberedande program för att möjliggöra försöksverksamhet med yrkesinriktning på högskoleförberedande program. Syftet är att pröva nya vägar för att ge fler elever som vill arbeta direkt efter gymnasieskolan sådana kunskaper och färdigheter som arbetsgivare efterfrågar.

I denna promemoria föreslås även att en försöksverksamhet med en handelsinriktning med yrkeskurser på ekonomiprogrammet ska inledas. Försöksverksamheten ska bygga på frivillighet. En huvudman ska kunna beviljas deltagande i försöksverksamheten om huvudmannen erbjuder utbildning på ekonomiprogrammet och försäljnings- och serviceprogrammet inom samma skolenhet. Vidare ska det vara en förutsättning att det finns ett lokalt programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv. Statens skolverk ska vara den myndighet som administrerar försöksverksamheten och hanterar ansökningar från huvudmän som önskar delta i försöksverksamheten.

Bemyndigandet att besluta om vissa avvikelser från vad som annars gäller för högskoleförberedande program föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Förordningen om försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med inriktning handel inom gymnasieskolan föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Förordningen ska tillämpas på utbildning från och med läsåret 2023/2024.



2021-03-24
U2021/01877

Utbildningsdepartementet

Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Förslag till författningstext.....	3
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	3
1.2 Förslag till förordning om försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med inriktning handel inom gymnasieskolan	4
2 Bristande matchning påverkar både individ och samhälle	9
2.1 Intresset för högskoleförberedande program har ökat – men inte övergången till högre studier	9
2.2 Yrkesprogram och högskoleförberedande program skiljer sig åt i flera avseenden.....	10
2.3 Valet av gymnasieprogram har betydelse för etableringen på arbetsmarknaden	11
2.4 Tidig arbetslöshet kan leda till långsiktigt negativa konsekvenser för individen.....	13
2.5 Tidiga kontakter med arbetslivet underlättar etableringen	14
2.6 Brist på yrkesutbildad arbetskraft.....	15
2.7 Bristande matchning mellan ungdomars val av utbildning och arbetsmarknadens behov	16
2.8 Särskilda varianter innebär en möjlighet till lokala avvikelser från vad som annars gäller för nationella program	17
2.9 De nationella programmens utformning passar många elever – men inte alla	17
2.10 Vissa branscher har efterfrågat yrkesinriktningar på högskoleförberedande program	18
3 Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program.....	20
3.1 Det behövs ett bemyndigande för att genomföra en försöksverksamhet.....	20
3.2 Försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med en handelsinriktning ska genomföras	23
3.3 Yrkesinriktningar kan vara aktuellt på fler högskoleförberedande program	24
4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	24
5 Konsekvenser	25
6 Författningskommentar	29

Sammanfattning

Samtidigt som många ungdomar har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden råder det brist på arbetskraft inom flera sektorer. I gymnasieskolan finns både högskoleförberedande program och yrkesprogram. En majoritet av eleverna som är behöriga till nationella program väljer en högskoleförberedande utbildning. Efter avslutade studier på ett högskoleförberedande program är det ungefär fyra av tio som väljer att inte studera vidare och istället söker sig till arbetsmarknaden. Samtidigt råder det stor brist på yrkesutbildad arbetskraft och sannolikheten för en smidig etablering på arbetsmarknaden är högre för elever som gått ett yrkesprogram där det råder brist på arbetskraft. Det finns alltså brister i matchningen mellan många ungdomars val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden.

För vissa elever är det naturligt att redan i årskurs nio i grundskolan välja en utbildning med en tydlig inriktning mot ett visst yrke. För andra elever är det alltför tidigt. I denna promemoria föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges ett bemyndigande att besluta om vissa avvikelser från vad som annars gäller för högskoleförberedande program för att möjliggöra försöksverksamhet med yrkesinriktning på högskoleförberedande program. Syftet är att pröva nya vägar för att ge fler elever som vill arbeta direkt efter gymnasieskolan sådana kunskaper och färdigheter som arbetsgivare efterfrågar.

I denna promemoria föreslås även att en försöksverksamhet med en handelsinriktning med yrkeskurser på ekonomiprogrammet ska inledas. Försöksverksamheten ska bygga på frivillighet. En huvudman ska kunna beviljas deltagande i försöksverksamheten om huvudmannen erbjuder utbildning på ekonomiprogrammet och försäljnings- och serviceprogrammet inom samma skolenhet. Vidare ska det vara en förutsättning att det finns ett lokalt programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv. Statens skolverk ska vara den myndighet som administrerar försöksverksamheten och hanterar ansökningar från huvudmän som önskar delta i försöksverksamheten.

Bemyndigandet att besluta om vissa avvikelser från vad som annars gäller för högskoleförberedande program föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Förordningen om försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med inriktning handel inom gymnasieskolan föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Förordningen ska tillämpas på utbildning från och med läsåret 2023/2024.

1 Förslag till författningstext

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

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf, 16 kap. 10 a §, och närmast före 16 kap. 10 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

Försöksverksamhet

10 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försöksverksamhet med inriktningar med yrkeskurser på högskoleförberedande program. Sådana föreskrifter får innebära avvikelser från 4 och 16 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.2 Förslag till förordning om försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med inriktning handel inom gymnasieskolan

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med yrkesinriktning handel inom gymnasieskolan. Det är frivilligt för skolhuvudmän att delta i försöksverksamheten. Förordningen gäller för utbildning som påbörjas under tiden 1 juli 2023–30 juni 2026.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 16 kap. 8 § andra stycket skollagen (2010:800) i fråga om 7 § första stycket,
- 16 kap. 10 a § skollagen (2010:800) i fråga om 6 och 8 §§,
- 16 kap. 18 § andra stycket skollagen (2010:800) i fråga om 7 § andra stycket,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 12 § andra stycket, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Bestämmelser i andra författningar

2 § Om inte annat anges i denna förordning gäller bestämmelserna om gymnasieskola i skollagen (2010:800) och gymnasieförordningen (2010:2039) för försöksverksamheten.

Villkor för huvudmannens deltagande

3 § Statens skolverk får bevilja huvudmän som erbjuder utbildning på ekonomiprogrammet och försäljnings- och serviceprogrammet inom samma skolenhet att delta i försöksverksamheten.

Deltagande får beviljas om det finns ett lokalt programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv för utbildningen. Det kan vara ett som är inrättat för försäljnings- och serviceprogrammet, eller ett som inrättas särskilt för försöksverksamheten. Huvudmannen ska säkerställa att det lokala programrådet ges möjlighet att medverka i det systematiska kvalitetsarbetet för utbildningen.

Skolverket beslutar efter ansökan vilka huvudmän som får delta i försöksverksamheten.

Nationellt programråd

4 § Det nationella programrådet för försäljnings- och serviceprogrammet ska verka som nationellt programråd för inriktningen och bistå Statens skolverk med utformning av utbildningen.

Ansökan

5 § Ansökan om att få delta i försöksverksamheten ska lämnas in till Statens skolverk senast den 15 september kalenderåret före det år utbildningen ska påbörjas.

Utbildningens innehåll och utformning

6 § Utbildningen ska utgöra grund för elevernas yrkesverksamhet och fortsatta yrkesutbildning och för fortsatt utbildning på högskolenivå.

7 § I försöksverksamheten ska ekonomiprogrammet ha en nationell inriktning benämnd handel som ska innehålla yrkesämnena. Inriktningen ska omfatta 400 gymnasiepoäng och programfördjupningen 200 gymnasiepoäng.

Elever som läser inriktningen har rätt till minst 2 240 undervisningstimmar om 60 minuter (garanterad undervisningstid).

Inriktningen får börja det andra eller tredje läsåret.

Arbetsplatsförlagt lärande

8 § Delar av utbildningen ska vara arbetsplatsförlagd och omfatta minst fyra veckor. Varje vecka som genomförs på en arbetsplats ska för en elev i gymnasieskolan anses motsvara 23 timmars garanterad undervisningstid.

Rektorn ansvarar för att det för varje elev och arbetsplats upprättas en plan. Planen ska utgå från en gemensam planering med eleven och arbetsplatsen och ska innehålla uppgifter om

1. vilka kurser eller delar av kurser som ska genomföras på arbetsplatsen,

2. vilka arbetsmoment och arbetsuppgifter som eleven ska genomföra under det arbetsplatsförlagda lärandet,

3. vilken lärare på skolenheten och vilken handledare på arbetsplatsen som ska vara kontaktpersoner för den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen, och

4. hur uppföljning ska genomföras.

Examensmål och examensbevis

9 § Av 1 kap. 3 a § gymnasieförordningen (2010:2039) framgår att läroplanen för gymnasieskolan kompletteras av examensmål för gymnasieskolans nationella program. För utbildning enligt denna försöksverksamhet gäller examensmål enligt bilaga 1 till denna förordning.

Utöver det som anges i 8 kap. 17 och 18 §§ gymnasieförordningen ska det av examensbevis och studiebevis framgå att arbetsplatsförlagt lärande har ingått i utbildningen.

