

Redovisning av uppdrag om att föreslå en försöksverksamhet med en inriktning mot handelsområdet på ekonomiprogrammet inom gymnasieskolan

U2018/03629/GV

Härmed redovisas enligt uppdrag (U2018/03629/GV) förslag till utformning av en försöksverksamhet med en inriktning mot handelsområdet på ekonomiprogrammet inom gymnasieskolan.

Till redovisningen hör följande bilagor:

Bilaga: Förslag till förordning (2019:xx) om försöksverksamhet med en inriktning mot handelsområdet på ekonomiprogrammet inom gymnasieskolan med förslag till examensmål för försöksverksamhet med inriktning mot handelsområdet på ekonomiprogrammet

Sammanfattning

Förslaget innebär att huvudmän ska kunna ansöka om att delta i en försöksverksamhet med en handelsinriktning på ekonomiprogrammet. Inriktningen ska innehålla kurser från handels område med bibehållna förutsättningar från yrkesprogrammets struktur och organisation vilket medför att den minsta garanterade undervisningstiden för utbildningen ökar från 2 180 till 2 240 timmar, att minst fyra veckors arbetsplatsförlagt lärande, apl, ska ingå och att en samverkan med arbetslivet regleras. Inriktningen föreslås omfatta 400 poäng och programfördjupningen 200 poäng. Kurser från handels område som bygger på inriktningens kurser föreslås läggas till i programfördjupningen. Förslaget är att huvudmän ska kunna ansöka om att delta i försöksverksamheten vid tre tillfällen, men att den ska omfatta sju läsår då elever kan påbörja inriktningen. Förslaget innebär att en utvärdering av försöksverksamheten lämnas i juni 2025 och kommer då att avse tre årskullar.

1. Bakgrund

1.1 Uppdraget

Skolverket fick genom ett regeringsbeslut (U2018/03629/GV) den 30 augusti 2018 i uppdrag att föreslå en försöksverksamhet med en inriktning mot handelsområdet på ekonomiprogrammet inom gymnasieskolan. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 mars 2019.

Uppdraget är att lämna förslag till hur försöksverksamheten ska regleras, villkor för huvudmäns deltagande samt lämplig längd och omfattning. Vidare är uppdraget att redovisa hur en uppföljning och utvärdering bör genomföras, föreslå en tidplan för genomförandet samt bedöma de kostnader som kan förväntas uppkomma.

2.1 Bakgrund till uppdraget

Genom den strukturförändring och snabba utveckling som sker inom många branscher förändras arbetsuppgifterna inom befintliga yrken samtidigt som nya yrkesområden växer fram. Utmärkande för svenskt arbetsliv är att många yrken är kunskapsintensiva och att många anställda kommer att behöva bygga på sin utbildning senare, bl.a. 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. Handelsområdet är ett exempel på en bransch som genomgår en snabb omvandling som innebär att kompetensbehoven påverkas.

Ekonomiprogrammet som är ett högskoleförberedande program har vissa beröringspunkter med handelsområdet och bedömningen är att branschen för sin kompetensförsörjning skulle behöva anställa elever med kompetens från såväl yrkesprogram som från högskoleförberedande program. Bedömningen är att vissa

elever kan ha ett intresse av att läsa ett högskoleförberedande program samtidigt som de ges en tydligare bild av ett möjligt arbetsliv inom handelsområdet.

2. Arbetsprocess

2.1 Extern samverkan

Skolverket har i sitt beredningsarbete utgått från förslagen i Gymnasieutredningens betänkande *En gymnasieutbildning för alla* (SOU 2016:77) om en handelsinriktning på ekonomiprogrammet och från regeringsuppdraget. Myndigheten har bjudit in lärare och skolledare från fristående och kommunala skolor som erbjuder ekonomiprogrammet samt handels- och administrationsprogrammet vid ett trettioal orter i Sverige för att samråda utifrån de förslag som presenterades i Gymnasieutredningen. Frågeställningarna rörde framför allt vilket innehåll en eventuell handelsinriktning på ekonomiprogrammet borde ha, och de synpunkter som framkom har varit värdefulla i det fortsatta arbetet.

