

En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF) yttrande utgår från regeringens mål att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen samt från regeringens mål att förbättra villkoren för det civila samhället.

Gymnasieutredningen

MUCF har getts tillfälle att yttra sig över utredningen *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (SOU 2016:77). Utredningen spänner över flera områden, bland annat frågor om en obligatorisk gymnasieskola och grundläggande högskolebehörighet för elever på yrkesprogrammen. En central fråga som behandlas i utredningen handlar om de nuvarande kursbetygen, om de borde ersättas med ämnesbetyg. MUCF begränsar sitt svar till att omfatta några av förslagen som rör stödinsatser för ungdomar att fullfölja och fullborda en utbildning på gymnasienivå.

Gymnasieutredningen behandlar en mycket stor samhällsutmaning. Vi behöver skapa bättre möjligheter för våra unga att klara en gymnasieutbildning. Idag är det ungefär en tredjedel av ungdomarna som inte uppnår målen i gymnasieskolan efter tre års studier. Utgår man från SCB:s redovisade utbildningsstatistik på kommunnivå var det i genomsnitt 20 procent i åldersgruppen 20-29 år som saknade en fullbordad utbildning på gymnasial nivå år 2015.

Effekterna av att inte ha klarat utbildningen är lika tydliga som negativa. Andelen sysselsatta i åldersgruppen 20-24 år som inte har klarat en gymnasieutbildning är mer än 20 procentenheter lägre än för åldersgruppen som helhet. Andelen arbetslösa i samma åldrar utan gymnasieutbildning uppgick till 37 procent förra året jämfört med 14 procent för gymnasieutbildade. Med hög arbetslöshet följer välfärdsförluster och sociala risker, svårigheter att få en egen bostad, urholkade nätverk och tilltagande ohälsa.

Undersökningar genomförda av Temagruppen unga i arbetslivet

(<http://www.temaunga.se>) visar att höga andelar unga och unga vuxna utan fullbordad gymnasieutbildning på kommunnivå samvarierar med höga andelar som är beroende av

sociala ersättningar och bidrag. Lågutbildade unga är kraftigt överrepresenterade i gruppen unga som varken arbetar eller studerar (UVAS).

Samtidigt ska det betonas att många länder inom EU står inför likartade utmaningar. Det handlar om att hitta vägar för unga som inte uppnår utbildningsmålen. Flera länder, t.ex. Finland, har introcerat utbildningsgarantier för unga utan fullständig gymnasieutbildning. Andra länder har valt att gå längre och etablerat en förlängd utbildningsplikt upp till 18 års ålder, t.ex. England, Tyskland och Nederländerna. I utredningen beskrivs också alternativa lösningar, bland annat i relation till en eventuell förlängning av skolplikten.

Synpunkter på utredningen – om huvudinriktning och enskilda förslag

Gymnasieutredningens förslag går ut på att öka olika aktörers ansvar för att unga ska klara övergången från grundskolan till gymnasieskolan, och också fullborda gymnasieutbildningen. Kommunernas skyldigheter ska bli tydligare än idag. Enskilda elevers och föräldrars ansvar ska också öka. Det är positivt att man lyfter fram studie- och yrkesvägledarnas betydelse för att följa upp elever med hög frånvaro, även om förslagen kunde ha varit mer konkreta. Studie- och yrkesvägledarnas roll i arbetet för att förebygga utbildningsmisslyckanden och underlätta övergången skola-arbetsliv bör stärkas, bland annat genom att elever garanteras rätt till en viss timvolym studie- och yrkesvägledning varje år och att arbetslivskunskap introduceras som undervisningsämne i grundskolan. Det borde ses som en naturlig del av strävandena att förverkliga intentionerna bakom en bred studie- och yrkesvägledning i den svenska skolan. Erfarenheterna visar att studie- och yrkesvägledarna har en viktig betydelse, inte bara för att informera och motivera elever inför framtida studie- och yrkesval utan också för att följa upp och stödja enskilda elever som har hög frånvaro och riskerar att inte klara utbildningen.