Uppföljning och utvärdering

10 § Statens skolverk ska följa upp de utbildningar som ingår i försöksverksamheten. Det nationella programrådet för försäljnings- och serviceprogrammet ska bistå Skolverket med uppföljning av utbildningen. De huvudmän som deltar i försöksverksamheten ska medverka i uppföljning och utvärdering.

11 § Statens skolverk ska senast den 30 januari varje år under perioden 2024–2028 redovisa omfattningen och vunna erfarenheter av försöksverksamheten till Regeringskansliet.

Bemyndiganden

12 § Statens skolverk får, efter att ha gett det nationella programrådet tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om vilka kurser som ska ingå i inriktningen handel samt vilka kurser som får erbjudas inom programfördjupningen.

Skolverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

13 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas läsåret 2023/2024.
 3. I stället för vad som anges i 5 § ska en ansökan om att få delta i försöksverksamheten läsåret 2023/24 lämnas in till Statens skolverk senast den 1 november 2022. Den första ansökningsomgången får avse utbildning som påbörjas läsåret 2023/2024.

Bilaga 1

Examensmål för ekonomiprogrammet inom ramen för en försöksverksamhet med inriktning handel

Ekonomiprogrammet med inriktning handel är ett högskoleförberedande program. Efter examen från programmet ska eleverna ha kunskaper för högskolestudier inom främst ekonomi, handel, juridik och andra samhällsvetenskapliga områden. Utbildningen ska även förbereda för yrkesverksamhet inom handelsområdet.

Utbildningen ska utveckla elevernas kunskaper i samhällsekonomi, företagsekonomi, entreprenörskap, handel och juridik. Samhällsekonomi handlar om hur samhällets resurser används på bästa sätt för att tillgodose människors behov. Företagsekonomi utgår från företagets perspektiv och ska tillsammans med entreprenörskap utveckla kunskaper som krävs för att starta och driva företag. Handelsområdet omfattar såväl service och försäljning till kund som inköp och logistik där en förståelse av varuflöden och leveranskedjor är central. Inom juridiken behandlas det svenska rättssystemet samt lagar och andra författningar som styr eller påverkar företag, organisationer och privatliv. Utbildningen ska också utveckla elevernas kunskaper om hur människor tänker, känner och handlar. Sådana kunskaper i psykologi är viktiga vid beslut och bedömningar inom såväl handel och ekonomi som juridik.

De ekonomiska sambanden i världen är komplexa och förändringar som sker inom ett område får ofta konsekvenser inom ett helt annat. Utbildningen ska därför utveckla elevernas kunskaper om ekonomiska förhållanden i samhället, om länders olika förutsättningar för handel samt om grunderna för internationella sammanslutningar och avtal. Den ska även ge kunskaper om villkor för en hållbar utveckling, såväl ur miljösynpunkt som ekonomiskt och socialt. Vid studier i ekonomi är historisk kunskap central. Därför ska utbildningen utveckla elevernas historiska kunskaper så att de förstår nutiden och kan resonera kring orsakssamband och följer av olika beslut.

Utbildningen ska vidare ge kunskaper om företagets roll i samhällsutvecklingen, lokalt, regionalt, nationellt och globalt. Den ska även belysa det juridiska och moraliska ansvar som följer av företagande och handel. Innehåll och arbetsformer ska främja elevernas kreativitet och förmåga att samarbeta, ge service, ta ansvar och omsätta idéer i praktisk handling. I utbildningen ska eleverna ges möjlighet att praktiskt få pröva företagande.

Utbildningen ska ge förutsättningar för eleverna att utveckla grunder i ett vetenskapligt förhållningssätt samt träning i att söka, sovra, analysera och värdera information utifrån främst samhällsekonomiska, företagsekonomiska och juridiska frågeställningar. Utbildningen ska utveckla såväl elevernas förmåga att resonera ur individens, företagets och samhällets perspektiv som deras förmåga att dra slutsatser och argumentera för sina ställningstaganden. För att beskriva och förklara ekonomiska och juridiska företeelser i samhället ska utbildningen ge eleverna kunskaper i att använda centrala begrepp, teorier och modeller. Utbildningen ska också utveckla elevernas förmåga att strukturera och presentera sina resultat enligt vetenskapliga normer och anpassat till

målgrupp. Alla ämnen inom utbildningen ska bidra till att utveckla elevernas språkliga förmåga och till att digital teknik används som ett redskap för informationssökning, presentation och kommunikation.

Arbetsplatsförlagt lärande ska förekomma inom utbildningen. Det arbetsplatsförlagda lärandet ska bidra till att eleverna utvecklar yrkeskunskaper och ges en bild av ett möjligt arbetsliv inom handelsområdet. Det arbetsplatsförlagda lärandet kan också ge inblick i företagandets villkor.

Inriktningar

Inriktningen handel ska ge kunskaper inom detalj- och partihandeln med ett fokus på försäljning och kundservice samt inköp och logistik. Inriktningen kan leda till ett arbete inom handeln, till fortsatta studier på yrkeshögskola eller högskola.

Mål för gymnasiearbetet

Gymnasiearbetet ska visa att eleven är förberedd för högskolestudier och yrkesverksamhet inom i första hand handelsområdet. Det ska utföras på ett sådant sätt att eleven formulerar en frågeställning samt planerar, genomför och utvärderar ett större arbete som utgår från centrala kunskapsområden inom programmet. Gymnasiearbetet ska redovisas antingen i en skriftlig rapport eller på annat lämpligt sätt utifrån arbetets innehåll som kompletteras med en kortare skriftlig redogörelse. Rapporten eller den skriftliga redogörelsen ska innehålla en kort sammanfattning på engelska. Eleven ska presentera och diskutera sitt arbete samt ge respons på andra gymnasiearbeten.

2 Bristande matchning påverkar både individ och samhälle

2.1 Intresset för högskoleförberedande program har ökat – men inte övergången till högre studier

Gymnasieskolans nationella program är uppdelade på högskoleförberedande program och yrkesprogram. En majoritet av eleverna som är behöriga till nationella program väljer en högskoleförberedande utbildning. Efter avslutade studier på ett högskoleförberedande program är det ungefär fyra av tio som väljer att inte studera vidare och istället söker sig till arbetsmarknaden, enligt uppgifter hämtade från betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33 s. 160). Betydligt fler ungdomar tar denna väg till arbetsmarknaden i dag jämfört med för tio år sedan. Sedan 2008 har andelen elever på nationella program som går högskoleförberedande program ökat med över tio procentenheter och andelen elever på yrkesprogram minskat i samma omfattning. De senaste fem åren har fördelningen varit konstant. Av eleverna som läsåret 2019/20 började på nationella program går 73 procent av flickorna på högskoleförberedande program och 27 procent på yrkesprogram. Av pojkarna går 62 procent på högskoleförberedande program och 38 procent på yrkesprogram, enligt Skolverkets statistik. Trots att andelen elever på högskoleförberedande program har ökat så har övergången till högskolestudier inte förändrats i motsvarande grad, det gäller både män och kvinnor, se Sveriges officiella statistik, tabellen Påbörjat högskolestudier inom 1–10 år för avgångna från gymnasieskolan 1993/94–2017/18, SCB 2020). Även om det är en högre andel kvinnor som väljer att gå högskoleförberedande program så är könsfördelningen på de högskoleförberedande programmen betydligt jämnare, jämfört med vissa yrkesprogram. Läsåret 2020/21 gick exempelvis drygt 25 000 kvinnor och drygt 20 000 män på naturvetenskapsprogrammet. På samhällsprogrammet gick drygt 40 000 kvinnor och drygt 21 000 män. Det är nästan dubbelt så många kvinnor som män på samhällsvetenskapliga programmet. Men på majoriteten yrkesprogram är könsuppdelningen betydligt större. På VVS- och fastighetsprogrammet gick 123 kvinnor och 3593 män. På hantverksprogrammet gick nästan 6 000 kvinnor och knappt 400 män.

Majoriteten av de som läst ett högskoleförberedande program men sedan väljer att inte studera vidare på högskolan får ett arbete. Det beror på att många arbetsgivare inte ställer krav på specifik yrkesutbildning. De kunskaper och kompetenser som elever får på de högskoleförberedande programmen, i kombination med personliga egenskaper, räcker för att få en anställning inom vissa sektorer. De vanligaste yrkeskategorierna för personer som arbetar efter att ha gått ett högskoleförberedande program är butikspersonal, barnskötare och elevassistenter, bageripersonal, transportledare, resesäljare eller kundtjänstpersonal och receptionister, skötare, vårdare och personliga assistenter, snabbmatpersonal, köks- och

restaurangbiträden samt vårdbiträden. Inom dessa kategorier fanns 48 procent av de som tidigare gått på högskoleförberedande program. Övriga arbetade inom andra yrkeskategorier (SOU 2020:33 s. 161). De flesta av dessa yrkeskategorier rymms inom branscher där andelen visstidsanställda är hög, se rapporten Tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad – en kartläggning av förekomsten, behoven och hur de används (Svenskt Näringsliv & LO 2016 s. 17).