Skolverket har också haft samråd med elever och lärare inom såväl ekonomiprogrammet som handels- och administrationsprogrammet samt med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Myndigheten har även inhämtat synpunkter från det nationella programrådet för handels- och administrationsprogrammet och från rådet för de högskoleförberedande programmen. Därtill har Skolverket haft samråd med företrädare från ett antal företag som är verksamma inom handelssektorn.

2.2 Extern remiss

Förslagen remitterades till 44 remissinstanser. En öppen remiss publicerades samtidigt på skolverket.se.

3. Vägval och avgränsningar

3.1 Hur försöksverksamheten bör regleras

Försöksverksamheten bör regleras i en försöksförordning (se bilaga) i vilken Skolverket bemyndigas föreskriftsrätt om vilka kurser som ska ingå i inriktningen samt vilka kurser som får erbjudas inom programfördjupningen. Skolverket har bedömt att försöksverksamheten bör följa samma garanterade undervisningstid som ekonomiprogrammet med undantag av de inslag i utbildningen som utgörs av en inriktning mot handelsområdet.

Genom att yrkesämnena enligt förslaget ingår i ett högskoleförberedande program har Skolverket vidare valt att föreslå regleringar om apl och samverkan med arbetslivet som syftar till att säkerställa att dessa delar genomförs i enlighet med de intentioner som gäller för yrkesprogram.

3.2 Villkor för deltagande

Skolverkets förslag är att kommuner och landsting som erbjuder utbildning på nationella program inom gymnasieskolan samt enskilda huvudmän som har godkännande för ekonomiprogrammet får beviljas att delta i försöksverksamheten. Myndigheten bedömer dock att enskilda huvudmän som har tillstånd för att bedriva ekonomiprogrammet bör ha möjlighet att medverka i försöksverksamheten utan att särskilt ansöka om tillstånd för inriktningen.

Skolverkets förslag är att myndigheten efter ansökan beslutar vilka huvudmän som får delta i försöksverksamheten. Villkoren för att få delta i försöksverksamheten begränsas av att det etableras eller finns ett lokalt programråd för samverkan mellan skola och arbetsliv och att det lokala programrådet ges möjlighet att medverka i kvalitetsarbetet kring utbildningen. Vidare krävs att en planering för varje elev och arbetsplats inför apl dokumenteras av skolan. Detta syftar till att säkerställa en god dialog mellan skolan och arbetsplatsen och ett effektivt nyttjande av tiden för apl.

Förutom dessa villkor menar Skolverket att försöksverksamheten inte bör begränsas till ett visst antal huvudmän eller skolor. Skolverkets förhoppning är därmed att utvärderingen av försöksverksamheten inte kommer att bygga på ett alltför begränsat underlag.

3.3 Försöksverksamhetens längd och omfattning

Skolverkets förslag är att utbildning på inriktningen inom försöksverksamheten ska kunna påbörjas från och med höstterminen 2020 och att en utvärdering lämnas till regeringen i juni 2025. Regeringen kan besluta om en eventuell permanentning av inriktningen därefter. För att inget glapp mellan försöksverksamheten och en eventuell permanent fortsättning för inriktningen ska uppstå föreslås att försöksförordningen gäller till och med juni 2028. Det innebär att medverkande skolor kan anta elever till utbildningen fram till och med hösten 2025 och starta inriktningen under utbildningens andra år till och med höstterminen 2026. Skolverkets bedömning är att en försöksverksamhet mellan 2020 och 2028 är tillräckligt omfattande för att skolhuvudmän ska uppfatta kontinuiteten som ett incitament att vilja delta i verksamheten, men tillräckligt begränsad för att försöksverksamheten ska kunna utvärderas och avslutas eller permanentas inom överskådlig tid.

