

Avsedd för
Skolverket

Dokumenttyp
Slutrapport

Datum
Februari, 2013

UTVÄRDERING AV DE NATIONELLA PRO- GRAMRÅDENS ARBETE



UTVÄRDERING AV DE NATIONELLA PROGRAMRÅDENS ARBETE

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattande slutsatser	1
1. Inledning	2
1.1 Utvärderingen fokuserar på nationella programrådets verksamhet och resultat så här långt	2
2. Bakgrund till de Nationella programrådets arbete	3
2.1 Utveckling av programrådets konstruktion från SOU till regeringsuppdrag	3
2.2 Programråden ska hantera både strategiska och operativa frågor	5
2.3 Programrådets logik	5
3. Arbetet med de nationella programråden fungerar i huvudsak väl	7
3.1 De nationella programråden har goda förutsättningar att fungera ändamålsenligt	7
3.2 Sammansättningen av ledamöter i programråden är relevant för att nå målen	8
3.3 Programråden har arbetat med viktiga frågor för den gymnasiala yrkesutbildningens flexibilitet och kvalitet	11
3.4 Det personliga mandatet är ändamålsenligt för en del av frågorna som programråden hanterar	12
3.5 Tillgången till strukturerade underlag i arbetet varierar	13
3.6 Samverkan i programråden fungerar väl	14
4. Resultat av nationella programrådets arbete	16
4.1 Programråden ger genom expertomdömen viktiga bidrag till utvecklingen av den gymnasiala yrkesutbildningen	16
4.2 Svårt att härleda Skolverkets beslut direkt till programrådets råd och stöd	16
5. Rekommendationer	17
5.1 Tydliggör syftet med programrådets funktion i förhållande till övrigt internt arbete	17
5.2 Använd en mer utvecklad verksamhetsplan för att styra arbetet	18
5.3 Säkra tillgång till relevant underlag i arbetet	19
6. Referenser	20
Bilaga 1: Kort om metod	21

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

I propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199) konstaterades att det behövdes en närmre samverkan mellan Skolverket, avnämare och andra berörda myndigheter för att öka den gymnasiala yrkesutbildningens bidrag till kompetensförsörjningen och för att underlätta gymnasielevernas etablering på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av det beslutade regeringen att inrätta nationella programråd för varje nationellt yrkesprogram. Ramböll drar slutsatsen att det tack vare de nationella programråden nu finns en formaliserad samverkan mellan Skolverket och arbetslivet som tidigare har saknats. Denna samverkan är i hög grad uppskattad av såväl regeringen, Skolverket, andra myndigheter som företrädare för yrkesområden. Det är framförallt genom sina expertkunskaper från yrkesområden som programråden bidrar i utvecklingen av den gymnasiala yrkesutbildningen.

De nationella programrådets arbete har till stor del styrts av olika regeringsuppdrag och det innebär att Skolverkets utrymme att initiera egna frågor har varit begränsat. Ramböll kan konstatera att programråden på ett övergripande plan har hanterat alla frågor som getts från regeringen. På ett övergripande plan har tyngdpunkten i programrådets arbete legat på frågor som rör **flexibilitet** (t.ex. anpassa och utveckla utbildningsutbud) och **kvalitet** (t.ex. tillgång och kvalitet på det arbetsplatsförlagda lärandet) i yrkesutbildningen. Det innebär att programråden i något lägre utsträckning har hanterat frågor som rör **rekrytering utifrån arbetsmarknadens behov**. Det beror dels på att regeringsuppdragen inte har berört detta målområde lika mycket. Dels har programrådets möjlighet till analys kopplat till elevers etablering och arbetsmarknadens behov försvårats av avsaknaden av anpassat och relevant underlag.

I två frågor drar Ramböll slutsatsen att Skolverket inte fullt ut har svarat upp mot regeringens intentioner. Programråden har inte på ett systematiskt sätt hanterat frågan om att minska den könsuppdelade gymnasieskolan. Programråden har inte heller inhämtat synpunkter från elever i arbetet. Det har endast skett indirekt via undervisningsrådets besök på programreferensskolor.

Programråden har i uppdrag att hantera frågor av både operativ (t.ex. gymnasiearbetet) och strategisk (t.ex. analysera behov av utbildning inom nya områden) karaktär. Det menar Ramböll ställer höga krav på den samlade kompetensen hos ledamöter, utformningen av ledamötenas uppdrag och mandat, tillgången på relevant underlag i arbetet och samverkan mellan undervisningsråden och ledamöterna i programråden.

Sammansättningen av ledamöter i råden ligger i linje med regeringens krav. Vissa råd har dock inte möjlighet att ge en samlad bild av programmets yrkesområden då få ledamöter ingår eller någon inriktning inte finns representerad.

Ledamöterna sitter på personligt mandat på sina poster. Ramböll drar slutsatsen att det har varit ändamålsenligt för att säkra kontinuitet i arbetet. Det har också bidragit till att ledamöterna försöker anta ett bredare perspektiv på frågor, och inte enbart tala i egen sak. Samtidigt menar Ramböll att det personliga mandatet inte lämpar sig för att hantera frågor som kräver en bredare analys av arbetsmarknaden eller yrkesområdet eftersom det inte säkrar tillgången på relevant underlag. Det möjliggör inte heller en bredare förankring inom olika yrkesområden vilket Ramböll ser som särskilt viktigt när råden hanterar frågor av strategisk karaktär, så som behov av nya utbildningar.

Både undervisningsråd och ledamöter i råden uppfattar att samverkan har fungerat mycket bra. Rådets möten upplevs som intressanta, givande och engagerande. Ledamöterna efterfrågar dock större inflytande över dagordningen och återkoppling från departementet på deras arbete.

För att nå goda resultat inom alla tre målområden rekommenderar Ramböll att Skolverket tydliggör programrådets funktion i förhållande till övrigt internt arbete, använder en mer utvecklad verksamhetsplan för att styra arbetet samt säkerställer tillgången på relevant underlag i arbetet.

1. INLEDNING

Ramböll Management Consulting (Ramböll)¹ har utvärderat Skolverkets arbete med nationella programråd för den gymnasiala yrkesutbildningen under perioden november 2012 till februari 2013. Denna rapport sammanfattar uppdraget och dess slutsatser.

Utvärderingen har initierats av Skolverket och ska fungera som underlag till att utveckla arbetet med programråden. Syftet med utvärderingen är därmed utvecklande, snarare än kontrollerande.

1.1 Utvärderingen fokuserar på nationella programrådets verksamhet och resultat så här långt

Utvärderingen av de nationella programråden utgår från utvärderingskriteriet effektivitet² och fokuserar på vad programrådets arbete har resulterat i så här långt och i vilken mån styrning och genomförande av verksamheten har varit ändamålsenlig. Utvärderingen har sökt besvara följande övergripande frågeställningar:

1. Hur fungerar verksamheten i de nationella programråden?
 - a. Verkar programråden utifrån regeringens intentioner?
 - b. Är programrådets sammansättning ändamålsenliga?
 - c. Fungerar samverkan väl (inom råd – mellan verket och programråden)?
 - d. Har Skolverket styrt och genomfört arbetet med de nationella programråden på ett ändamålsenligt sätt?
2. Vad har arbetet med nationella programråd gett för resultat på kort sikt?
 - a. Vilka nyckelfaktorer har påverkat vilka resultat programråden har gett?
 - b. Har Skolverket adresserat de frågeställningar som regeringen har angett i regeringsuppdrag, regleringsbrev och kompletterande uppdrag?
3. På vilket sätt kan arbetet utvecklas för att ännu bättre uppfylla regeringens intentioner?

Utvärderingen studerar därmed inte satsningens kostnadseffektivitet eller kausalitet mellan programrådets synpunkter och Skolverkets agerande.

Vi inleder med att ge en bakgrund till Skolverkets arbete med nationella programråd, därefter ges en beskrivning och bedömning av hur verksamheten har bedrivits och vilka resultat som har uppnåtts hittills. Rapporten avslutas med rekommendationer för det fortsatta arbetet med programråden.

¹ Ramböll har formellt sett fungerat som underkonsult till Centigo i detta uppdrag

² Ramböll använder sig av internationellt vedertagen utvärderingmetod där fasta utvärderingskriterier är ett viktigt verktyg

2. BAKGRUND TILL DE NATIONELLA PROGRAMRÅDENS ARBETE

För att kunna värdera programrådets organisation och arbete är det viktigt att känna till utvecklingen av programrådets konstruktion och vilket behov de är till för att möta. I detta kapitel ges därför en kort bakgrund som beskriver intentionerna bakom de nationella programrådets tillkomst, deras uppgifter och hur det är tänkt att programråden ska ge önskad effekt.