2.2 Yrkesprogram och högskoleförberedande program skiljer sig åt i flera avseenden

Yrkesprogram och högskoleförberedande program är uppbyggda på samma sätt och består av olika block: gymnasiegemensamma ämnen, programgemensamma ämnen, inriktningar, programfördjupning, kurser inom det individuella valet och ett gymnasiearbete, se 4 kap. 1 § gymnasieförordningen (2010:2039). Yrkesprogram och högskoleförberedande program har dock olika syften. Yrkesprogram ska utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning. Högskoleförberedande program ska utgöra grund för fortsatt utbildning på högskolenivå, se 16 kap. 3 och 4 §§ skollagen (2010:800). De olika syftena påverkar programmets innehåll. På högskoleförberedande program ingår exempelvis fler kurser inom de gymnasiegemensamma ämnena. Det gäller bl. a. svenska, engelska och matematik. Det finns även andra skillnader mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram. Den garanterade undervisningstiden, dvs. den minsta undervisningstid som alla elever har rätt till, skiljer sig mellan programmen. Elever på yrkesprogram har rätt till minst 2 430 undervisningstimmar om 60 minuter och elever på högskoleförberedande program har rätt till minst 2 180 undervisningstimmar om 60 minuter (16 kap. 18 § skollagen). Utbildningen i gymnasieskolan ska i huvudsak förläggas till skolan. Undantag från denna huvudregel görs dock för gymnasial lärlingsutbildning inom yrkesprogram (15 kap. 11 § och 16 kap. 11 § skollagen). När det gäller yrkesprogram ska de innehålla minst 15 veckor arbetsplatsförlagt lärande (16 kap. 16 § skollagen, 4 kap. 12 § gymnasieförordningen). Arbetsplatsförlagt lärande får även förekomma på högskoleförberedande program, men det är inte något krav. För yrkesprogrammen ska det finnas ett eller flera lokala programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv (1 kap. 8 § gymnasieförordningen).

Såväl högskoleförberedande program som yrkesprogram innehåller ett gymnasiearbete (16 kap. 22 § skollagen, 4 kap. 1 § gymnasieförordningen). Innehållet i gymnasiearbetet skiljer sig dock åt mellan de två programkategorierna. Elever på högskoleförberedande program gör ett gymnasiearbete med en tydlig akademisk prägel som visar att eleven är förberedd för högskolestudier inom programmets område. Arbetet ska redovisas i en skriftlig rapport som även ska sammanfattas på engelska. Elever på yrkesprogram ska genom gymnasiearbetet visa att de är förberedda för det yrkesområdet som utbildningen förbereder dem för. Gymnasiearbetet ska även pröva elevens förmåga att utföra vanligt förekommande arbetsuppgifter inom yrkesområdet. Eleven ska planera, genomföra och utvärdera vald uppgift men det finns inte något krav på en skriftlig rapport.

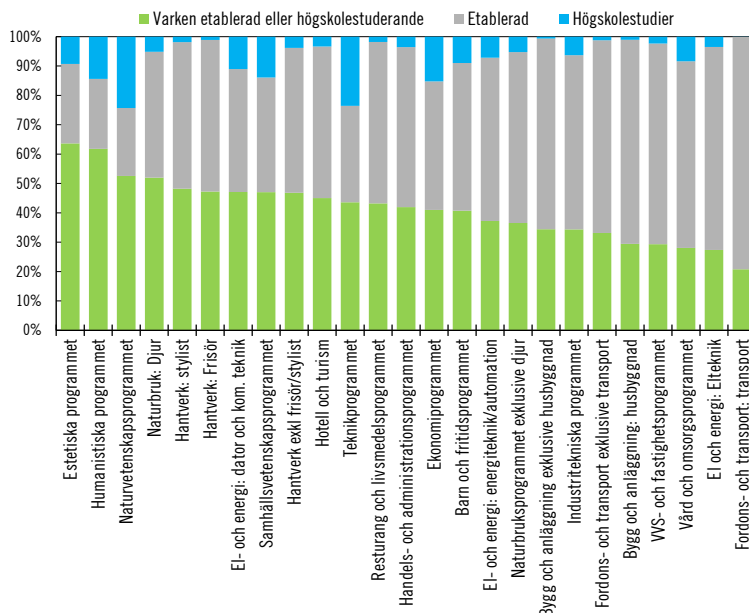
Det är inte bara syfte och innehåll som skiljer sig åt mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram – både kraven för behörighet till programmen och kraven för examen skiljer sig åt. För behörighet till såväl yrkesprogram som högskoleförberedande program krävs att eleven har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik. För behörighet till yrkesprogram krävs därutöver att eleven har godkända betyg i minst fem andra ämnen, medan behörighet till högskoleförberedande program kräver att eleven är godkänd i minst nio andra ämnen (16 kap. 30 och 31 §§ skollagen). För både högskoleförberedande program och yrkesprogram krävs för en examen att eleven har godkända betyg på en utbildning som omfattar minst 2 250 gymnasiepoäng och ett godkänt gymnasiearbete. Vidare krävs att de godkända betygen innefattar vissa kurser. För examen på högskoleförberedande program krävs godkända betyg från fler kurser i svenska och engelska (16 kap. 27 och 28 §§ skollagen).

2.3 Valet av gymnasieprogram har betydelse för etableringen på arbetsmarknaden

I betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33) analyseras vilken betydelse valet av gymnasieprogram har för sannolikheten att etablera sig på arbetsmarknaden, för de elever som väljer att inte studera vidare. Utredningen konstaterar att för elever med svaga meritvärden från grundskolan har valet av utbildning betydelse för sannolikheten att etablera sig på arbetsmarknaden.

Figur 2.1 Modellberäkнад sannolikhet att vara etablerad på arbetsmarknaden eller inom eftergymnasiala studier andra kalenderåret efter gymnasieskolan

Individer födda 1995 – låga grundskolebetyg



Anm.: Övriga variabler konstanthålls vid följande värden. Föräldrarnas etablering: två etablerade föräldrar. Bakgrund: Född i Sverige med två svenskfödda föräldrar. Kön: kvinna. Region: storstadregion. Gått på förstahandsval av skola och program. Lågt meritvärde vid 25: percentilen. Källa: Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning, SOU 2020:33 s. 1003.

Det finns stora skillnader i etablering mellan olika yrkesprogram där några yrkesutbildningar sticker ut med en särskilt låg sannolikhet för etablering. Det gäller t.ex. naturbruksprogrammets djurinriktning, stylist- och frisör inom hantverksprogrammet. På dessa tre inriktningar är det mycket fler kvinnor än män. Läsåret 2020/21 började t.ex. nästan 1000 elever på inriktningen frisör. Av dessa var det endast 30 män. På inriktningen dator- och kommunikationsteknik inom el- och energi-programmet är förhållandena omvända. Samma läsår började nästan 1 500 elever på inriktningen. Av dessa var det endast 41 kvinnor (se Skolverkets statistik Tabell 5 D: Elever på program och inriktning redovisade efter skolor och kön, läsåret 2020/21).

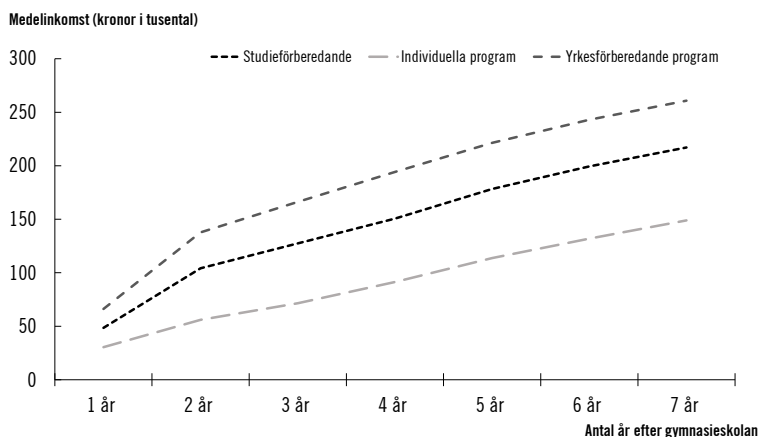
Trots variation mellan olika program framträder en tydlig bild av att risken för arbetslöshet efter gymnasieskolan ökar för elever med lägre meritvärden från grundskolan om de valt ett högskoleförberedande program utan att studera vidare. Det bör dock noteras att det även finns exempel på inriktningar på yrkesprogram där etableringen är svag. I figur 2.1 visas en jämförelse av sannolikheten att vara etablerad på arbetsmarknaden eller studera på eftergymnasial nivå, andra kalender året efter gymnasieskolan. Jämförelsen bygger på en statistisk analys av den fjärdedel av eleverna som hade lägst betyg från grundskolan. Ett lågt meritvärde från grundskolan innebär att eleven fått låga betyg.

2.4 Tidig arbetslöshet kan leda till långsiktigt negativa konsekvenser för individen

Att lämna skolans värld, ta de första stegen ut i arbetslivet och börja försörja sig på egen hand är en viktig del i att bli en självständig och vuxen person. Förutsättningarna för att klara av den egna försörjningen efter gymnasieskolan varierar dock beroende på vilket program eleven gått. I ovan nämnda betänkande (SOU 2020:33) analyseras inkomstutveckling efter gymnasieskolan. Utredningen konstaterar att det finns en stor variation i inkomstutvecklingen mellan de olika yrkesprogrammen. Utredningen kan dock visa att även på lång sikt är inkomstutvecklingen i genomsnitt bättre efter ett yrkesprogram än efter ett högskoleförberedande program för individer som inte studerat vidare efter gymnasieskolan.