3.4 Försöksverksamhetens uppföljning och utvärdering

Skolverkets förslag är att en utvärdering av försöksverksamheten lämnas till regeringen i juni 2025 efter att tre årskullar hunnit fullfölja studierna på inriktningen. Det innebär att utvärderingen kommer att omfatta elever som påbörjar sin gymnasieutbildning höstterminen 2019 och väljer inriktning höstterminen 2020, samt de elever som påbörjar sin gymnasieutbildning höstterminen 2020 och höstterminen 2021. Till viss del omfattar även

utvärderingen elever som påbörjar sin utbildning höstterminen 2022 och som avslutar sina studier i juni 2025 men där fullständig statistik inte kommer att vara tillgänglig.

Syftet med försöksverksamheten är att bredda kompetensförsörjningen till handelsbranschen. För att följa eleverna över tid och undersöka om de söker sig till arbetsmarknaden direkt efter avslutad utbildning eller om de väljer att läsa vidare på högskola efter gymnasieskolan skulle försöket behöva pågå 10–15 år. En sådan eftersläpning i registren när det gäller uppgifter om arbete och inkomster kommer av att uppgifterna hämtas från taxeringsregister. Bedömningen är dock att det inte är rimligt att försöksverksamheten ska pågå under så lång tid eftersom mycket hinner hända både inom gymnasieskolan och på arbetsmarknaden. På längre sikt är det möjligt att följa upp kompetensförsörjningen till handeln, men då utanför försöksverksamheten.

Skolverket kommer utifrån syftet i utvärderingen, med viss anpassning bland annat utifrån hur många som deltar i försöksverksamheten, att besvara de preliminära frågeställningar som är möjliga inom de givna tidsramarna. Utvärderingen kommer att ge kunskap om intresse för och deltagande i försöksverksamheten, förutsättningar för deltagande skolor och huvudmän att arbeta utifrån den nya inriktningen samt frågor som berör skolornas samarbete med arbetslivet. Vidare avser Skolverket att undersöka om försöksverksamheten har varit kostnadsdrivande, tillgång till lärare som kan undervisa på handelsinriktningen, samt eventuellt elevernas syn på valet av utbildningen och deras resultat.

3.5 Tidplan för försöksverksamhetens genomförande

Skolverket föreslår att försöksförordningen ska träda i kraft den 1 oktober 2019 och upphöra den 30 juni 2028. Den föreslås tillämpas på inriktning som påbörjas under tiden 1 juli 2020–1 oktober 2026. Det innebär att förordningen sträcker sig längre än vad utvärderingen omfattar för att huvudmän och skolor ska kunna erbjuda utbildningen årligen fram till dess att ett beslut kan tas om att försöket ska permanentas eller upphöra. Skolverket önskar att regeringen fattar beslut om försöksverksamheten och förordningen senast under tidig höst 2019 för att möjliggöra planering för ansökningsförfarande och uppföljning av eleverna.

Skolverket bedömer att myndigheten, under förutsättning att regeringen fattar erforderliga beslut under hösten 2019, kan meddela föreskrifter i tid för att tillämpas inför höstterminen 2020. Med en sådan tidsplan hinner huvudmännen också ansöka om deltagande i försöksverksamheten och skolor kan erbjuda inriktningen för elever som börjar utbildningens andra år hösten 2020. Dessutom hinner huvudmän och skolor informera elever i årskurs 9 som står inför sitt gymnasieval.

Ansökningstiden för huvudmän att medverka i försöksverksamheten föreslås vara begränsad till den 1 december 2019, samt den 15 september 2020 och 2021. Skolverket avser att följa de huvudmän, skolor och elever som är med i försöket i

första hand fram till och med juni 2024 vilket redovisas i utvärderingen som avses lämnas i juni 2025.