2.1 Utveckling av programrådets konstruktion från SOU till regeringsuppdrag

2008 lade Gymnasieutredningen fram utredningen Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008: 27). Utredaren konstaterade att kunskapen om hur kompetensförsörjningsfrågorna ser ut över landet måste förbättras och föreslog att Skolverket årligen skulle upprätta en rapport till regeringen om detta. Det framhölls att Skolverket behöver förstärkas med kompetens som kan bistå verket i bedömningen av denna nya fråga och utredaren föreslog därför att Nationella rådet för utbildning skulle inrättas. Det **Nationella rådet** skulle på nationell nivå hantera övergripande och strategiska frågor rörande den gymnasiala yrkesutbildningen. Rådet skulle göra det möjligt att fånga upp utvecklingsbehov och tillgodose kommande behov inom framtidsbranscher som idag saknar etablerade mönster för samverkan. Utredaren föreslog även att det skulle inrättas **nationella programråd** för varje nationellt program. Programråden skulle ha en operativ roll jämfört med Nationella rådet. Ett exempel på uppgift för programråden skulle vara att årligen rapportera till Nationella rådet hur kompetensförsörjningen fungerar regionalt och lokalt i förhållande till arbetslivets behov och sökandetryck.

I propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008:09:199) som följde utredningen uttryckte regeringen att samarbetet mellan gymnasieskolan och arbetslivet ska stärkas. Regeringen gjorde även bedömningen att samverkan på nationell nivå mellan Skolverket och avnämarna bör öka gällande övergripande och strategiska frågor som rör den gymnasiala yrkesutbildningen.

Behovet av att stärka samarbetet bottnar enligt regeringen i de allt snabbare förändringarna på arbetsmarknaden. En arbetsmarknad som präglas av höjda kompetenskrav och efterfrågan på en mer kvalificerad arbetskraft, samt av att yrkesområden försvinner samtidigt som nya utvecklas. Detta innebär utmaningar för den framtida kompetensförsörjningen och ställer krav på en fortgående förnyelse och uppdatering av den gymnasiala yrkesutbildningen. Regeringen kunde konstatera att Sverige i motsats till flera andra europeiska länder saknar en nationell, institutionaliserad samverkan kring yrkesutbildningen för att hantera utmaningarna. 2007 påpekade OECD³ att Sverige behöver en starkare mekanism som gör att utbildningssystemet kan fånga upp förändringar i behov på arbetsmarknaden.

I propositionen konstateras att det krävs en närmre samverkan mellan Skolverket, avnämare och andra berörda myndigheter för att öka den gymnasiala yrkesutbildningens bidrag till kompetensförsörjningen och underlätta gymnasielevernas etablering på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av det beslutade regeringen att inrätta **nationella programråd** för varje nationellt yrkesprogram. Det Nationella rådet som Gymnasieutredningen föreslog valde regeringen att inte gå vidare med.

Det tydliggörs längre fram i propositionen att syftet med programråden bör vara att **bistå** Skolverket i deras arbete. Detta kan jämföras med regeringsuppdraget om utveckling av kvalitet i gymnasial lärlingsutbildning, enligt vilket Skolverket ska lämna **förslag** till regeringen på kvalitetshöjande insatser för arbetsplatsförlagt lärande. Jämförelsen gör det tydligt att programråden är en resurs för Skolverket i verkets arbete och att återslag till regeringen är av mer beskrivande karaktär.

Regeringen betonar att det är angeläget att programråden består av en bred representation av intressen som t.ex. branschföreträdare, fackliga organisationer och eventuella statliga normgivande myndigheter. Att programråden inhämtar synpunkter från elever framhålls också som viktigt.

³ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Det behov som kan finnas av samverkan kring övergripande och strategiska frågor som inte ryms inom de nationella programråden bör enligt propositionen genomföras inom ramen för Skolverkets reguljära arbete. Regeringen skriver vidare att vilka som deltar i dessa överläggningar bör kunna variera från gång till gång beroende på frågornas art.

Bilden nedan illustrerar hur regeringens förslag förhåller sig till Gymnasieutredningens vad gäller uppgifter, i vilken fas programråden ska bistå och vilken typ av representation som är ändamålsenlig.

Tabell 1 Intentioner med programråd för gymnasial yrkesutbildning i utredning och proposition

	Utredningens förslag		Regeringens proposition	
	Nationella råd för yrkesutbildning	Nationella rådet för utbildning	Nationella råd för yrkesprogrammen	Samverkan med avnämare i det reguljära arbetet
Uppgifter	<p>Hantera operativa frågor:</p> <p>Hantera det detaljerade innehållet i programmen</p> <p>Avrapportera hur kompetensförsörjningen fungerar regionalt/lokalt</p> <p>Informationsinsatser</p>	<p>Hantera övergripande och strategiska (utvecklings)frågor:</p> <p>Identifiera nuvarande och nya behov av utbildning/utvecklingsbehov</p> <p>Bedömning av kompetensförsörjningsfrågor</p> <p>Hur gymnasieskolans uppdrag ska formuleras</p>	<p>Hantera operativa frågor och övergripande och strategiska (utvecklings)frågor:</p> <p>Operativa frågor:</p> <p>Bistå i framtagande av rapporter om kompetensförsörjningen</p> <p>Bistå med underlag till infomaterial</p> <p>Bidra med underlag till uppföljning av elevernas etablering på arbetsmarknaden</p> <p>Följa utvecklingen inom resp. yrkesområde</p> <p>Råd och stöd gällande examensmål och uppgifter för gymnasiearbetet</p> <p>Strategiska frågor:</p> <p>Analys av uppföljningen av elevernas etablering på arbetsmarknaden</p> <p>Råd och stöd i utvecklingen av utbildningsinnehåll</p> <p>Bistå i arbetet m. att skapa förutsättningar för utbildning inom nya yrken</p>	<p>Hantera strategiska och övergripande frågor som inte ryms inom programråden</p>
Fas när råden ska bistå	<p>Bistå i beredningsfas – komplettera beredningsprocessen med avnämarnas behov (samråd)</p> <p>Ex. rapportera till Rådet hur kompetensförsörjningen fungerar lokalt och regionalt</p>	<p>Bistå i yttrandefas – yttranden biläggs verkets förslag i ärenden som avgörs av regeringen</p> <p>Ex. yttra sig innan årlig rapport om kompetensförsörjningen överlämnas till regeringen</p>	<p>Både och beroende på fråga. Yttranden biläggs ej verkets förslag</p> <p>Ex. bistå Skolverket i arbetet med att ta fram rapporter om kompetensförsörjningen</p>	<i>Specificeras ej</i>
Representation	<p>Intressenter, olika branschföreträdare (t.ex. arbetsgivare, fackliga organisationer) och ev. normgivande myndigheter som utses av verket</p>	<p>Avnämare på central nivå, centrala arbetstagarorganisationer med yttranderätt. Utses av regeringen, leds av verkets GD</p>	<p>Angeläget med bred representation av intressenter, t.ex. branschföreträdare, fackliga organisationer och ev. statliga normgivande myndigheter. Även viktigt att inhämta elevers synpunkter</p>	<p>Avnämare bör kunna variera beroende på frågornas art</p>

2009 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att, i avvaktan på riksdagens beslut om utbudet av nationella yrkesprogram, inleda arbetet med att sätta samman nationella programråd. Under tiden Skolverket avvaktade beslut genomfördes öppna möten för branscher och andra avnämare i arbetet med gymnasiereformen. I april 2010 utsåg Skolverket 84 ledamöter till de 12 nationella programråden. Råden kom i stor utsträckning att utgöras av de som deltagit i det inledande arbetet med gymnasiereformen.

2.2 Programråden ska hantera både strategiska och operativa frågor

Som framgår ovan föreslog Gymnasieutredningen att två råd skulle skapas som skulle hantera olika typer av frågor. Det Nationella rådet skulle hantera strategiska och övergripande frågor medan de nationella programråden skulle hantera operativa frågor. Representationen i de olika programråden föreslogs vara olika utifrån att de skulle hantera olika aspekter av frågor och i olika faser. Regeringen valde att endast gå vidare med förslaget om nationella programråd. Uppgifterna som tillskrevs rådet var inte tydligt uppdelade i strategiska och operativa frågor. I propositionen tydliggjorde dock regeringen att överläggningar med avnämarna kring övergripande och strategiska frågor som inte ryms i de nationella programråden bör genomföras inom ramen för Skolverkets reguljära arbete. Ramböll tolkar det som att de nationella programråden förutom operativa frågor även ska hantera övergripande och strategiska frågor.

I uppdragsbeskrivningarna från regeringen framgår det dock inte alltid tydligt om bidraget programråden ska ge är av operativ eller strategisk karaktär. Ramböll har i tabell 1 nedan gjort en grov uppdelning av uppdragen som programråden har hanterat. Bilden kan inte göra anspråk på att ge en faktisk bild av vilken typ av bidrag regeringen har avsett att programråden ska ge. Syftet med uppdelningen är att göra det enklare att resonera kring vilken sammansättning programråden bör ha och i vilken mån ledamöterna har samlad kompetens att bistå Skolverket.