Figur 2.2 Utvecklingen av årlig medelinkomst sju kalenderår efter gymnasieskolan 2011–2017

Elever som lämnade gymnasieskolan 2010 och ej påbörjat högskolestudier före 2018.



Anm.: I diagrammet är medieprogrammet betraktat som ett yrkesförberedande program. Detta program har betydligt lägre inkomstutveckling än övriga yrkesförberedande program. En exkludering av programmet skulle öka inkomsterna i snitt. Antalet individer med studieförberedande program: 15 863, yrkesförberedande: 42 539 och individuella program: 5 898. Specialutformade program utan anknätningsprogram har exkluderats (1 221 individer).

Källa: Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33 s. 165).

Hur övergången från skola till arbete fungerar kan få stor betydelse, inte bara på kort sikt utan även på lång sikt. Tidig arbetslöshet har visat sig öka risken för återkommande arbetslöshet och sämre inkomster senare i livet, något som i forskningslitteraturen ibland beskrivs som ärrbildning eller märkningseffekter, se Statistiska centralbyråns rapport Fokus på näringsliv och arbetsmarknad (SCB 2015:2 s. 14). Den första tiden efter gymnasieskolan kan få stor betydelse och ungdomar som blir arbetslösa direkt efter utbildningen, fortsätter att vara arbetslösa i betydligt större utsträckning än andra under de kommande tio åren, se rapporten Har ungdomsarbetslöshet långvariga effekter? från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU 2004:13 s. 11). Kunskaper och

färdigheter som inte används riskerar att erodera och ytterligare försämra en individs produktivitet och attraktivitet på arbetsmarknaden. Långvarig arbetslöshet kan även leda till exempelvis social exkludering, ekonomisk utsatthet, sämre boendevillkor och ökad fysisk och psykisk ohälsa.

2.5 Tidiga kontakter med arbetslivet underlättar etableringen

Ungdomar har ofta en svagare ställning på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av att etableringen på arbetsmarknaden har så stor betydelse är det angeläget att förstå vilka faktorer som kan bidra till att underlätta inträdet. Sett ur arbetsgivarens perspektiv gäller det vid en rekrytering att hitta rätt person till det jobb som ska utföras. Svenskt Näringsliv genomför regelbundet en enkät angående rekrytering bland sina medlemsföretag. I rekryteringsenkäten 2018 tillfrågades arbetsgivare om vilka de viktigaste orsakerna till att det varit svårt att rekrytera medarbetare var. Brist på personer med rätt yrkeserfarenhet uppgavs vara den vanligaste orsaken. Totalt angav 70 procent detta som främsta orsak. Andra orsaker som angavs var även brist på personer med rätt engagemang och attityd (53 procent) och brist på personer med rätt utbildning (52 procent), se Rekryteringsenkäten (Svenskt Näringsliv, 2018 s. 23). Svaren illustrerar betydelsen av att ha rätt utbildning för jobbet men också betydelsen av mjuka kompetenser. Att arbetsgivare värdesätter kompetenser som t.ex. samarbetsförmåga, social förmåga, att komma i tid och att kunna ta instruktioner påverkar både rekrytering och löneutveckling, se t.ex. rapporterna Den ökade avkastningen på sociala förmågor (IFAU 2018:23 s. 20) eller Arbetslivet efter skolan (Skolverket 441:2016 s. 7–9).

Ett vanligt sätt att ta sig in på arbetsmarknaden är genom personliga kontakter, t.ex. genom kollegor från tidigare sommarjobb eller via familjemedlemmar, detta är något som IFAU analyserat i flera rapporter, bl.a. Informella kontaktnäts betydelse för arbetssökande och företag på den svenska arbetsmarknaden (IFAU 11:2017 s. 20 och 21) och Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde (IFAU 20:2013 s. 20–21). I en rapport från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) analyseras vilken betydelse som sommarjobb eller extrajobb har för yrkeselevers etablering på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan. Runt 30 procent av ungdomarna från gymnasieskolans yrkesprogram som får ett jobb direkt efter avslutad gymnasieskola får sina första varaktiga jobb på samma arbetsplatser som de jobbade på under skoltiden, se Från skola till arbete – vikten av kontakter (SNS 65:2020 s. 2–8). I studien undersöks hur ungdomars etablering påverkas om den arbetsplats där de haft extrajobb läggs ned strax innan de slutar gymnasieskolan. Resultaten tyder på att sannolikheten att få en varaktig anställning då minskar under flera år. De negativa effekterna är störst för de elever som haft ett extrajobb med en koppling till deras yrkesutbildning. Dessa ungdomar hänvisas i högre utsträckning till jobb i branscher som inte matchar deras yrkesutbildning.

Egna kontakter med arbetslivet är således av stor betydelse för ungdomars etablering. I studien som refererats ovan undersöktes betydelsen av sommar- eller extrajobb. Men det finns mycket som talar för att

arbetsplatsförlagt lärande kan fylla samma funktion. I en utvärdering av gymnasieskolan lät Statens skolverk arbetsgivare som nyligen anställt en nyutexaminerad person svara på frågor om olika rekryteringssätt. Det som angavs ha störst betydelse för rekrytering var om arbetsgivare hade kännedom om personen genom praktik eller arbetsförlagd utbildning, framgår av rapporten Väl förberedd (Skolverket 268:2005 s. 31).

I samband med gymnasireformen 2011 stärktes kraven på arbetsplatsförlagt lärande. I propositionen som föregick reformen anförs att arbetsplatsförlagt lärande är avgörande för att yrkesutbildningen ska få sådan kvalitet, djup och verklighetsförankring att eleverna blir anställningsbara, se propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199). Vidare anförs att yrkesutbildning handlar om mer än yrkeskunskaper. Det handlar också om att förstå yrkeskulturen och att bli del av yrkesgemenskapen på en arbetsplats för att utveckla en yrkesidentitet. Som ytterligare skäl för att stärka arbetsplatsförlagt lärande anförs i propositionen att det ger eleverna en möjlighet att börja bygga upp ett eget nätverk av potentiella framtida arbetsgivare, vilket kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden (se s. 163).

Det arbetsplatsförlagda lärandets betydelse för etablering har även lyfts fram i en rapport från Ratio, ett forskningsinstitut knutet till Svenskt Näringsliv. I rapporten intervjuas arbetsgivare om arbetsplatsförlagt lärande och flera arbetsgivare beskriver att arbetsplatsförlagt lärande är ett tillfälle att skola in yrkes elever i den egna företagskulturen, se Man lär så länge man har elever (Ratio 15:2014 s. 12 och 13). Detta skulle kunna förstås som att arbetsplatsförlagt lärande bidrar till att eleverna lär sig viktiga koder på arbetsplatsen, som t.ex. att komma i tid, och att de utvecklar de mjuka kompetenser som arbetsgivare efterfrågar. En arbetsplats är i det avseendet en starkare lärmiljö jämfört med skolan. På en arbetsplats kan en elev på arbetsplatsförlagt lärande arbeta tillsammans med 10 vuxna personer. I skolan är det omvända förhållanden, där är det kanske 15 elever tillsammans med en lärare.

2.6 Brist på yrkesutbildad arbetskraft

Som framgått ovan kan ungdomars val av utbildning få stor betydelse för individers möjlighet till etablering och en god inkomstutveckling. Matchningen mellan ungdomars val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden har även stor betydelse för arbetsgivares möjlighet att rekrytera. Samtidigt som många ungdomar väljer ett högskoleförberedande program utan att studera vidare, råder det brist på arbetskraft med gymnasial yrkesutbildning inom flera branscher. Enligt SCB:s Arbetskraftsbarometer uppger arbetsgivare brist på personal inom 7 av 13 undersökta utbildningar. Detta är en minskning jämfört med 2018. Då uppgav arbetsgivare att det var brist på personal från 11 av 13 yrkesutbildningar. Inom exempelvis sektorerna transport och industri uppgav ungefär 8 av 10 arbetsgivare brist på nyutexaminerad arbetskraft 2020 (SCB 2018 och 2020).

Brist på yrkesutbildad arbetskraft inom t.ex. industrin är inte något nytt. Redan i mitten på 1990-talet utreddes det vikande intresset för gymnasie-

skolans industriprogram (Ds 1996:53). I samband med gymnasiereformen 2011 gjordes vissa förändringar av det dåvarande industriprogrammet för att anpassa innehållet till efterfrågan på arbetsmarknaden. Programmet fick ett nytt namn, nationella inriktningar infördes och den stora mängden av specialutformade program ersattes med nationellt kvalitetssäkrade utbildningsvägar. Intresset för det industritekniska programmet har dock fortsatt att svikta samtidigt som intresset för teknikprogrammet ökade något under samma period.