3.6 Kostnader för försöksverksamheten

En analys av kostnader för att bedriva utbildning inom inriktningen behöver bygga på ett antal hypotetiska antaganden. Det gäller hur många elever som skulle delta i försöket, att utbildningen kan locka elever som annars skulle ha sökt sig till det dyrare handels- och administrationsprogrammet samt att en yrkesinriktad inriktning på ett högskoleförberedande program kan motverka studieavbrott eller förlängd studietid vid byte av studieväg. Den föreslagna utökningen av undervisningstiden bör dessutom sättas i relation till att delar av undervisningstiden förläggs till en arbetsplats. Skolverket lämnar ingen kostnadsberäkning eftersom dessa hypotetiska faktorer såväl kan öka som minska kostnaderna för att bedriva utbildningen. Därtill är det frivilligt för en huvudman att delta i försöket. Skolverket bedömer därför att ett deltagande bör hanteras inom befintliga kostnadsramar men att utvärderingen av försöksverksamheten bör undersöka kostnader förknippade med deltagandet.

4. Förslag

4.1 Inriktningens omfattning och innehåll

Skolverkets förslag är att en handelsinriktning ska omfatta 400 poäng och programfördjupningen 200 poäng vilket avviker från ekonomiprogrammets 300 inriktningspoäng och 300 fördjupningspoäng. Utifrån detta kan en huvudman välja att låta kurser som omfattar minst 400 poäng och som mest 600 poäng från handelsområdet ingå i utbildningen. Skolverkets bedömning är att omfattningen är rimlig för att eleverna ska kunna utveckla grundläggande kunskaper inom handelsområdet.

Skolverket föreslår att myndigheten får föreskrivningsrätt för försöksverksamheten och därmed för vilka kurser som ska ingå i inriktningen och i programfördjupningen. Av de föreslagna examensmålen framgår det att myndigheten har identifierat att inriktningen bör ge kunskaper inom områdena försäljning och kundservice samt inköp och logistik.

4.2 Garanterad undervisningstid

Skolverkets förslag är att undervisningstiden utökas med 60 timmar så att elever som läser inriktningen mot handelsområdet på ekonomiprogrammet inom försöksverksamheten ska ha rätt till minst 2 240 undervisningstimmar om 60 minuter i garanterad undervisningstid. Skolverket bedömer att elever på ett högskoleförberedande program inte har bättre förutsättningar att kunna tillgodogöra sig yrkeskunskaper genom en högre studietakt än vad elever på ett yrkesprogram har. Skolverket bedömer inte att elever som har läst ekonomiprogrammets programgemensamma kurser, och bland dessa

företagsekonomi 1, har förkunskaper som handelskurserna på ett tydligt sätt bygger på. Bedömningen är därför att eleverna, för att tillgodogöra sig yrkeskurserna inom handelsområdet, bör ges likvärdiga möjligheter att läsa dessa som elever på handels- och administrationsprogrammet. Skolverket föreslår därför att den minsta garanterade undervisningstiden utökas för utbildningen med 60 timmar för att tiden för inriktnings- och programfördjupningskurserna ska ligga i paritet med den enligt skollagen (16 kap. 17 §) genomsnittliga tid som ägnas åt kurser på ett yrkesprogram.

4.3 Apl

Skolverket föreslår att minst fyra veckors apl ska ingå i utbildningen och att den följer gymnasieförordningens reglering (4 kap. 12 §) om att varje vecka för eleven ska anses motsvara 23 timmars garanterad undervisningstid. Bedömningen är, i enlighet med Gymnasieutredningens förslag, att en sådan kortare apl-period ger en inblick i och en viss introduktion till ett yrke, snarare än en omfattande yrkesförberedelse. Detta ligger i linje med att ekonomiprogrammet fortfarande ska vara ett högskoleförberedande program.