Huvudlinjen i gymnasieutredningen är således att alla ska gå vägen via gymnasieskolan och ges bättre förutsättningar att klara en gymnasieutbildning. Titeln på betänkandet är också "En gymnasieutbildning för alla". Det är naturligtvis positivt. Alla insatser för att förbättra studieförutsättningarna, t.ex. genom att höja kvaliteten på introduktionsprogrammen, måste välkomnas. Samtidigt vill vi betona att man bör vara försiktig med att framhålla enskilda elevers och föräldrars ansvar. Det finns ett tydligt samband mellan utbildningsmisslyckanden och ogynnsamma sociala omständigheter. Att då lyfta fram enskilda och oftast resurssvaga personers ansvar kan verka skuldbeläggande och närmast förlamande.

MUCF delar utredningens kritik av de nuvarande kursbetygen och menar att man snarast borde introducera ett system med ämnesbetyg. Vi ställer oss därför frågande inför behovet av en ny offentlig utredning. Forskningen visar att kursbetygen missgynnar elever med utländsk bakgrund och elever med en långsammare mognadsutveckling (främst pojkar). Dagens system ger orimligt svåra konsekvenser. Om man återinför ämnesbetygen innebär det att konsekvenserna av begränsade prestationssvårigheter i inledningen av utbildningen inte behöver bli så allvarliga som idag.

Vi ställer oss frågande inför förslaget om likvärdiga tillträdeskrav för yrkesprogram och studieförberedande program. Om man höjer kraven på godkända ämnesbetyg för elever som söker yrkesprogram kommer det högst sannolikt innebära att andelen elever som hänvisas till introduktionsprogrammen kommer att öka. Det kan inte ses som en önskvärd utveckling. De senaste årens snabba ökning av andelen elever på introduktionsprogrammen måste tvärt om ses som alarmerande.

MUCF följer nära frågan om civilsamhällets och frivilligorganisationers roll och betydelse för ungas levnadsvillkor. Vi uppfattar det i viss mån som att utredningen underskattar betydelsen av kompletterande insatser för att göra det möjligt för fler än idag att klara en utbildning på gymnasial nivå. Utredningen avvisar vidare tankar på ett gymnasieobligatorium. Man vill inte heller föreslå en förlängd utbildningsplikt. Här ser vi en del problem i anslutning till vad utredningen faktiskt vill uppnå, dvs. att fler unga ska uppnå en fullständig utbildning på gymnasienivå. Å ena sidan betonas gymnasieskolans övergripande ansvar och man specificerar förstärkta skyldigheter för kommuner och föräldrar för att underlätta ungas gymnasieutbildning. Å andra sidan förblir gymnasieutbildning en frivillig utbildningsform.

I praktiken betyder detta att ungdomar ska ha rätt att välja bort gymnasieskolan och utbildning på gymnasial nivå. Trots skrivningar om förstärkt stöd och ökade skyldigheter föreslås inga verktyg för att tvinga fram ett högre utbildningsdeltagande bland de 18- och 19-åringar som idag inte deltar i utbildning och inte har klarat av studierna i gymnasieskolan. Arbetsförmedlingen ska alltså fortsätta att ta emot unga från 16 års ålder och uppåt inom ramen för Jobbgarantin för unga, utan att det ställs några krav på att dessa unga ska hänvisas till aktiviteter med utbildningsinnehåll. Samma sak gäller arbetsmarknadsenheterna i kommunerna.

Enligt vår uppfattning är det beklagligt att utredningen så starkt binder det kommunala aktivitetsansvaret till gymnasieskolan. Givet att gymnasieskolan även fortsättningsvis ska vara en frivillig skolform borde det finnas en öppenhet för flera vägar till det gemensamma målet: en fullbordad utbildning på gymnasienivå. Det kommunala aktivitetsansvaret regleras i skollagen och täcker unga upp till 20 års ålder som inte har klarat en utbildning och inte heller bedriver studier. Det borde vara möjligt att erbjuda alternativa former för gymnasielärande inom ramen för ett aktivitetsansvar, inom folkhögskolor såväl som i arbetslivet. Folkhögskolorna är redan idag i praktiken en ungdomsutbildning. 56 procent av deltagarna på den allmänna kursen är under 25 år, 72 procent är under 30 år (SCB. Antal deltagare i folkhögskolekurser efter kurstyp, åldersgrupp och år). Folkhögskolorna med sin speciella pedagogik, sitt fokus på små studiegrupper och individuellt anpassad studiegång, ger goda förutsättningar för unga som inte funnit sig tillräta i gymnasieskolornas mer anonyma studiemiljöer.