2.7 Bristande matchning mellan ungdomars val av utbildning och arbetsmarknadens behov

I betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33), beskrivs en bristande matchning mellan å ena sidan vad elever väljer för program i gymnasieskolan och å andra sidan vilken kunskap och kompetens som arbetsgivare efterfrågar. Mot bl.a. den bakgrunden föreslås i betänkandet nya principer för planering och dimensionering, t.ex. att större hänsyn ska tas till behoven på arbetsmarknaden när utbudet av utbildning på gymnasial nivå beslutas. Utredningen konstaterar dock att genomströmningen i gymnasieskolan kan påverkas negativt om elever inte får sitt förstahandsval av utbildning tillgodosett. Utredningen menar att om ett utbud utformas på ett visst sätt för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden så kan de positiva effekterna av sådana åtgärder komma att reduceras om det innebär att eleverna hänvisas till utbildningar som de egentligen inte vill gå. Mot den bakgrunden anser utredningen att åtgärder som syftar till en mer ändamålsenlig planering och dimensionering bör kombineras med åtgärder som syftar till att justera utbildningsinnehållet så att det bättre svarar mot både elevers intressen och deras långsiktiga behov (SOU 2020:33 s. 20, 156, 260, 446, 541 och 650–658).

Svårigheten att skapa ett välbalanserat utbud av utbildning har uppmärksamats i flera sammanhang, bland annat av den utredning som låg till grund för gymnasiereformen som genomfördes 2011 (Gy11). Före Gy11 fanns en bred flora av specialutformade program och riksrekryterande utbildningar. Genom att specialutforma program kunde huvudmän själva skapa utbildningar som avvek från vad som annars gällde för nationella program i gymnasieskolan. I betänkandet Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008:27) konstaterades att konkurrensen om elever drev på en utveckling med allt fler specialutformade program. Utredningen konstaterade också att utbildningarna profilerades i konkurrens om elever på ett sätt som inte avspeglade avnämarnas behov. De specialutformade programmen ledde enligt utredningen också till att likvärdigheten sattes ur spel och att utbildningarna inte alltid ledde till en nationellt erkänd utbildningsnivå. Utredningen beskrev den dåvarande situationen vad gällde utbudet som att det förelåg en mycket stark producentstyrning i stället för att gymnasieskolan utförde ett uppdrag så som det formulerades på den statliga politiska nivån i början av 1990-talet (SOU 2008:27 s. 18 och 19). I samband med Gy11 begränsades huvudmännens möjligheter att själva skapa utbildningar och de specialutformade programmen togs bort.

2.8 Särskilda varianter innebär en möjlighet till lokala avvikelser från vad som annars gäller för nationella program

När möjligheten att lokalt besluta om specialutformade program togs bort, infördes en möjlighet för huvudmän att ansöka om att få erbjuda särskilda varianter av nationella program. Särskilda varianter kan, efter beslut av Skolverket, avvika från vad som annars gäller för nationella program vad gäller programfördjupning och innehåll i inriktningar. Ett viktigt motiv som angavs var att all utbildning som erbjuds i gymnasieskolan ska vara nationellt kvalitetssäkrat. I propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199) anges att den nationella kvalitetssäkringen behövs för att eleverna ska känna sig trygga i att det finns en efterfrågan på de kunskaper och färdigheter som en utbildning ger. Vidare anges att ett villkor för att inrätta särskilda varianter borde vara att utbildningen kan hänföras till ett nationellt program, men att behovet av avsteg är större än vad som rimligtvis kan tillgodoses inom ramen för de nationella inriktningarna eller programfördjupningen inom berört program (prop. 2008/09:199 s. 41 och 88–90).

2.9 De nationella programmens utformning passar många elever – men inte alla

En annan förändring i Gyll var att det i skollagen reglerades vilka nationella program som är högskoleförberedande och vilka program som är yrkesprogram. Samtidigt höjdes kraven för grundläggande behörighet till högre utbildning. De kurser som krävs för grundläggande behörighet ingår sedan dess på alla högskoleförberedande program. Elever på yrkesprogram behöver däremot göra egna aktiva val för att läsa sådana kurser. Efter reformens genomförande minskade intresset för yrkesutbildning och den dåvarande regeringen gav Skolverket i uppdrag att utforma yrkesprogrammen så att alla huvudmän skulle kunna erbjuda elever på yrkesprogram möjlighet att läsa de kurser som krävs för grundläggande behörighet inom ramen för 2 500 poäng, dvs utan att läsa utökat program (U2013/2576). Även andra åtgärder har genomförts för att öka yrkesutbildningarnas attraktionskraft. Bland annat har arbetsmarknadens parter, med stöd av regeringen, under lång tid genomfört yrkestävlingar och andra insatser för att skapa intresse för yrkesutbildning. Trots omfattande insatser har intresset för yrkesprogrammen inte förändrats i någon större utsträckning och som framgått ovan finns stora behov på arbetsmarknaden av yrkesutbildad arbetskraft.

I betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33) konstateras att den nuvarande uppdelningen i två kategorier av program passar för de flesta elever. De högskoleförberedande programmen fungerar väl för elever som väljer att studera vidare. Yrkesprogrammen utgör ett attraktivt utbildningsval för vissa elevgrupper och de allra flesta yrkesprogram ger en god förberedelse för arbetslivet. Men alltför många elever är enligt utredningen

inte redo för ett yrkesval i årskurs nio och söker sig i stället till ett högskoleförberedande program. Utredningen konstaterar att programmets uppdelning i olika kategorier inte fullt ut stämmer överens med hur många ungdomar tänker om sin framtid. Det finns, enligt utredningen, ett glapp mellan många ungdomars föreställning om sin framtid, det utbud som står till buds och vad ungdomarna gör efter utbildningen. Som framgått ovan visar utredningens undersökningar att framför allt elever med svagare meritvärden som väljer ett högskoleförberedande program, riskerar att möta större svårigheter vid etableringen på arbetsmarknaden, jämfört med om de valt ett yrkesprogram inriktat mot ett område där det finns en efterfrågan på arbetsmarknaden. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att hänsyn till behoven på arbetsmarknaden ska vägas in vid beslut om utbildningsvolym. Utredningen menar dock att som komplement till förslaget om nya principer för planering och dimensionering bör gymnasieskolans utbildningar utvecklas för att minimera eventuella målkonflikter mellan elevers intresse på kort sikt vid valet av utbildning och vad de faktiskt har nytta av efter genomförd utbildning. Som exempel på möjliga vägar att utveckla de högskoleförberedande programmen nämner utredningen dels Yrkesprogramsutredningens förslag med en yrkesteknisk inriktning på teknikprogrammet, dels regeringens uppdrag till Skolverket angående en handelsinriktning på ekonomiprogrammet (SOU 2020:33 s. 653–655).

2.10 Vissa branscher har efterfrågat yrkesinriktningar på högskoleförberedande program

Som framgår ovan fanns det före Gy11 stora möjligheter för huvudmän att utveckla utbildningar genom att besluta om specialutformade program. En stor andel av dessa utbildningar var blandningar av högskoleförberedelse och förberedelse för arbetslivet. Med tiden blev dock utbudet och innehållet i olika utbildningar svårt att överblicka för både elever och arbetsgivare. Utredningen som låg till grund för Gy11 konstaterade att det vid tiden för utredningsarbetet fanns inte mindre än 200 lokala inriktningar, bara på det relativt lilla industriprogrammet (drygt 1500 elever läsåret 2010/11), se Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008:27 s. 18).

Ett par år efter gymnasiereformen Gy11 gav den dåvarande regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur det högskoleförberedande teknikprogrammet skulle kunna kompletteras med en eller flera industri-tekniska inriktningar med tydliga yrkesutgångar (dir. 2013:122). Syftet var att skapa en attraktiv teknikutbildning för såväl elever som vill läsa vidare på högskola som för elever som vill gå vidare direkt till arbetslivet efter avslutad gymnasieskola. I delbetänkandet En yrkesinriktning på teknikprogrammet (SOU 2015:29 s. 85 och 86) konstaterade utredaren att arbetsgivare inom teknik- och industriområdet hade identifierat behov av kompetenser som inte fullt ut tillgodoses inom dagens utbildningssystem. Industrin behöver personer med kunskaper i matematik och fysik. Dessa personer bör också vara väl rustade för att i framtiden tillgodogöra sig nya

kunskaper, exempelvis genom högskolestudier. De kunskaper och färdigheter som efterfrågas beskrevs som en kombination av innehållet i gymnasieskolans industritekniska program och teknikprogram. Mot den bakgrunden föreslog utredaren en försöksverksamhet med en yrkesteknisk inriktning på teknikprogrammet. Förslaget realiserades aldrig, men idén om försöksverksamhet med någon form av hybridprogram väcktes till liv igen några år senare.