Skolverket föreslår även att apl ska kvalitetssäkras genom att en planering ska dokumenteras. Bedömningen är att apl som enbart omfattar minst fyra veckor ställer höga krav på ett effektivt nyttjande av tiden och att det är särskilt angeläget att stärka införandet av apl på ett högskoleförberedande program genom denna åtgärd. Kravet på att en plan ska upprättas för elevens apl-period ställs för att säkerställa att eleven ges förutsättningar att uppnå avsett lärande. Skolan behöver i förväg kartlägga och med arbetsplatsen komma överens om de arbetsuppgifter som kan genomföras på arbetsplatsen. På så sätt kan lärandet anknyta till såväl kursernas centrala innehåll som utgöra ett stöd för lärarnas utvärdering av elevernas kunskaper.

4.4 Samverkan med arbetslivet

Skolverket föreslår därtill att samverkan med arbetslivet regleras. En handelsinriktning på ekonomiprogrammet har en tydlig koppling till yrkeslivet och myndighetens bedömning är att förekomsten av ett lokalt programråd stärker samverkan mellan skola och arbetsliv. Att ett lokalt programråd dessutom ska beredas möjlighet att medverka i det systematiska kvalitetsarbetet för utbildningen menar Skolverket förstärker en annars på högskoleförberedande program svag koppling till arbetslivet. Skolverket menar vidare att det nationella programrådet för handels- och administrationsprogrammet bör höras i frågor som berör utbildningen för att verka för en motsvarande nationell samverkan mellan utbildning och arbetsliv.

4.5 Examensmål och gymnasiearbete

Skolverket menar att försöksverksamheten ska vara tydligt profilerad mot handeln. Därför föreslår myndigheten att inriktningen ska leda till ett arbete i handeln, till

yrkeshögskola eller annan högskoleutbildning. Skolverket föreslår även att gymnasiearbetet för inriktningen, likt inriktningar inom det estetiska programmet och samhällsvetenskapsprogrammet, ska ha vissa anpassningar där den högskoleförberedande skriftliga rapporten kan ersättas på ett lämpligt sätt kompletterat med en kortare skriftlig redogörelse.

5. Remissynpunkter

De remissinstanser som har lämnat synpunkter är i huvudsak positiva till förslagen i allmänhet och förslagen om samverkan med arbetslivet i synnerhet. I de fall farhågor uttrycks gäller dessa att förslagen skulle kunna vara kostnadsdrivande eller att apl-perioden är för kort. Några remissinstanser har synpunkter på examensmålen eller på utbildningens innehåll. Dessa och övriga synpunkter sammanfattas nedan.

5.1 Kostnadsrelaterade synpunkter

Synpunkter har inkommit på att den utökade undervisningstiden bedöms medföra ökade kostnader och remissinstanserna önskar därför ett riktat statsbidrag eller att elevpengen ökar för att kompensera för den utökade undervisningstiden. SKL ser positivt på förslaget men menar att utvärderingen bör belysa om försöksverksamheten har varit kostnadsdrivande. Skolverket har ovan uppskattat att kostnaderna för försöket såväl kan öka som minska men att de bygger på ett antal hypotetiska antaganden som bör ingå i utvärderingen av försöket. Myndigheten lämnar därför dessa synpunkter utan åtgärd.

5.2 Apl-relaterade synpunkter

Företrädare för vissa huvudmän och handelsbranschen har ansett att fyra veckors apl är för kort. De skäl som framförs är att det finns risk att praktik utan direkt koppling till kursernas centrala innehåll kommer att genomföras istället för apl. Eftersom Skolverkets förslag gäller fyra veckors ämnesplanestyrd apl, vilken huvudmännen är fria att utöka, samt att en överenskommelse ska dokumenteras för varje elev och arbetsplats, menar Skolverket att den farhåga som remissinstanserna lyfter minskar. Skolverket lämnar därför synpunkterna utan åtgärd.