Tabell 2 Karaktär på frågor som programråden har hanterat

Frågor nationella rådet har hanterat	
Operativa frågor	Strategiska frågor
Gymnasiearbeten – exempel på uppgifter & bedömning	Anpassning, utveckling & förnyande av utbildningsutbud och innehåll
Samråd för att bidra till utveckling av kvaliteten i lärling, APL, yrkesintroduktionen, yrkesutbildning inom GYS	Bistå i utvecklingen av examensmål
Tillgång och kvalitet i APL	Särskilda varianter & riksrekryterande utbildningar
Förslag på insatser för att stödja utvecklingen av en lärlingsutbildning av hög kvalitet (inkl. APL)	Ämnesplaner och programfördjupningar
Underlag till infomaterial till elever	Programmål för gymnasiesärskolan
Behov av andra riktade kompetensutvecklingsinsatser för lärare i yrkesämnena	Samråd kring nationella inriktningar utifrån möjliga framtida arbetstillfällen (gymnasiesärskolan)
	Analysera elevernas etablering på arbetsmarknaden
	Följa utvecklingen inom respektive yrkesområde
	Analysera behov av utbildning inom nya områden

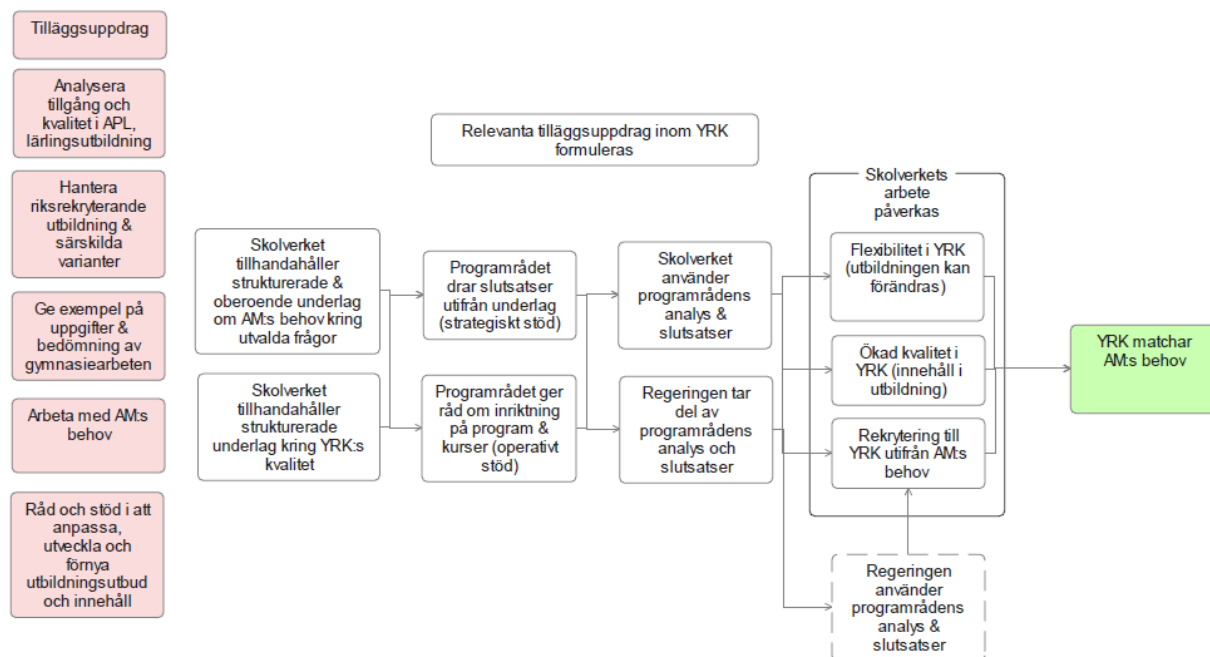
Bilden visar att programråden har hanterat frågor som berör det mer detaljerade innehållet i programmen (t.ex. exempel på uppgifter och bedömning av gymnasiearbeten) men även frågor som rör yrkesprogrammets strategiska utveckling (t.ex. analysera behov av utbildning inom nya områden).

2.3 Programrådets logik

Det långsiktiga målet för programrådets arbete är att yrkesutbildningen ska motsvara arbetsmarknadens behov. Detta ska ske genom att företrädare för arbetslivet diskuterar, analyserar och ger råd i olika frågor kopplade till yrkesutbildningen. Figur 1 visar hur nationella programrådets arbete enligt denna logik ska leda till att yrkesutbildningen (YRK) matchar arbetsmarknadens (AM) behov.

Målet om att regeringen använder programrådets analys och slutsatser är i figuren streckad, vilket innebär att den per automatik inte faller ut av den tidigare resultatkedjan. Det finns många andra faktorer, så som politiska och resursmässiga avvägningar, som påverkar regeringens beslut om yrkesutbildningen. Däremot får antas att Skolverket genom sina rapporter till regeringen har goda möjligheter att påverka framtida beslut om den gymnasiala yrkesutbildningen.

Figur 1. Nationella programrådets logik



Källa: Egen bearbetning

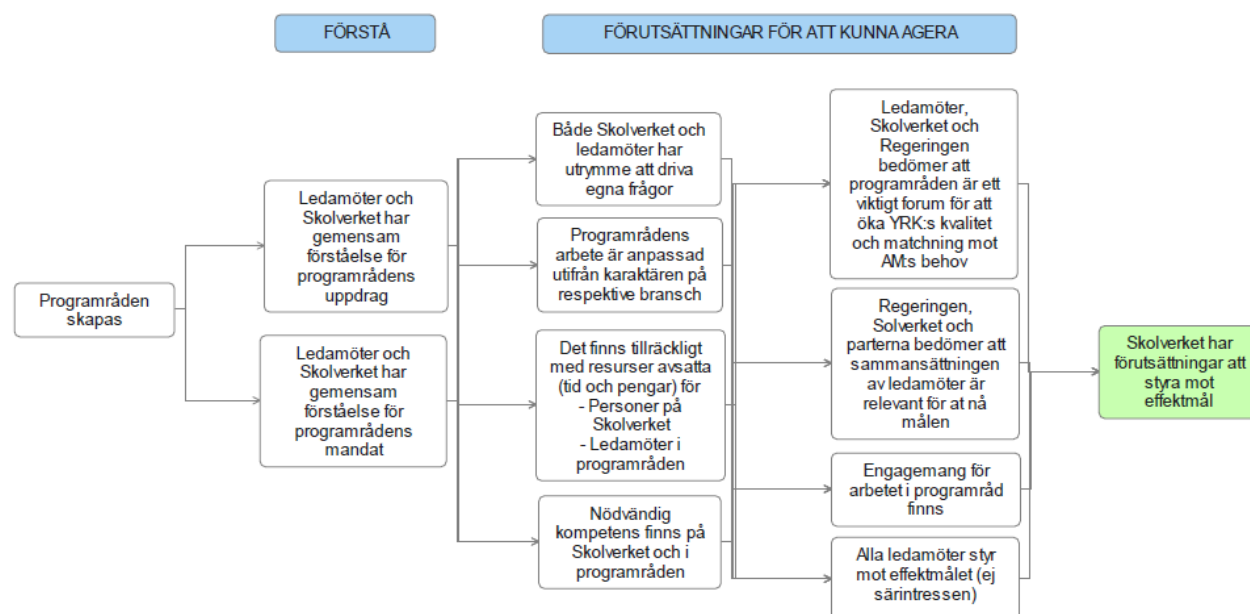
3. ARBETET MED DE NATIONELLA PROGRAMRÅDEN FUNGERAR I HUVUDSAK VÄL

I följande avsnitt ger Ramböll en beskrivning och bedömning av hur verksamheten med de nationella programråden har fungerat.

3.1 De nationella programråden har goda förutsättningar att fungera ändamålsenligt

För att Skolverket ska kunna bedriva ett ändamålsenligt arbete med de nationella programråden, dvs. ett arbete som tydligt styr mot effektmålet om en yrkesutbildning som motsvarar arbetslivets behov, behöver vissa viktiga förutsättningar finnas på plats. Initialt är det avgörande med en gemensam förståelse för programrådets uppdrag och mandat. Därefter behöver det finnas förutsättningar som gör att programråden kan agera rådgivande till Skolverket: tillräckliga resurser, kompetens och engagemang. I figuren nedan illustreras en ideal process från det att programråden skapas till att arbetet är igång.

Figur 2. Förutsättningar för nationella programrådens arbete



Källa: Egen bearbetning

De nationella programråden är rådgivande organ till Skolverket i frågor som rör yrkesutbildningens kvalitet och framtid. Programråden har inte mandat att fatta beslut i olika frågor. Ramböll bedömer att det finns förståelse för programrådets uppdrag och mandat hos båda parter. Samtidigt framkommer det att ledamöterna går in i arbetet med en delvis annan utgångspunkt än Skolverket. Medan Skolverket menar att de nationella programrådets uppgift är avgränsad till att ge råd till Skolverket i de frågor de har att hantera, har ledamöterna ett bredare perspektiv på yrkesutbildningsfrågorna. Ledamöterna begränsar sig inte till att endast se utvecklingsområden inom ramen för vad Skolverket kan påverka. Det gör att ledamöterna efterfrågar vissa saker som Skolverket inte gör, till exempel utökad samverkan med regionala och lokala programråd, mer utbyten mellan de olika programråden och att programråden i en bilaga till återsrapporteringen till regeringen ska få framföra sina egna synpunkter.

Programrådets arbete har i hög grad styrts och präglats av olika regeringsuppdrag. Givet att programråden endast träffas fem till sex gånger per år har det bidragit till att Skolverket och programrådets möjlighet att initiera egna frågor har begränsats. Trots detta uppfattar Ramböll att ledamöterna i programråden har stort engagemang för arbetet.