Regeringen beslutade 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (dir. 2015:31). Utredningen antog namnet Gymnasieutredningen (U 2015:01). Enligt direktiven skulle utredaren bl.a. analysera om det fanns anledning att göra justeringar av det nationella utbudet av program och inriktningar i gymnasieskolan, och i så fall föreslå sådana justeringar. När det gällde handels- och administrationsprogrammet ansåg företrädare för handelsbranschen att programmet inte längre var den främsta utbildningsvägen för arbete inom branschen. Handelsbranschen lämnade flera olika förslag till utredningen, bl.a. om programmets innehåll, namn och anknytning till arbetsmarknaden. I samband med utredningen efterfrågades även en handelsinriktning på ekonomiprogrammet. Utredaren menade å ena sidan att det var problematiskt att handelsbranschen ansåg att utbudet av nationella program och inriktningar inte svarar mot arbetslivets behov. Å andra sidan menade utredaren att det är viktigt att förändringar i det nationella utbudet av program och inriktningar inte får negativa konsekvenser för någon elevgrupp och att det sammantagna utbudet är utformat så att alla behöriga elever kan finna ett nationellt program som intresserar dem. Utredningens samråd med skolföreträdare visade att många elever på handels- och administrationsprogrammet skulle ha svårt att hitta ett annat passande program om handels- och administrationsprogrammet avvecklades. Utredaren ansåg därför att handels- och administrationsprogrammet borde finnas kvar men föreslog samtidigt att det nationella utbildningsutbudet skulle kompletteras med en handelsinriktning med yrkesprofil inom ekonomiprogrammet, se En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77 s. 476, 478 och 718–724).

Handels- och administrationsprogrammet har efter utredningen genomgått stora förändringar. Skolverket har på regeringens uppdrag sett över programmets innehåll, inriktningen administration har avvecklats och programmet har fått ett nytt namn, försäljnings- och serviceprogrammet.

3 Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program

3.1 Det behövs ett bemyndigande för att genomföra en försöksverksamhet

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om försöksverksamhet med inriktningar med yrkeskurser på högskoleförberedande program. Sådana föreskrifter ska få innebära avvikelser från bestämmelserna om vad högskoleförberedande program ska utgöra grund för och bestämmelserna om vilka krav som finns på arbetsplatsförlagt lärande.

Skälen för förslaget

Bristande matchning mellan arbetssökandes kvalifikationer och behoven på arbetsmarknaden

Bristande matchning mellan arbetssökandes kvalifikationer och behoven på arbetsmarknaden gör att arbetsgivare inom flera sektorer under lång tid har haft svårt att rekrytera arbetskraft med yrkesutbildning på gymnasial nivå. Det riskerar att leda till lägre produktion av varor och tjänster och därmed till lägre skatteintäkter. Många ungdomar saknar de kvalifikationer som efterfrågas av arbetsgivare och det råder konkurrens om jobben inom de sektorer där arbetsgivare inte ställer krav på specifika yrkeskunskaper. Det finns alltså även en bristande matchning mellan ungdomars val av utbildning och efterfrågan på arbetsmarknaden. Detta beskrivs närmare i avsnitt 2.7.

Sett ur både individers och arbetsgivares perspektiv finns det starka skäl att sträva efter ett utbildningsutbud i gymnasieskolan som bidrar till att fler elever väljer utbildningar som rustar dem för den verksamhet som väntar dem efter gymnasieskolan. Även ur ett bredare samhällsperspektiv är det angeläget att fler elever som vill arbeta efter gymnasieskolan har sådana yrkeskunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Trots att det är svårt att förutsäga hur arbetsmarknaden på lång sikt kommer att påverkas av covid-19-pandemin, finns det anledning att sträva efter utbildningsutbud som ökar matchningen mellan elevers val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden. Målsättningen bör vara att så många elever som möjligt ska hitta utbildningar som de finner intressanta och som samtidigt ger dem de kunskaper och färdigheter som de behöver efter gymnasieskolan.

Utbildningarna i gymnasieskolan behöver utvecklas

Uppdelningen av de nationella programmen i högskoleförberedande program och yrkesprogram fungerar väl för majoriteten av eleverna i gymnasieskolan. För många är det helt självklart att de ska gå ett högskole-

förberedande program och förbereda sig för vidare akademiska studier. Andra strävar mot att så fort som möjligt komma ut på arbetsmarknaden och en utbildning med så stora inslag av yrkeskurser som möjligt är det självklara valet. Samtidigt är det tydligt att uppdelningen inte fullt ut stämmer överens med hur många ungdomar i grundskolans årskurs nio tänker kring sin framtid. En stor andel av eleverna som väljer högskoleförberedande program studerar sedan inte vidare och riskerar att vara sämre förberedda för arbetslivet, jämfört med om de hade gått ett yrkesprogram inom ett område där det finns brist på arbetsmarknaden (SOU 2020:33 s. 653–655). Det tycks alltså finnas ett glapp mellan många ungdomars föreställning om sin framtid, det utbud av utbildning som står till buds och vad eleverna gör efter utbildningen. För många 16-åringar förefaller arbetsmarknaden och det egna ansvaret för försörjningen ligga långt bort. Det finns alltså flera skäl till varför utbudet av utbildning i gymnasieskolan behöver utvecklas. Samtidigt har vissa branscher uttryckt önskemål om yrkesinriktningar på högskoleförberedande program och flera utredningar har lämnat förslag i samma riktning. Därför bör det prövas hur nya utbildningsvägar kan utvecklas för att fler elever ska vara rustade för livet efter gymnasieskolan samtidigt som utbildningarna upplevs som intressanta studiealternativ.

Mot bakgrund av de skäl som beskrivs ovan föreslås i denna promemoria att det bör bli möjligt att genomföra försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program. Försöksverksamheten bör syfta till att underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden direkt efter gymnasieskolan. Det innebär att de utbildningar som ingår i sådana försök i viss mån närmar sig yrkesutbildningarna. De avvikelser som behövs för att genomföra en försöksverksamhet handlar om utbildningens syfte, garanterad undervisningstid, arbetsplatsförlagt lärande och innehåll i gymnasiearbetet.

I samband med gymnasiereformen Gy11 infördes en nationell kvalitets-säkring av alla nationella program och den ska behållas. Detta innebär att försöksverksamhet med yrkesinriktningar bör initieras, kvalitetssäkras och utvärderas på nationell nivå. Utbildningar som ingår i sådan försöksverksamhet bör ha samma behörighetskrav och gymnasiegemensamma ämnen som andra högskoleförberedande program. Vidare bör utbildningarna i försöksverksamheten ha samma programgemensamma ämnen och samma krav för examen som det högskoleförberedande program som försöksverksamheten gäller.

Bemyndigande som tillåter avvikelser

I den utsträckning regleringen av försöksverksamheten innebär en avvikelse från innehållet i skollagens bestämmelser krävs att riksdagen beslutar om ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela sådana föreskrifter.

I 16 kap. 3 § skollagen anges att yrkesprogrammen ska utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning. I 16 kap. 4 § skollagen anges att de högskoleförberedande programmen ska utgöra grund för fortsatt utbildning på högskolenivå. En försöksverksamhet på ett högskoleförberedande program med en yrkesinriktning innebär att den aktuella utbildningen fortsatt ska utgöra grund för högskoleutbildning då den ska leda till

en högskoleförberedande examen, men också att utbildningen ska utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning. I den utsträckning den även ska utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning avviker detta från bestämmelserna i skollagen. Ett bemyndigande i skollagen om rätt att meddela föreskrifter om sådan försöksverksamhet behövs därför. I det fall regleringen av försöksverksamheten ska innehålla en rätt för eleven att få viss del av sin utbildning som arbetsplatsförlagt lärande så innebär det också en avvikelse i förhållande till vad som anges i skollagens bestämmelser om arbetsplatsförlagt lärande. Huvudregeln är att utbildningen på nationella program, med undantag för lärlingsutbildning på yrkesprogram, i huvudsak ska vara skolförlagd (15 kap. 11 § skollagen). Enligt 16 kap. 16 § andra stycket skollagen ska yrkesprogram innehålla arbetsplatsförlagt lärande. Det finns i bestämmelsen också ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om minsta omfattning av det arbetsplatsförlagda lärandet för att ett yrkesprogram ska få anordnas. När det gäller högskoleförberedande program ska de således enligt huvudregeln vara i huvudsak skolförlagda. Det finns inte någon bestämmelse om att ett högskoleförberedande program ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande. Enligt nuvarande reglering i skollagen kan alltså en huvudman låta elever på högskoleförberedande program ha en viss del arbetsplatsförlagt lärande så länge utbildningen i huvudsak är skolförlagd. En försöksverksamhet där det ska ingå ett arbetsplatsförlagt lärande på den yrkesinriktning som ingår i det högskoleförberedande programmet är inte i överensstämmelse med skollagens reglering. Anledningen är att det i skollagen inte finns någon bestämmelse om en skyldighet för huvudmannen att anordna arbetsplatsförlagt lärande på ett högskoleförberedande program och nuvarande bemyndigande inte omfattar dessa program. Ett bemyndigande för föreskrifter i förordning om sådan reglering behövs därför.

I fråga om garanterad undervisningstid finns i 16 kap. 18 § andra stycket skollagen redan ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avvikelser.

Enligt 29 kap. 23 § skollagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om försöksverksamhet inom skolväsendet. I sådana föreskrifter får undantag göras från organisatoriska bestämmelser i skollagen. Bestämmelser om vad högskoleförberedande program utgör grund för och om arbetsplatsförlagt lärande kan dock inte anses utgöra organisatoriska bestämmelser.