5.3 Examensmål, gymnasiearbete och utbildningens innehåll

Svenskt Näringsliv anser, liksom Ung Företagsamhet, att entreprenörskap och företagande bör lyftas ytterligare i inriktningen och att det bör vara inskrivet att den kan leda till eget företagande. Skolverket menar att synpunkterna, om de beaktas, skulle medföra en dubbelreglering eftersom entreprenörskap redan finns som ett perspektiv i gymnasieskolans läroplan och företagande i ekonomiprogrammets examensmål. Därtill bedömer Skolverket att försöksverksamheten ska vara tydligt profilerad mot handeln och att inriktningen därför uttalat ska leda till ett arbete i handeln, till yrkeshögskola eller annan

högskoleutbildning, till skillnad från t.ex. inriktningen ekonomi där det är uttalat att inriktningen också ska ge färdigheter i att starta och driva ett företag. Synpunkterna lämnas därför utan åtgärd.

Lärare och rektorer vid en gymnasieskola har haft synpunkter på förslaget till gymnasiearbetets utformning som man menar alljämt bör betona programmets högskoleförberedande karaktär. Eftersom försöksverksamheten ska vara tydligt profilerad mot handeln och att inriktningen, till skillnad från programmets andra inriktningar, ska kunna leda bl.a. till ett arbete i handeln eller studier vid yrkeshögskola, anser Skolverket att det är motiverat att gymnasiearbetet har vissa anpassningar. Synpunkterna lämnas därför utan åtgärd.

Några huvudmän har haft synpunkter på att inriktningens omfattning minskar flexibiliteten för skolorna att profilera sina utbildningar eller effektivisering genom samläsning av kurser mellan inriktningarna. Vidare har remissinstanser haft synpunkter på vilka kurser som bör ingå i utbildningen. Skolverket avvaktar föreskrivningsrätt om vilka kurser som får ingå i inriktningen och lämnar dessa synpunkter utan åtgärd.

5.4 Övriga synpunkter

SKL har framfört områden som man ser bör ingå i utvärderingen av försöksverksamheten. Dessa gäller bland annat tillgång till lärare som kan undervisa på handelsinriktningen, utveckling av elevernas kunskapsresultat samt elevernas syn på valet av utbildning. Dessa synpunkter har beaktats.

DO vill att diskrimineringslagstiftningen särskilt beaktas. Skolverket menar att förslaget bygger på ekonomiprogrammet och befintliga kurser inom handels- och administrationsprogrammet, och att inget nytt därför framkommer som föranleder att diskrimineringslagen särskilt beaktas i denna försöksverksamhet.

Företrädare för handelsbranschen har önskemål om fortbildningsinsatser för handelslärare och vill att apl, lokala programråd och yrkeskompetenser följs upp av Skolinspektionen. Enskilda huvudmän har påtalat vikten av att en apl-samordnare och ett apl-nätverk bör finnas eller att statusen på yrkesprogrammen höjs så att eleverna väljer dessa. Skolverkets bedömning är att i den mån dessa synpunkter berör myndighetens ansvar arbetar Skolverket parallellt med dem.

6. Övrigt

6.1 Närliggande frågor

Eftersom en översyn av handels- och administrationsprogrammet pågår vore det önskvärt om beslut kan fattas parallellt för ändringar i programmet och för förslagen till denna försöksverksamhet.

6.2 Information och implementering

Skolverket avser, om beslut fattas, att använda sina kanaler för att sprida information om försöksverksamheten. Det inkluderar Skolverkets webbplats, sociala medier, nyhetsbrev samt utskick till de huvudmän som erbjuder ekonomiprogrammet enligt Skolenhetsregistret. Stöd för implementering av apl kan erbjudas bland annat genom Skolverkets handledarutbildning.

6.3 Lärlingsutbildning

En diskussion har uppkommit under arbetsprocessen om ifall en handelsinriktning på ekonomiprogrammet ska kunna ges som lärlingsutbildning. Skolverket menar att det är möjligt att förlägga mer än 4 veckors undervisning som apl, men eftersom försöksverksamheten gäller en inriktning på ett högskoleförberedande program vill Skolverket förtydliga att lärlingsutbildning inte är möjlig eftersom skollagen (16 kap. 11 §) reglerar att lärlingsutbildning enbart får förekomma på yrkesprogram.