Nedan ges en utförlig beskrivning och bedömning av hur Skolverket har styrt och genomfört uppdraget med de nationella programråden, med avseende på vissa nyckelfaktorer:

- Sammansättning av ledamöter
- Frågor som programråden har hanterat
- Ledamöternas mandat
- Tillgängligt underlag
- Samverkan

3.2 Sammansättningen av ledamöter i programråden är relevant för att nå målen

Ramböll bedömer att sammansättningen av ledamöter är relevant för att nå målen. Den uppfyller regeringens intentioner och i de flesta programråd har ledamöterna samlad kompetens att diskutera frågorna. Utgångspunkten för vår värdering är följande frågeställningar: Hur väl överensstämmer sammansättningen med kraven som ställs i regeringsuppdraget på representation? I vilken mån har ledamöterna samlad kompetens att hantera frågorna de har fått?

Sammansättningen svarar upp mot regeringens krav

I regeringens proposition och i regeringsuppdraget ges vissa instruktioner om hur programrådets sammansättning ska se ut. Programråden ska vara sammansatta av en bred representation av branschföreträdare och företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom det yrkesområde som programmet utbildar för. I vissa nationella råd kan representanter för statliga myndigheter ingå.

De kriterier som har väglett Skolverket i utformningen av programrådets sammansättning framgår av den första återrapporteringen till regeringen. För att kunna bistå Skolverket bör respektive råd sammantaget ha erfarenhet och kunskaper som speglar programmets yrkesutbildning. Av den anledningen ska programmets inriktningar och yrkesområden representeras. För att få en bred representation bör ledamöterna dessutom komma från olika arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, branscher och myndigheter.

Rambölls bedömning är att sammansättningen svarar upp mot regeringens krav så som kraven är utformade. Regeringens instruktioner är inte så detaljerade med avseende på vad som kännetecknar en bred representation vilket har inneburit att Skolverket har fått bedöma vilka konkreta kriterier som ska gälla. De kriterier som Skolverket har angett som vägledande för sammansättningen avviker inte från regeringens instruktioner.

I de flesta programråd har ledamöterna samlad kompetens att diskutera frågorna

Rambölls samlade bedömning är att sammansättningen i stort har möjliggjort för Skolverket att få värdefulla inspel till sitt arbete mot målområdena. Samtidigt ser Ramböll svagheter i vissa råd kopplat till möjligheten att ge Skolverket en samlad bild av de yrkesområden programmen utbildar för. Svagheter består huvudsakligen i att antalet ledamöter har varit för få och/eller att samtliga inriktningar, yrkesområden eller viktiga avnämare inte har varit representerade.

Ramböll uppfattar att Skolverkets modell för urval har utgått från de uppgifter för programråden som angavs i regeringsuppdraget och regleringsbrevet för 2010. Utgångspunkten för Skolverket har varit en ledamot per inriktning och för inriktningar med stort elevantal, flera yrkesutgångar eller många olika profiler kan fler än en utses. Saknas inriktningar ska ledamöterna utses för att spegla programmets verksamhetsområden. Skolverket har gjort bedömningen att cirka sex till åtta ledamöter från arbetslivet bör sitta i varje programråd, exklusive en till två representanter från eventuella relevanta myndigheter.

Ramböll uppfattar att Skolverket i urvalsmodellen inte har fört in aspekter som handlar om vilket mandat eller vilken expertis som krävs utifrån karaktären på frågorna (operativa – strategiska), utan att fokus har varit att programråden sammantaget ska ha erfarenheter och kunskaper som täcker in programmets inriktningar och/eller yrkesområden. Det har dock fallit sig så i praktiken att det bland ledamöterna har funnits personer som kunnat hantera både operativa och strategiska frågor.

Skolverket har gjort en genomgående kartläggning av såväl branscher som arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt gått ut med information till övergripande organisationer som Svenskt näringsliv och LO. Ramböll uppfattar att det har funnits svårigheter med att avgöra vilka

organisationer som bör sitta i programråden. Det finns inga färdiga branschregister som är utformade utifrån hur yrkesprogrammen ser ut och Ramböll uppfattar också att det har varit en utmaning att säkerställa att information om möjligheten att nominera till programråden nått ut till avnämare som agerar inom områden där det inte finns tydliga branscher. Ramböll uppfattar att Skolverket i så stor utsträckning det har varit möjligt har gått på befintliga kontakter.

Det är svårt för Ramböll att bedöma om de enskilda ledamöternas erfarenheter och kunskaper tillsammans täcker in alla de yrkesområden och branscher som respektive program utbildar för. Ramböll utgår därför dels från principiella resonemang, såsom antalet ledamöter sett till programmens inriktningar, och dels från ledamöters och utbildningsrådets upplevelse av sammansättningen.

I samtliga råd finns representanter för både arbetstagare och arbetsgivare och inom tio av tolv programråd är samtliga inriktningar (om sådana finns) representerade. Tabell 3 nedan visar hur programrådets sammansättning ser ut. Under denna första mandatperiod har det av olika orsaker skett förändringar i sammansättningen i flera råd.

Tabell 3. Programrådets sammansättning

Yrkesprogram - Programråd	Antal ledamöter ht -12	Inriktningar på programmet som finns representerade i råden	Inriktningar som <u>inte</u> finns representerade i råden	Representation av både arbetstagare och arbetsgivare
Barn- och fritidsprogrammet	6	Fritid och hälsa Pedagogiskt arbete Socialt arbete		Ja
Bygg- och anläggningsprogrammet	8	Anläggningsfordon Husbyggnad Mark och anläggning Måleri Plåtslageri		Ja
El- och energiprogrammet	7 varav 2 adjungerade	Automation Dator- och kommunikationsteknik Elteknik	Energiteknik	Ja
Fordons- och transportprogrammet	10 varav 2 adjungerade	Godshantering Karosseri och lackering Lastbil och mobila maskiner Personbil Transport		Ja
Handels- och administrationsprogrammet	5 varav 1 adjungerad	Administrativ service Handel och service		Ja
Hantverksprogrammet	6 varav 1 adjungerad	Finsnickeri Florist Frisör Textil design Övriga hantverk		Ja ⁴
Hotell- och turismprogrammet	6 varav 1 adjungerad	Hotell och konferens Turism och resor		Ja
Industri tekniska programmet	9 varav 2 adjungerade	Driftsäkerhet och underhåll Produkt och maskinteknik Svetsteknik	Processteknik	Ja
Naturbruksprogrammet	5	Djur Lantbruk Skog Trädgård		Ja
Restaurang- och livsmedelsprogrammet	5 varav 1 adjungerad	Bageri och konditori Kök och servering	Färsvaror, delikatesser och catering	Ja
VVS- och fastighetsprogrammet	7 varav 1 adjungerad	Fastighet Kyl- och värmepumpsteknik Ventilationsteknik VVS		Ja
Vård- och omsorgsprogrammet	6 varav 1 adjungerad	Inga inriktningar finns på programmet		Ja

⁴ Hantverksbranschen präglas av egenföretagare. Vi har därför gjort bedömningen att förbunden som representerar egenföretagarna representerar såväl arbetsgivar- som arbetstagarintressen.

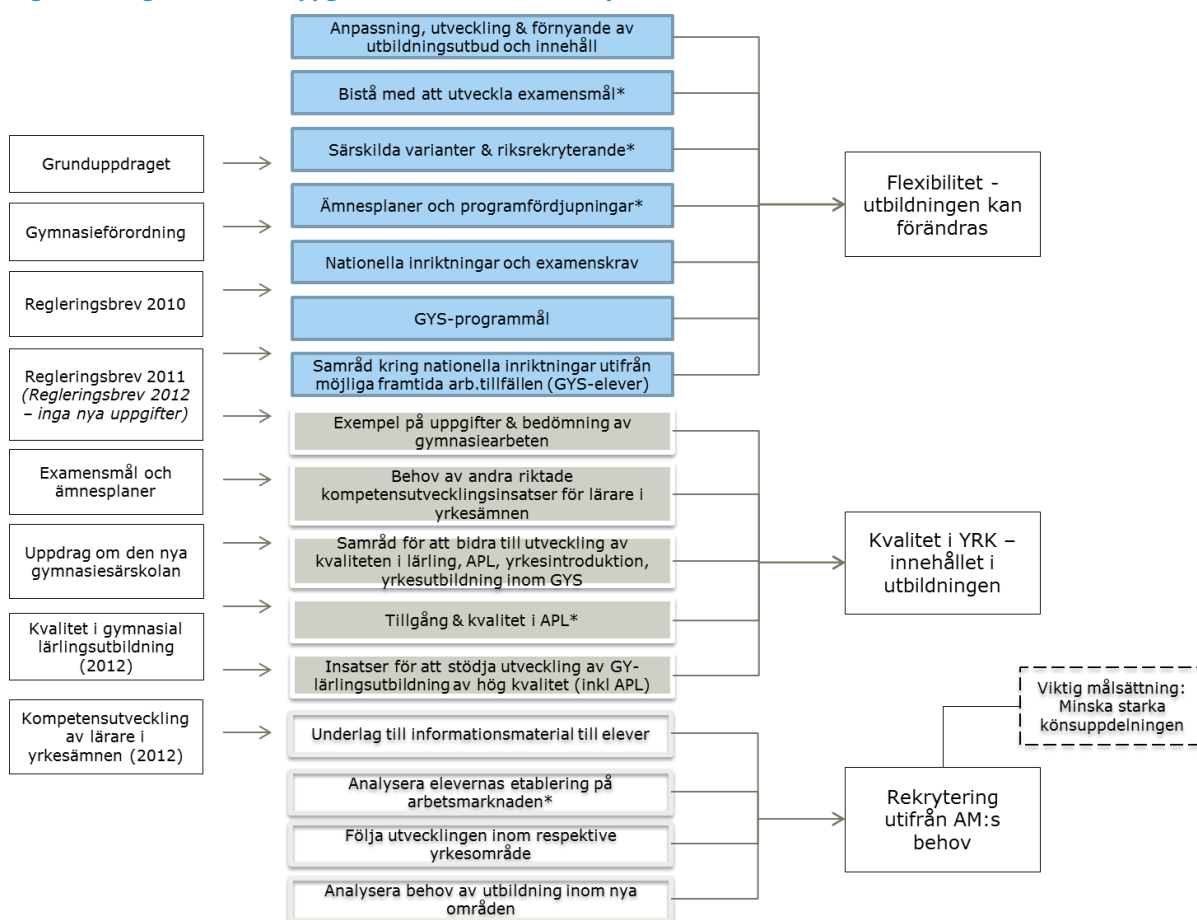
Den övergripande bilden är att ledamöterna i stort är nöjda med sammansättningen. I några programråd upplevs det dock finnas svagheter. Balansen i el- och energiprogrammet upplevs inte som bra eftersom inriktningen mot elteknik representeras av flera ledamöter medan energiteknik inte är representerad alls. Vidare uppfattar ledamöterna i rådet att antalet ledamöter är för få i förhållande till frågorna som behandlas. I programråden för restaurang- och livsmedelsprogrammet och industritekniska programmet saknas representation för en inriktning var. Det framkommer även i fokusgrupperna med ledamöterna att det i hantverksprogrammets programråd har fallit bort ledamöter. Samtidigt finns det många yrkesgrupper inom det område hantverksprogrammet utbildar för, vilket gör att programrådets möjlighet att ge råd som utgår från en heltäckande bild av avnämarnas behov har minskat.