Sammanfattningsvis föreslås alltså att det i skollagen införs ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om försöksverksamhet med inriktningar med yrkeskurser på högskoleförberedande program. I bemyndigandet bör framgå att föreskrifterna ska få innebära avvikelser från bestämmelserna om vad högskoleförberedande program ska utgöra grund för och från bestämmelserna om krav på arbetsplatsförlagt lärande.

3.2 Försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med en handelsinriktning ska genomföras

Förslag: En försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med en inriktning med yrkeskurser från handelsområdet ska regleras i förordning. Utbildningen ska bedrivas inom ramen för ett särskilt examensmål. Försöksverksamheten ska bygga på frivillighet. En huvudman ska kunna beviljas deltagande i försöksverksamheten om huvudmannen erbjuder utbildning på ekonomiprogrammet och försäljnings- och serviceprogrammet inom samma skolenhet. Statens skolverk ska vara den myndighet som administrerar försöksverksamheten och hantlar ansökningar från huvudmän som önskar delta i försöksverksamheten.

Skälen för förslaget: Skolverket fick 2018 i uppdrag att föreslå en försöksverksamhet med en inriktning mot handelsområdet inom ekonomiprogrammet (U2018/03629). Skolverket bjöd i sitt beredningsarbete in lärare och skolledare från fristående och kommunala skolor som erbjuder ekonomiprogrammet samt handels- och administrationsprogrammet vid ett trettiotal orter i Sverige för att samråda utifrån de förslag som Gymnasieutredningen lämnat. Skolverket samrådde även med elever och lärare samt med Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner). Myndigheten inhämtade synpunkter från det nationella programrådet för handels- och administrationsprogrammet och från rådet för de högskoleförberedande programmen. Därtill samrådde myndigheten med företrädare för ett antal företag som är verksamma inom handelssektorn. Myndighetens förslag remitterades till 44 remissinstanser och remissen publicerades även på myndighetens webbplats. De remissinstanser som svarade var i huvudsak positiva till myndighetens förslag.

Skolverkets förslag innebar i korthet att huvudmän ska kunna ansöka om att delta i en försöksverksamhet med en handelsinriktning på ekonomiprogrammet. Inriktningen föreslogs få en tydlig profil som leder till arbete inom handeln, till yrkeshögskola eller annan högskoleutbildning. Inriktningen föreslogs innehålla kurser från handelns område. Skolverket föreslog även att programmets utrymme för programfördjupning skulle tas i anspråk för yrkeskurser. Den minsta garanterade undervisningstiden skulle utökas från 2 180 till 2 240 timmar och minst fyra veckors arbetsplatsförlagt lärande skulle ingå. Vidare föreslogs en anpassning av gymnasiearbetet och ett krav på samverkan med arbetslivet. Skolverket föreslog att både kommunala och enskilda huvudmän skulle kunna ansöka om att delta i försöksverksamheten.

Mot bakgrund av handelsbranschens önskemål, Gymnasieutredningens förslag och det positiva remissutfallet på Skolverkets förslag, föreslås att en försöksverksamhet med en handelsinriktning med yrkeskurser på ekonomiprogrammet ska inledas. Försöksverksamheten bör bygga på frivillighet. En huvudman bör beviljas deltagande i försöksverksamheten om huvudmannen erbjuder utbildning på ekonomiprogrammet och försäljnings- och serviceprogrammet inom samma skolenhet. Vidare bör det vara en förutsättning att det finns ett lokalt programråd för samverkan

mellan skola och arbetsliv. Skolverket bör vara den myndighet som administrerar försöksverksamheten och hanterar ansökningar från huvudmän som önskar delta i försöksverksamheten. De första eleverna föreslås påbörja utbildningen i försöksverksamheten läsåret 2023/24. Förordningen föreslås vidare gälla för ytterligare två läsårsstarter. Skolverket föreslås få i uppdrag att följa upp och utvärdera försöket.

3.3 Yrkesinriktningar kan vara aktuellt på fler högskoleförberedande program

Skolverket konstaterar i sin redovisning av uppdraget om försöksverksamheten på ekonomiprogrammet att handelsområdet är ett exempel på en bransch som genomgår en snabb omvandling som innebär att kompetensbehoven påverkas (U2019/01353). Myndigheten menar vidare att strukturförändring och snabb utveckling sker inom många branscher. Det gör att arbetsuppgifterna inom befintliga yrken förändras och nya yrkesområden växer fram. Utmärkande för svenskt arbetsliv är enligt Skolverket att många yrken är kunskapsintensiva och att många anställda kommer att behöva bygga på sin utbildning senare, t.ex. genom studier inom yrkeshögskola eller högskola. Det är inte tillräckligt att för den framtida kompetensförsörjningen inom vissa sektorer enbart förlita sig på ett gymnasialt yrkesprogram. Rekryteringen behöver breddas dels för att fler personer ska kunna anställas, dels för att omfatta fler yrkeskategorier. Skolverkets slutsats ligger i linje med Yrkesprogramsutredningens analys angående behovet av en yrkesteknisk inriktning på teknikprogrammet (En yrkesinriktning på teknikprogrammet, SOU 2015:29 s. 85 och 86). Detta beskrivs närmare i avsnitt 2.10. Det kan därför bli aktuellt med fler försöksverksamheter, om det finns intresse från fler branscher.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringen i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Förordningen om försöksverksamhet på ekonomiprogrammet med inriktning handel inom gymnasieskolan ska träda i kraft den 1 juli 2022. Förordningen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas läsåret 2023/2024.

Skälen för förslaget: Då det är av betydelse att en försöksverksamhet med inriktning med yrkeskurser på högskoleförberedande program kan påbörjas så snart som möjligt föreslås ändringen i skollagen, med bemyndigandet att få meddela föreskrifter om sådan försöksverksamhet, träda i kraft den 1 juli 2022. Även förordningen om försöksverksamhet på ekonomiprogrammet föreslås, mot bakgrund av det förberedande arbete som genomförts, träda i kraft den 1 juli 2022. Med en tillämpning av förordningen om försöksverksamhet från och med läsåret 2023/24 finns det

tid för huvudmän att ansöka om deltagande i försöksverksamheten samt tid för Skolverket att fatta beslut om vilka huvudmän och verksamheter som ska ingå i försöksverksamheten. Det finns då även tid för att huvudmän ska ha möjlighet att informera elever om att verksamheten ska ingå i försöksverksamheten och att elever därmed har möjlighet att välja inriktningen handel på ekonomiprogrammet. Elever som börjar det första läsåret på en utbildning inom ramen för försöksverksamheten kommer att börja på handelsinriktningen hösten 2024. För elever som påbörjar ekonomiprogrammet hösten 2022, utanför försöksverksamheten, bör det vara möjligt att välja handelsinriktningen inför hösten 2023. Detta innebär en övergång till en utbildning inom ramen för försöksverksamheten och sker som ett byte av studieväg som huvudmannen får besluta, se 7 kap. 9 § gymnasieförordningen. En revidering görs då i elevens individuella studieplan (1 kap. 7 § gymnasieförordningen).

5 Konsekvenser

Vilka som kan bli berörda

I detta kapitel redogörs för en analys av förslagets konsekvenser. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) redovisas konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering. Innehållet i konsekvensutredningen styrs av bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

De som i första hand berörs av förslagen är elever, kommunala och enskilda huvudmän samt offentliga och privata arbetsgivare.

Konsekvenser för elever

Av barnkonventionen artikel 3 framgår att alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa texten. Som framgår av avsnitt 2.9 passar dagens uppdelning i två programkategorier bra för många ungdomar. Men fyra av tio elever som lämnar ett högskoleförberedande program kommer inte att studera vidare inom högre utbildning. För många av dessa elever var sannolikt ett yrkesval i årskurs nio alldeles för tidigt. En försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program innebär att elevers valfrihet ökar och tidpunkten för att välja mellan att fördjupa sig i förberedelse för arbetslivet eller för högre studier senareläggs. Försöksverksamheten har fördelen att den inte begränsar möjligheten för tidiga val för de elever som redan i grundskolans årskurs nio känner sig redo för detta. Den innebär inte heller några begränsningar för elever som väljer ett högskoleförberedande program och som vill studera vidare. Ökade valmöjligheter är en viktig konsekvens för elever. Sannolikheten för en snabb etablering på arbets-

marknaden är högre för elever som gått ett yrkesprogram, jämfört med elever som gått ett högskoleförberedande program (se avsnitt 2.3). Detta kan antas gälla även för elever som gått en yrkesinriktning på ett högskoleförberedande program. Möjligen kan försteget in på arbetsmarknaden bli lite mindre då volymen av yrkeskurser blir lägre jämfört med ett yrkesprogram. Samtidigt bör försöksverksamheten inriktas mot de yrkesområden där det finns en stor efterfrågan på arbetsmarknaden och där branschen verkligen efterfrågar en kombination av högskoleförberedelse och yrkesförberedelse. Fler valmöjligheter och vägar till yrkeskunskaper kan således få positiva konsekvenser för elevers etablering på arbetsmarknaden. En annan positiv konsekvens för elever är att inkomstutveckling efter avslutad utbildning sannolikt blir bättre om de har ett visst mått av yrkeskunskaper med sig när de söker sig ut på arbetsmarknaden. Ungdomar som tidigt möter längre perioder av arbetslöshet löper större risk för återkommande arbetslöshet även på sikt. En snabbare etablering på arbetsmarknaden minskar risken för sådana långsiktiga effekter. Elever som väljer en utbildning inom försöksverksamheten kommer, om de fullföljer utbildningen, att ha de kurser som krävs för grundläggande behörighet till högre utbildning. Det betyder att om de efter gymnasieskolan vill studera vidare så står vägen öppen för det.