Det finns också anledning att peka på behovet av flera parallella vägar inom yrkesutbildningen. I våra grannländer Danmark och Norge har man introducerat yrkesutbildningar på lägre nivå som är förankrade och erkända i arbetslivet, som utformas och genomförs i samverkan med företag och fackliga parter. Även i Sverige kan det

finnas behov av individanpassade och kvalitetssäkrade lärlingsutbildningar inom eller utanför det nuvarande introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, som oftast ges en studieförberedande karaktär. Här finns det intressanta erfarenheter inom socialfondsfinansierade projekt, t.ex. Lärlingsakademin i Kristianstad och Ung i Gävleborg (www.esf.se).

Inom aktivitetsansvaret borde det finnas ett uttryckligt krav på kommunerna att ta fram en individuell utbildningsplan för varje berörd ungdom. Frågan om kommunerna väljer att upphandla stöd och utbildningsinsatser via gymnasieskolan eller andra aktörer, folkhögskolor eller arbetslivet, borde däremot inte regleras på förhand. Det bör inte bli svårare än idag att utforma alternativa individanpassade lösningar för de ungdomar som behöver det.

Myndigheten ställer sig positiv till utredningens förslag om förebyggande åtgärder för att förhindra att elever avbryter utbildningen i förtid (förslag 25.1.4). En viktig förutsättning för att motverka avhopp är att eleverna upplever skolmiljön som trygg och säker. Där är tyvärr i skolmiljöer en stor andel av de våldsbrott som unga utsätts för begås (*Unga och våld*, Ungdomsstyrelsen 2013). Dessutom är unga hbtq-personer mer utsatta för våld i skolan än andra unga (*Hon hen han*, Ungdomsstyrelsen 2010). Våld och kränkningar ökar högst sannolikt risken för att unga inte fullföljer sin utbildning. Förutsättningen för att unga ska klara utbildningsmålen är att de mår bra, att de trivs och att de inte utsätts för mobbning, kränkande behandling och/eller våld. Den tilltagande psykiska ohälsan bland unga måste tas på stort allvar.

De kompetensutvecklingsinsatser som Skolverket föreslår ta fram för att utveckla arbetet med eleverna, bland annat via extra anpassningar och särskilt stöd, inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram (förslag 25:22:1), skulle kunna omfatta stöd i hur man kan förebygga våld och kränkningar.

MUCF delar utredningens uppfattning (avsnitt 25:6) att de stödåtgärder som erbjuds ska utgå från en helhetssyn på elevers kunskapsutveckling och att skolan behöver erbjuda ett brett urval av stödåtgärder. En slutförd gymnasieutbildning bidrar som framhållits till att minska risken för att unga individer ska hamna utanför utbildning och arbete senare i livet. MUCF vill därför understryka att det är viktigt att en utredning om särskilt stöd initieras. Vidare vill MUCF betona vikten av att arbetet med utredning, anpassning och stöd ska ha ett främjande och förebyggande fokus och att elevhälsan också måste beaktas.

Avslutningsvis, på ett övergripande plan finns det anledning att betona att den ensidiga uppmärksamheten på gymnasieskolan framstår som lite otidsenligt i en tid när vi talar om betydelsen av det livslånga lärandet. Utbildningsdebatten handlar allt mer om att vi ska synliggöra och validera lärande som sker i olika former och olika sammanhang. Gymnasieutredningen innebär i det avseendet ett steg tillbaka till ett formellt och skolifierat perspektiv på lärande.

I övrigt har MUCF inga synpunkter.

I detta ärende har generaldirektör Lena Nyberg beslutat. Utredare Jonas Olofsson har varit föredragande. Avdelningschef Pontus Ekstedt har deltagit i den slutliga beredningen av ärendet.

Lena Nyberg
generaldirektör

Jonas Olofsson
utredare