3.3 Programråden har arbetat med viktiga frågor för den gymnasiala yrkesutbildningens flexibilitet och kvalitet

Arbetet med de nationella programråden har i hög grad styrts och organiserats utifrån regeringens intentioner. Ramböll bedömer att programråden har hanterat frågor inom samtliga målområden, dock med fokus på yrkesutbildningens kvalitet och flexibilitet.

Programrådets arbete ska styra mot att stärka flexibilitet och kvalitet i yrkesutbildningen samt att bidra till en rekrytering till yrkesutbildningen utifrån arbetsmarknadens behov. I figuren nedan har Ramböll åskådliggjort vilka uppdrag programråden har enligt regleringsbrev och tilläggsuppdrag, var de kommer ifrån och vilka målområden de huvudsakligen styr mot.

Figur 3. Programrådets uppgifter och vilka mål de styr mot



Kommentar: * avser att uppgiften återkommer även i annat uppdrag. Källa: Egen bearbetning.

Rambölls övergripande bedömning är att programråden har styrt mot att nå resultat inom samtliga tre målområden. Ramböll uppfattar att programråden till stor del styrts av regeringsuppdragen och de innehåller i sin tur ett flertal uppgifter kopplade till de olika målområdena. Bilden ovan visar på ett illustrativt sätt att programråden har haft många uppdrag att hantera och att de spänner över många olika aspekter av den gymnasiala yrkesutbildningen. Förutom att uppgif-

ter har tillkommit genom regleringsbrev har programråden även genom tilläggsuppdrag fått nya frågor att hantera. Samtidigt har Ramböll noterat att vissa uppgifter som programråden fått har överlappat med uppgifter som råden getts tidigare. Att analysera tillgång och kvalitet i det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) har exempelvis stått som uppgift enligt samtliga regleringsbrev och framgår även som en av programrådets uppgifter i tilläggsuppdraget Kvalitet i gymnasial lärlingsutbildning (där det framgår att Skolverket ska samråda med de nationella programråden för att bidra till utveckling av kvaliteten i APL).

Ramböll uppfattar att programråden har hanterat alla frågor som getts från regeringen. Frågorna har dock fått olika omfattning och prioritering i de olika råden beroende på de programspecifika förhållanden som präglar respektive råds yrkesprogram. Till exempel har antalet ansökningar om särskilda varianter och riksrekryterande utbildningar varierat mellan programmen, vilket lett till att programråden i olika utsträckning har hanterat frågan. På ett övergripande plan uppfattar Ramböll att tyngdpunkten i programrådets arbete hittills har legat på frågor som rör flexibilitet och kvalitet i yrkesutbildningen. Ramböll ser flera anledningar till detta. Dels har rådet fått många frågor att hantera kopplade till dessa målområden, inte minst i samband med gymnasie-reformens satsning. Dels har programrådets möjligheter till analys kopplat till elevers etablering och arbetsmarknadens behov försvårats av avsaknaden av anpassat och relevant underlag. Därtill tillkommer att elever på de nya yrkesprogrammen ännu inte trätt ut på arbetsmarknaden.

De beskrivningar av resultat av programrådets analys som framkommer av regeringsredovisningarna och samtal med ledamöter ligger i linje med Rambölls bild över var tyngdpunkten har legat i arbetet; framförallt ges exempel på hur programrådets bidrag lett till konkreta justeringar av gymnasieprogrammen och råd som getts för att höja kvaliteten. Däremot återfinns få beskrivningar av resultatet av programrådets analys kopplat till rekrytering utifrån arbetsmarknadens behov. Till viss del kan det bero på att sådana resultat är svårare att konkretisera, men Ramböll uppfattar att det huvudsakligen är en följd av hur programråden har kunnat arbeta med frågorna.

Även om programråden har hanterat alla uppdrag som getts från regeringen har Ramböll noterat att programråden, vad gäller två områden, inte fullt ut har arbetat i enlighet med regeringens intentioner:

- Ramböll uppfattar att programråden inte har arbetat systematiskt med målsättningen om att minska den starka könsuppdelningen i gymnasieskolan. Även om frågan tagits upp i programråden har målsättningen inte på ett tydligt sätt varit styrande för arbetet i programråden. Det visar sig bland annat i att de årliga återrapporteringarna till regeringen inte innehåller närmare beskrivningar av programrådets arbete kopplat till målsättningen.
- Programråden ska enligt det ursprungliga uppdraget inhämta synpunkter från elever. Det är snarare en beskrivning av hur processen ska se ut snarare än ett mål i sig. Ramböll uppfattar att programråden hittills inte har arbetat på det sättet. Skolverket har inhämtat synpunkter från elever på programreferensskolorna. Det kommer i viss mån programrådet till del via undervisningsrådet.

Även om programrådets arbete till stor del styrts av regeringsuppdragen har programråden även hanterat andra frågor. Lokala och regionala programråd uppfattar Ramböll är en återkommande fråga i programråden. Ledamöterna har bland annat lyft behovet av att tydliggöra de lokala programrådets uppdrag och lyft behovet av stödinsatser för att utveckla de lokala programrådets arbete. Ramböll uppfattar inte att frågan inryms i programrådets uppdrag men det tycks vara en fråga som engagerar många ledamöter. Ett annat exempel på något som diskuterats, men som mer berör formerna för rådets arbete, är önskan om ökad samverkan mellan de olika programråden för att spegla hur arbetsmarknaden är uppbyggd och fungerar.

3.4 Det personliga mandatet är ändamålsenligt för en del av frågorna som programråden hanterar

Skolverket har valt att ge ledamöterna i programråden ett personligt mandat på sina poster. Det innebär att de har i uppdrag att tala utifrån sina egna kunskaper och erfarenheter. Det ställs inte något krav på att ledamöterna ska företräda sin organisation, myndighet eller bransch i frågor som behandlas. Det finns både för- och nackdelar med det personliga mandatet. Sammantaget

bedömer Ramböll att det lämpar sig bäst för frågor av mer operativ karaktär, som inte nödvändigtvis kräver någon bredare efterforskning eller analys av arbetsmarknaden eller yrkesområdet.

Skolverket har valt att låta ledamöterna sitta på personligt mandat av flera olika anledningar, vilka framförallt motiveras ur ett effektivitetsperspektiv. Skolverket anser att ett personligt mandat bidrar till ökad kontinuitet i närvaro och mindre risk för ställtider när nya ledamöter ska invigas i arbetet. Detta är något som ledamöterna också lyfter upp som positivt då många frågor inte hinner färdigbehandlas på ett möte, utan behöver diskuteras vidare på nästkommande möten. Vidare menar Skolverket att det minskar risken för ett byråkratiskt och trögrörligt råd då ledamöterna inte behöver förankra samtliga synpunkter i sina respektive organisationer. Samtidigt visar vår undersökning att ledamöterna i praktiken anser att de företräder den organisation som har nominerat dem. Det innebär att ledamöterna försöker föra fram organisationens åsikter snarare än sina egna (i de fall de inte överensstämmer) i diskussioner med Skolverket. Undantaget är ledamöter som företräder statliga myndigheter. Skolverkets farhåga om att ett representationsmandat blir ineffektivt stämmer därmed inte fullt ut, åtminstone inte när ledamöterna endast representerar sin egen organisation och inte flera olika sammanslutningar.