Enligt artikel 12 i barnkonventionen har barn rätt att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Förslaget i denna promemoria bygger bl.a. på en redovisning från Skolverket. Myndigheten har bl.a. haft samråd med elever och lärare. Vid en uppföljning av försöksverksamheten bör det vara möjligt att fånga upp hur eleverna uppfattat utbildningen (U2019/01353).

Ekonomiska konsekvenser

För en huvudman kan ett deltagande i försöksverksamheten innebära ökade utbildningskostnader. Yrkesutbildning är generellt dyrare att anordna jämfört med högskoleförberedande utbildning. Det beror på flera faktorer, bl.a. mer specialiserade lokaler och utrustning, mindre grupper och mer garanterad undervisningstid. Att erbjuda ett brett utbud med många utbildningsalternativ kan innebära att befintliga elever fördelas på fler och mindre klasser, något som också kan vara kostnadsdrivande. Mot den bakgrunden bör det vara frivilligt att delta i försöksverksamheten.

Det är dock värt att notera att trots att yrkesutbildning vanligtvis är dyrare att erbjuda så arbetar många huvudmän aktivt för att öka rekryteringen till sådana utbildningar. Ett viktigt skäl till det är att ekonomiska konsekvenser kan analyseras ur flera olika perspektiv. Exempelvis är studiemisslyckanden kostsamma för både samhället och individen. Att läsa yrkeskurser i komvux i stället för i gymnasieskolan leder till ökade kostnader. Svårigheter för arbetsgivare att rekrytera kan leda till minskad produktion och därmed lägre skatteintäkter. En försenad etablering leder således till kostnader för både individ och samhälle, varför en snabbare etablering bedöms totalt sett leda till positiva ekonomiska konsekvenser för både individ och samhälle.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Kommunen kan erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller region, se 15 kap. 30 § skollagen. Kommuner beslutar alltså själva om de vill vara huvudmän för gymnasieskolan, vilka program och inriktningar de i så vill anordna. Förslaget om ett bemyndigande angående försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program innebär inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen då kommunerna själva beslutar om och i så fall vilka utbildningar de vill anordna. Kommunerna beslutar också själva om de vill ansöka om att få delta i försöksverksamhet och erbjuda utbildningar som ingår i en försöksverksamhet.

Konsekvenser för fristående skolor

Enskilda huvudmän beslutar själva vilka utbildningar de vill ansöka om tillstånd för att anordna och även för enskilda huvudmän är det frivilligt att delta i försöksverksamhet.

Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för staten

Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program innebär att Skolverket behöver administrera och följa upp de utbildningar som ingår i försöksverksamheten. Det bedöms ligga inom myndighetens befintliga uppdrag och kostnaderna bedöms rymmas inom myndighetens ram.

Konsekvenser för små företag

Yrkesinriktningar på högskoleförberedande program väntas bidra till bättre kompetensförsörjning för både offentliga och privata arbetsgivare. Att arbetsgivare tar emot elever på arbetsplatsförlagt lärande är en förutsättning för genomförandet. Att ta emot elever på arbetsplatsförlagt lärande kan innebära en viss kostnad för arbetsgivaren då en handledare behöver stödja eleven. Detta är dock ett frivilligt åtagande för arbetsgivare.

Konsekvenser för jämställdhet och integration

Unga med utländsk bakgrund har en påtagligt svagare ställning på arbetsmarknaden än unga med svensk bakgrund. Unga födda utomlands, eller unga med utlandsfödda föräldrar, har lägre arbetsinkomster än unga med svensk bakgrund. Lägst inkomster har de som har invandrat till Sverige när de var äldre än 16 år. Särskilt stora är skillnaderna mellan unga med svensk och utländsk bakgrund när det gäller andelen unga inaktiva som varken arbetar eller studerar, se IFAU:s rapport En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden (IFAU 2016:1 s. 54–57).

Som framgår av avsnitt 2.3 är sannolikheten att vara etablerad på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan högre för personer som gått ett yrkesprogram. Det gäller i främst elever med lägre meritvärden från grundskolan. Elever som väljer att arbeta i stället för att studera vidare

efter gymnasieskolan har i genomsnitt en bättre inkomstutveckling upp till sju år efter avslutade studier, om de gått ett yrkesprogram (SOU 2020:33 s. 164).

Av de elever som fick slutbetyg från grundskolan våren 2019 hade 82 procent av eleverna med svensk bakgrund uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Bland eleverna med utländsk bakgrund och födda i Sverige var denna andel 71 procent medan endast 47 procent av eleverna födda utomlands hade klarat kunskapskraven i alla ämnen (Skolverkets statistik).

I genomsnitt har elever med utländsk bakgrund alltså sämre meritvärde från grundskolan. Samtidigt väljer de i högre utsträckning högskoleförberedande program, jämfört med elever med svensk bakgrund. Av de elever som gick i gymnasieskolan läsåret 2020/21 och som hade en svenskfödd förälder gick 34 procent ett yrkesprogram. För elever födda i Sverige med utlandsfödda föräldrar var andelen 22 procent. Av de elever som är födda utomlands gick 35 procent på ett yrkesprogram (Skolverkets statistik: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 5 C). Att fler utlandsfödda elever går ett yrkesprogram jämfört med elever med utlandsfödda föräldrar kan sannolikt förklaras av att det är färre i gruppen som är behöriga till ett högskoleförberedande program.

Skolverket har analyserat hur det går för ungdomar med utländsk bakgrund om de direkt efter gymnasieskolan går vidare till högre utbildning. Jämfört med ungdomar med svensk bakgrund uppnår de i lägre grad högskolepoängen på de utbildningar de påbörjat, se Skolverkets rapport Från gymnasieskola till högskola – en registerstudie (Skolverket 466:2018 s. 7).

Att ha de yrkeskunskaper som efterfrågas av arbetsgivare underlättar etableringen på arbetsmarknaden. Men många ungdomar, oavsett bakgrund, vill inte välja yrkesbana redan i grundskolans årskurs nio och de uppfattar att högskoleförberedande program ger fler möjligheter efter gymnasieskolan. I sak är detta snarast en missuppfattning då det är en rätt för individer att få komplettera med behörighetsgivande kurser efter ett yrkesprogram. Någon motsvarande rätt att läsa yrkeskurser som krävs för anställning efter ett högskoleförberedande program finns inte. Yrkesinriktningar på högskoleförberedande program skulle kunna ge elever nya möjligheter att i ett senare skede välja att läsa kurser som förbereder dem för arbetslivet. För elever med utländsk bakgrund skulle denna möjlighet kunna bidra till snabbare etablering och därmed förbättra förutsättningarna för integration.

Gymnasieskolans yrkesbildningar präglas i dag av en stark könsuppdelning. Denna uppdelning är en avspeglning av arbetsmarknaden. Högskoleförberedande program har en betydligt jämnare könsfördelning. Försöksverksamhet med yrkesinriktningar på högskoleförberedande program skulle öppna möjligheter för de skolor som deltar att erbjuda elever att läsa yrkeskurser i en mindre könsuppdelad utbildningsmiljö. Detta kan bidra till mer jämställda utbildningsval som i lägre grad påverkas av traditionella könsroller på arbetsmarknaden.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

De föreslagna förändringarna rör frågor som inte är reglerade i EU-rätten.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

16 kap.

10 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försöksverksamhet med inriktningar med yrkeskurser på högskoleförberedande program. Sådana föreskrifter får innebära avvikelser från 4 och 16 §§.

Paragrafen är ny. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en försöksverksamhet inom gymnasieutbildningen.

Av paragrafen framgår att bemyndigandet avser försöksverksamhet där högskoleförberedande program har inriktningar med yrkeskurser. Av 8 § i kapitlet framgår att inriktningar är nationella.

Föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet innebär att avvikelser får göras i förhållande till 4 § om att högskoleförberedande program ska utgöra grund för fortsatt utbildning på högskolenivå. I en förordning om försöksverksamhet kan därmed regleras att ett högskoleförberedande program med inriktningar med yrkeskurser, även kan utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning. Föreskrifter med stöd i bemyndigandet får även innebära att avvikelser görs från 16 § om vilka krav som finns på arbetsplatsförlagt lärande. Enligt denna bestämmelse finns det endast krav på att ett yrkesprogram ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande. För högskoleförberedande program gäller att dessa i huvudsak ska vara skolförlagda. Detta innebär att det i 16 § finns en möjlighet men inte något krav på en huvudman att se till att det högskoleförberedande programmet innehåller arbetsplatsförlagt lärande. Med stöd av bemyndigandet kan i en förordning om försöksverksamhet ställas krav på att även ett högskoleförberedande program som ingår i försöksverksamheten ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.