Det personliga mandatet har, enligt både ledamöter och undervisningsråd, bidragit till en öppnare diskussion där de flesta ledamöter försöker anta ett bredare perspektiv på frågor än endast deras organisations eller branschens perspektiv. Fördelen med ett personligt mandat är alltså att programrådets arbete blir mer hanterbart utifrån Skolverkets perspektiv. Nackdelen är, enligt Ramböll, att det inte säkrar en bredare förankring och tillgång till underlag i olika frågor. Flera av de frågeställningar som programråden hanterar kräver en djupare analys av arbetsmarknaden för att kunna besvaras, exempelvis uppdraget att analysera arbetsmarknaden inom respektive yrkesområde eller uppdraget att analysera etableringen av elever efter genomgången yrkesprogram. För att ledamöterna ska kunna ge kvalificerade råd behöver frågan beredas ordentligt och utan mandat att representera får ledamöterna inte en naturlig plattform gentemot olika aktörer inom deras yrkesområde. Det finns således en risk för att ledamöterna inte använder sig av - eller får tillgång till - samma underlag som om de hade haft i uppdrag att föra fram organisationens eller branschens åsikter. Vidare menar Ramböll att en bredare förankring inom olika yrkesområden skulle ge programrådets synpunkter mer tyngd och strategisk vikt i samtal med såväl regeringen som kommuner och skolor.

3.5 Tillgången till strukturerade underlag i arbetet varierar

En central förutsättning för ledamöterna ska kunna ge kvalificerade råd till Skolverket i olika frågor kopplade till gymnasial yrkesutbildning är att de har tillgång till bra underlag i arbetet. Det gäller särskilt i frågor där ledamöterna inte kan förväntas uttala sig endast mot bakgrund av sin erfarenhet och kunskap från tidigare uppdrag eller där Skolverket saknar systematiskt framtaget material. Underlagen kan både utgöras av både skriftliga analyser och statistik från nationella myndigheter eller från respektive yrkesområde/bransch. Ramböll bedömer att i frågor som har krävt en övergripande analys av arbetsmarknaden eller respektive yrkesområde har programråden sällan haft tillgång till ett systematiskt framtaget underlag.

Vår undersökning visar att frågan om elevers etablering på arbetsmarknaden efter genomgången program i förhållandevis låg utsträckning har hanterats av programråden. Det beror delvis på att inga elever ännu har examinerats från yrkesprogrammen och att det i dagsläget saknas statistik på nationell nivå som gör det möjligt att analysera anställningsbarhet efter genomgången yrkesprogram. Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån har efter gymnasiereformen 2011 ännu inte anpassat sin uppföljning till att omfatta programinriktning eller yrkesutgång. I den mån programråden har använt sig av olika typer av underlag för att analysera elevernas möjlighet till etablering på arbetsmarknaden framkommer det att ledamöterna inte sällan uppfattar den typen av material som svärgenomträngligt. Diskussionen har därför kommit att handla om hur materialet ska tolkas och vilka problem som finns med underlaget snarare än själva innehållet. Ledamöterna har då gått ifrån materialet och istället fört en mer allmän diskussion utifrån kunskap och erfarenhet som ledamöterna har sedan tidigare.

När programråden har analyserat utvecklingen inom respektive yrkesområde har underlagen främst kommit från ledamöterna eftersom Skolverket själva inte tar fram eller sammanställer olika analyser på området. Det har då handlat om befintligt underlag som deras eller andra orga-

nisationer inom yrkesområdet har tagit fram. Ramböll uppfattar inte att ledamöterna har tagit fram egna underlag eller initierat någon datainsamling i frågan. Eftersom ledamöterna endast är ett råd när de träffas på Skolverket är det inte heller rimligt att förvänta sig den typen initiativ. Samtidigt kan avsaknaden av systematiskt framtagna och analyserade underlag påverka hur kvalificerade råden som ges till Skolverket blir.

Det framkommer vidare att ledamöterna har efterfrågat statistik över intag på programmen i ett tidigare skede än vad Skolverket har kunnat ta fram. Skolverket är beroende av kommunernas och skolornas inrapportering av elevernas val och det kan ta månader efter höstterminens start innan Skolverket har fått in alla uppgifter eftersom elever hoppar av eller byter inriktning. Tack vare programrådets påtryckningar har dock processen med att bearbeta statistiken påskyndats intern på Skolverket vilket också har möjliggjort att frågan om rekrytering till programmen har varit uppe på agendan flertalet gånger.

Ett annat sätt för Skolverket att säkra kvaliteten i diskussionerna är att använda sig av olika stödfunktioner, så som adjungerande ledamöter eller särskilt inbjuda experter, i frågor där ledamöterna saknar kompetens att uttala sig. Ett exempel på en fråga där Skolverket valde att bjuda in branscher med särskilt intresse och kunskap i frågan var reformeringen av den gymnasiala särskolan. I den frågan ansåg programrådets ledamöter att de saknade kunskaper om målgrupps behov och förutsättningar samt kunskap om arbetsgivares syn på målgruppen. Skolverket har även arrangerat möten vid sidan om programrådets möten för att fördjupa vissa diskussioner eller samla in ytterligare synpunkter. Ramböll uppfattar dock att myndigheten har använt stödfunktioner i relativt liten utsträckning och då framförallt kopplat till frågor som kräver en detaljkunskap om ett specifikt yrke (t.ex. kurs om anläggningsmaskiner), snarare än frågor som kräver övergripande kunskap och analysförmåga om ett yrkesområde (t.ex. behov av nya utbildningar).

3.6 Samverkan i programråden fungerar väl

Ramböll bedömer att samarbetet mellan ledamöter och företrädare för Skolverket fungerar mycket bra. Programrådets möten upplevs som intressanta, givande och engagerande. Ledamöterna menar att mötena leds av kunniga personer på Skolverket och att det är ett bra samarbetsklimat. De anser vidare att det finns en öppenhet i dialogen och de blir lyssnade till. Det framkommer dock några synpunkter på hur dagordningen tas fram och hur återkopplingen av programrådets arbete ser ut, vilket beskrivs närmare nedan.

På fem till sex möten per år ska Skolverket både hantera frågor av långsiktig karaktär och frågor som dyker upp i tilläggsuppdrag under året. Därutöver behöver Skolverket ge utrymme till ledamöterna att själva initiera frågor. Något Ramböll bedömer är särskilt viktigt för att bibehålla engagemanget för programrådets arbete hos ledamöterna. När Skolverket har fastställt datum för programrådets möten har man utgått från när ansökningar om särskilda inriktningar och riksrekrytering ska hanteras i samråd med programrådets ledamöter. Därutöver har det, enligt Rambölls förståelse, inte funnits någon långsiktig planering av vad som ska tas upp samt när under året mötena ska inträffa. Skolverket har istället haft en pragmatisk hållning och planerat innehållet på mötena utifrån vilka frågor som då har varit aktuella på enheten.

Inför ett möte skickar Skolverket ut en dagordning innehållande ett antal informationspunkter och diskussionspunkter. Till dagordningen bifogas det underlag som ledamöterna kan använda för att förbereda sig inför mötet, vilket ledamöterna uppskattar och bedömer som fullt tillräckligt. Det handlar om informationsmaterial, statistik eller konkreta förslag som Skolverket har utarbetat.

Ramböll menar att dagordningen ibland är för övergripande hållen gentemot ledamöterna. På mötet i oktober 2012 skulle programråden **exempelvis diskutera "elever på programmet" och tidigare samma år "kvaliteten i arbetsplatsförlagda lärandet" och "elevernas etablering på arbetsmarknaden efter avslutad yrkesutbildning"**. Ramböll menar att den typen av formuleringar inte ger tillräcklig vägledning för hur ledamöterna ska förbereda sig inför mötet eftersom det inte framgår vilket typ av råd Skolverket behöver och varför. Det ställer i sin tur höga krav på att undervisningsråden har en gemensam bild av vad målet med det aktuella mötet är och på vilket sätt de ska styra diskussionen för att nå dithän. Föregående aspekter har Skolverket hanterat

genom att komplettera dagordningen med en intern lathund till undervisningsråden. I den beskrivs frågorna som ska diskuteras mer utförligt och den innehåller även ett antal delfrågor som undervisningsråden kan stödja sig mot i diskussionen. Ramböll menar att även ledamöterna skulle vara betjänta av den typen av beskrivningar som ges i lathunden till undervisningsråden för att kunna ge så relevanta och kvalificerade råd som möjligt.

Eftersom programråden är Skolverkets huvudsakliga kanal till arbetsmarknadens parter har dagordningen ofta varit omfattande med många frågor att hantera. Det har bidragit till att ledamöterna upplever att uttrymmet för dem att initiera egna frågor ibland har varit begränsat. De menar vidare att innehållet emellanåt har blivit för spretigt när dagordningen anpassas för mycket utefter nyinkomna uppdrag, och att det har tagit fokus från mer långsiktiga frågor som programråden har att hantera. Slutligen upplever ledamöterna att informationspunkterna får för stor plats på mötena i förhållande till diskussionspunkterna och att tyngdpunkten i ännu högre grad bör ligga på diskussionen då programråden träffas relativt sällan.

Efter avslutat möte sammanställer Skolverket ett protokoll som skickas ut till ledamöterna. Det använder ledamöterna sedan för att föra tillbaka information till sina branschorganisationer och andra intressenter. Nästkommande möte inleds också med att ge återkoppling på vad som har hänt sedan sist och hur programrådets synpunkter har tagits om hand internt på myndigheten. Ledamöterna är nöjda med hur Skolverket återkopplar resultatet från programrådets möte. De anser också att Skolverket är bra på att motivera och förklara när myndigheten har fattat beslut som inte går i linje med programrådets synpunkter. Däremot efterfrågar ledamöterna i högre grad reflektioner på deras arbete från departementet, på vilket sätt departementet läser och tar hand om synpunkterna som programråden lämnar. Enligt vår förståelse ser ledamöterna programrådets arbete som en kanal till regeringen. Det syns bland annat i deras önskemål om att få möjlighet att lämna egna synpunkter i återslagrapporteringen till regeringen, som Skolverket inte nödvändigtvis måste stå bakom. Det menar Ramböll kopplar an till ledamöternas syn på sig själva som företrädare för arbetslivet med en önskan att påverka systemet som helhet och inte bara Skolverkets arbete.

4. RESULTAT AV NATIONELLA PROGRAMRÅDENS ARBETE

Detta kapitel fokuserar på vad verksamheten i de nationella programråden bidrar med. Inledningsvis beskrivs vilket värde programråden har skapat och därefter berör Ramböll vad det går att säga mer konkret om programrådets bidrag till en yrkesutbildning som motsvarar arbetsmarknadens behov.

4.1 Programråden ger genom expertomdömen viktiga bidrag till utvecklingen av den gymnasiala yrkesutbildningen

Programråden fungerar som ett forum för löpande utbyte mellan Skolverket och avnämare. Ramböll ser positivt på att Skolverket har fått fler och tätare kontakter med avnämarna då det är ett viktigt syfte med forumet. Som redan tidigare nämnts finns flera exempel på hur de nationella programrådets råd har bidragit till yrkesprogrammets utformning och innehåll. Ramböll uppfattar att Skolverket har fått bättre förståelse för hur branscherna ser ut, vilka villkor de präglas av och vad de behöver. Undervisningsråden som är kopplade till programråden är överlag nöjda med vad de får ut av programråden idag. Ramböll uppfattar att programråden framför allt skapar värde genom att bidra med expertkunskap från yrkesområden som programmen utbildar för.

Skolverket vänder sig i stor utsträckning till programråden när synpunkter från arbetsmarknadens parter ska inhämtas. Rambölls bedömning är att programråden blir ett extra viktigt forum i den mån Skolverket inte har så många andra strukturerade kontakter med arbetslivet.

Utöver Skolverket ser även andra aktörer ett värde i programråden. Regeringen har sedan programrådets tillkomst gett dem ett flertal uppdrag vilket indikerar att det ses som ett viktigt forum. Som framgår av regeringens proposition har det saknas ett institutionaliserat samarbete kring yrkesutbildningen likt det i flera andra europeiska länder. Även andra myndigheter, såsom Högskoleverket, Skolinspektion och Myndigheten för yrkeshögskola, har visat intresse att använda sig av det forum programråden utgör för att antingen ta emot information och synpunkter eller för att ge information. Representeranter för branschorganisationer som Ramböll talat med och som inte sitter med i programråden lyfter att ett potentiellt värde med programråden är att branscherna kan öka Skolverkets kunskap om vad som efterfrågas på arbetsmarknaden och påverka utbildningarna därefter. Personerna anser att det är viktigt att Skolverket har förståelse för hur arbetslivet ser ut och att de lyssnar in branschernas synpunkter.

4.2 Svårt att härleda Skolverkets beslut direkt till programrådets råd och stöd

Det är svårt att härleda Skolverkets beslut direkt till programrådets råd och stöd. Programrådets inspel har påverkat Skolverkets arbete och det finns flera tydliga exempel på det, men de är inte tillräckliga för att på ett övergripande plan bedöma i vilken grad programrådets inspel ensamt har påverkat Skolverkets utvecklingsarbete med att stärka den gymnasiala yrkesutbildningens flexibilitet och kvalitet och säkerställa en rekrytering utifrån arbetsmarknadens behov.

Ramböll kan utifrån ett mer teoretiskt perspektiv, som bygger på den programlogik som presenterades i kapitel 2, resonera kring vilka resultat som har varit möjliga att uppnå. Så som Ramböll har beskrivit ovan, så har det funnits begränsad tillgång till strukturerade och oberoende underlag som gör det möjligt för programråden att ge strategiskt stöd genom att dra slutsatser kring arbetsmarknadens behov. Det försvårar i sin tur möjligheten för Skolverket att använda slutsatserna som underlag för att anpassa rekryteringen till yrkesutbildningen utifrån arbetsmarknadens behov. Möjligheterna att nå resultat kopplade Skolverkets arbete med att utveckla kvaliteten och flexibiliteten i den gymnasiala yrkesutbildningen har varit högre. Möjligheten att dra slutsatser kring dessa frågor vilar i högre grad på ledamöternas praktiska erfarenhet och expertkunskap och ställer inte lika höga krav på att Skolverket tillhandahåller strukturerade och oberoende underlag.

5. REKOMMENDATIONER

Ramböll menar att det finns vissa centrala faktorer som har påverkat hur arbetet med programråden har fungerat hittills och som sätter upp ramarna för hur råden kan utvecklas framöver. Skolverket förfogar endast över en del av dessa faktorer. Nedan listas de delar av programrådets konstruktion och sammanhang som villkorar deras verksamhet.

Skolverkets organ

- Myndigheten återrappporterar till regering och departement
- Finns bara när de sammankallas av Skolverket
- Ledamöterna sitter på personligt mandat

Uppdrag

- Att bistå Skolverket med synpunkter och råd
- Hanterar både strategiska och operativa frågor
- Hanterar även frågor som inte rör gymnasieskolans yrkesprogram, så som vuxenutbildning och gymnasiesärskolan

Sammanhang

- Yrkesutbildningens mångfacetterade program gör att de olika programråden skiljer sig åt
- De nationella programråden har ingen formell relation till de regionala och lokala programråden
- Programråden arbetar med en del av yrkesutbildningen i Sverige, utan koppling till andra delar så som yrkeshögskoleutbildning

Med detta i åtanke presenterar Ramböll våra rekommendationer för det fortsatta arbetet med de nationella programråden för yrkesprogrammen. Rekommendationerna syftar till att utveckla den del av programrådets verksamhet som Skolverket förfogar över. Ramböll anser att Skolverket bör: Tydliggöra syftet med programrådets funktion i förhållande till övrigt internt arbete, använda en mer utvecklad verksamhetsplan för att styra arbetet och säkra att programråden har tillgång till relevant underlag i arbetet.

5.1 Tydliggör syftet med programrådets funktion i förhållande till övrigt internt arbete

Rambölls inledande rekommendation till Skolverket är att tydliggöra syftet med programrådets funktion i förhållande till övrigt internt arbete med gymnasial yrkesutbildning. Vilken typ av råd och synpunkter vill Skolverket ha? Ska programråden bidra med något utöver dessa råd? Vad i så fall? Genom att tydliggöra programrådets bidrag blir det enligt Ramböll också lättare att besluta om sammansättning av ledamöter och vilket mandat ledamöterna ska ha på sina poster. Det blir också tydligt vad programråden **inte** kan bidra med och i vilka frågor som Skolverket behöver söka andra former av samarbete med arbetslivet.

Nedan beskrivs flera tänkbara värden som programråden kan bidra med, och som enligt vår bedömning ryms inom regeringsuppdraget så som det är formulerat idag.

Tabell 4 Programrådets bidrag i arbetet med nationella programråd

Typ av bidrag	Krav på sammansättningen av ledamöter	Typ av mandat
Praktikers omdömen Råd och synpunkter från personer med kunskap från ett specifikt yrke eller skolans värld	Spejla samtliga inriktningar på programmen Inkludera personer/organisationer med djup förankring i specifika yrken och i skolans värld	Personligt mandat
Expertomdömen Råd och synpunkter från personer med övergripande kunskap om hela eller delar av ett yrkesområde	Spejla samtliga inriktningar på programmen	Mandat att representera, Personligt mandat
Förankrade omdömen Råd och synpunkter som är förankrade hos en enskild aktör, inom hela eller delar av ett yrkesområde	Spejla samtliga inriktningar på programmen Inkludera organisationer som har stort kontaktnät Företrädare för både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer	Mandat att representera
Expertomdömen från den regionala eller lokala arbetsmarknaden Råd och synpunkter från personer med övergripande kunskap om hela eller delar av ett yrkesområde i en viss region	Spejla samtliga inriktningar på programmen Spejla landets geografi eller sk. lokala eller funktionella arbetsmarknadsregioner	Mandat att representera, Personligt mandat
Analyser och underlag Tillhandahåller kunskapsunderlag (egna eller andras) inför diskussion eller beslutsfattande på Skolverket	Spejla samtliga inriktningar på programmen Inkludera organisationer med kapacitet att samla in och analysera material Inkludera organisationer som har stort kontaktnät	Mandat att representera
Spridning och synliggörande av Skolverkets arbete Sprida myndighetens arbete med yrkesutbildningsfrågor till en bredare målgrupp	Spejla samtliga inriktningar på programmen Inkludera organisationer som har stort kontaktnät	Mandat att representera

5.2 Använd en mer utvecklad verksamhetsplan för att styra arbetet

Ramböll rekommenderar att Skolverket upprättar en verksamhetsplan för programrådets arbete. Det skulle skapa en ökad tydlighet i arbetet för såväl ledamöterna som Skolverket och öka förutsättningarna för Skolverket att styra programrådets arbete i önskvärd riktning. En verksamhetsplan bör innehålla målen för arbetet, en strategi för hur målen ska uppnås⁵, vilka aktiviteter som ska genomföras under året, vilka uppdrag som ska hanteras (ev. vilka områden som är prioriterade), beskrivning av ansvarsfördelning och hur arbetet ska följas upp och utvärderas. Programråden har många uppdrag att hantera och kan under en mandatperiod räkna med att ett flertal uppdrag tillkommer. Planeringen bör därför vara ett levande verktyg som kan justeras utifrån omständigheterna.

⁵ I utformningen av strategin ges möjlighet att fundera över: vilka är vi? Vad ska vi göra? Varför gör vi det? Hur ska det göras? Vilka gör vi det för? Vilka omvärldsfaktorer kommer att påverka oss framöver?

Utöver det rekommenderar Ramböll att utveckla dagordningen gentemot ledamöterna så att den utgör en tydligare vägledning kring vilken typ av råd Skolverket behöver och varför. Det skulle öka möjligheterna för ledamöterna att förbereda sig inför mötena och för att de på plats ska kunna ge så relevanta och kvalificerade råd som möjligt.

5.3 Säkra tillgång till relevant underlag i arbetet

Ramböll rekommenderar slutligen att Skolverket säkrar tillgången på strukturerat underlag i arbetet med de nationella programråden. Det handlar dels om statistik och skriftliga analyser som gör det möjligt att i högre grad hantera frågor som kräver en bredare analys av yrkesområden eller arbetsmarknaden i stort. I den mån Skolverket inte kan tillhandahålla ledamöterna med systematiska och oberoende underlag bör Skolverket se till att ledamöter får dem via andra myndigheter eller aktörer.

Utöver det rekommenderar Ramböll att Skolverket använder sig av stödfunktioner för att få underlag i komplexa frågor, säkerställa vissa perspektiv i en diskussion eller för att förankra frågor hos en bredare målgrupp. Möjliga stödfunktioner skulle kunna vara inbjuden expertis, adjungering av personer med särskilda kunskaper, remissrundor och involvering av elever. Val av stödfunktion beror i sin tur på vilka frågor programråden ska diskutera och vad diskussionen ska mynna ut i.

Nedan ges några exempel på frågor där Skolverket med fördel kan använda sig av stödfunktioner.

Tabell 5 Stödfunktioner i arbetet med nationella programråd

Typ av stöd	Syfte	Exempel på frågor
Bjuda in expertis	Få underlag i komplexa frågor som ledamöterna ensamma inte behärskar Säkerställa vissa perspektiv eller kunskaper i en diskussion	Frågor om gymnasiesärskola, ex. etablering av personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden Behov av utbildning inom nya områden
Adjungera personer med särskild kunskap till programrådets möten	Säkerställa vissa perspektiv eller kunskaper i en diskussion	Anpassa, utveckla eller förnya utbildningsutbud Tillgång och kvalitet i APL Frågor om vuxenutbildning
Remissrundor	Få inspel på programrådets arbete från en bredare målgrupp Förankra frågor hos en bredare målgrupp	Behov av utbildning inom nya områden Elevers etablering på arbetsmarknaden
Bjuda in elever	Säkerställa vissa perspektiv eller kunskaper i en diskussion Förankra frågor hos en bredare målgrupp Ett sätt att möta kravet i regeringsuppdraget om att tillfråga elever	Kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet Rekrytering till yrkesutbildning Könsneutral gymnasieskola

6. REFERENSER

Proposition 2008/09:199. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. Stockholm, Utbildningsdepartementet.

Redovisning av regeringsuppdrag dnr. 2011:1013. *Redovisning av uppdrag om Skolverkets samverkan med de nationella programråden för yrkesprogrammen i gymnasieskolan*. Stockholm, Skolverket.

Redovisning av regeringsuppdrag dnr. 61-2009:807. *Redovisning av uppdrag om nationella råd för yrkesprogrammen*. Stockholm, Skolverket.

Redovisning av regeringsuppdrag dnr. 61-2011:01013. *Redovisning av uppdrag om nationella råd för yrkesprogrammen*. Stockholm, Skolverket.

Regeringsbeslut U2009/5399/G. *Uppdrag till statens skolverk angående nationella råd för yrkesprogrammen*. Stockholm, Utbildningsdepartementet.

SOU 2008:27. Gymnasieutredningen. *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola: betänkande*. Stockholm: Fritze.

BILAGA 1: KORT OM METOD

Ramböll inledde utvärderingen med att utarbeta en interventionslogik över nationella programrådets arbete i form av en förändringsteori. **Förändringsteorin** ska ses som en logisk karta över hur programråden är tänkta att fungera. Sambandet mellan vilka aktiviteter/diskussionsfrågor som är tänkta att leda till vilka resultat på kort och lång sikt tydliggörs i förändringsteorin. Detta har sedan varit den grundsten som utvärderingen har vilat på. Ramböll arbetade fram förändringsteorin utifrån målsättningar som regeringen har formulerat i regeringsuppdrag, regleringsbrev och kompletterande uppdrag samt utifrån samtal med undervisningsråd som var med och startade upp arbetet med programråden.

På samma sätt togs en **processkarta** fram över Skolverkets arbete. Syftet var att kartlägga viktiga förutsättningar, i termer av kunskap, föreståelse och resurser, som behöver finnas på plats på Skolverket, hos ledamöterna och hos beställaren för att kunna bedriva ett effektivt arbete.

Datainsamlingen som därefter följde syftade till att följa upp resultaten som specificerats i förändringsteorin samt att undersöka i vilken mån viktiga förutsättningar för att bedriva arbetet med regeringsuppdraget har funnits plats. Följande datainsamling ligger till grund för analysen av uppdraget.

- Dokumentstudier
- Intervju med handläggare på Utbildningsdepartementet
- Fokusgrupper med ledamöter i programråden
- Intervjuer med ledamöter i programråden
- Intervjuer med företrädare för Skolverket
- Workshop med företrädare för Skolverket

Dokumentstudier

Löpande genom hela utvärderingsinsatsen har Ramböll studerat olika dokument kopplade till arbetet med nationella programråd. Inledningsvis handlade det om att läsa bakgrunden till regeringens uppdrag i utredning, proposition, regeringsuppdrag. Därefter har Ramböll studerat dagordningar och protokoll från programrådets möten samt återspårningen till regeringen.

Intervju med handläggare på Utbildningsdepartementet

Ramböll genomförde tidigt i utvärderingen en strukturerad telefonintervju med en handläggare på Utbildningsdepartementet med ansvar för frågor om gymnasial yrkesutbildning. Syftet var bland annat att undersöka regeringens syn på vad programråden ska åstadkomma på kort och lång sikt och i vilken mån regeringen hittills har använt programrådets analys och slutsatser.

Fokusgrupper med ledamöter i programråden

Ramböll genomförde två fokusgrupper med ledamöter som tillsammans representerade nio av tolv programråd. Inbjudan gick ut till ett slumpmässigt urval av ledamöter. Totalt deltog 17 ledamöter, varav fem i den första och tolv i den andra. Fokusgruppen genomfördes i Skolverkets lokaler i Stockholm. Huvudsakliga frågeområden för fokusgruppen var; programrådets syfte och funktion, innehåll och verktyg, samverkan i råden och övriga frågor som ledamöterna ville lyfta.

Intervjuer med ledamöter i programråden

För att även fånga in synpunkter från ledamöter som bor långt från Stockholm och därmed inte hade möjlighet att delta i fokusgruppen genomfördes sex kompletterande telefonintervjuer. I intervjuerna ställdes frågor kring samma teman som i fokusgrupperna. Med intervjuer som komplement till fokusgrupperna fångade utvärderingen in synpunkter från samtliga tolv programråd.

Intervjuer med företrädare för Skolverket

Ramböll har intervjuat tolv undervisningsråd samt chefen för Gymnasieenheten på Skolverket. Tre av undervisningsråden arbetar på Vuxenutbildningsenheten på Skolverket, resterande på Gymnasieenheten. Intervjuerna genomfördes som en strukturerad telefonintervju vilket innebär att Ramböll hade en i förväg beslutad frågeguide. I slutet av intervjun gavs respondenten tillfälle

att lämna egna synpunkter. I intervjun ställdes frågor om målet med programrådets arbete och hur Skolverket har styrt och organiserat arbetet.

Workshop med undervisningsråd på Skolverket

Datainsamlingen avslutades med en workshop med undervisningsråd på Skolverket. Syftet med workshopen var att borra djupare i vilket värde programråden kompletterar Skolverkets interna arbete med gymnasial yrkesutbildning med och på vilket sätt det skulle kunna stärkas. Cirka 15 undervisningsråd deltog på workshopen som leddes av Ramböll.