

Konsekvensutredning avseende förslag till föreskrifter om försöksverksamhet med en handelsinriktning på ekonomiprogrammet inom gymnasieskolan

Sammanfattning

Förslaget innebär att huvudmän ska kunna ansöka om att delta i en försöksverksamhet med en handelsinriktning på ekonomiprogrammet. Inriktningen ska innehålla kurser från handelsområdet 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 apl ska ingå och att en samverkan med arbetslivet regleras. Inriktningen föreslås omfatta 400 poäng och programfördjupningen 200 poäng. Kurser från handelsområdet 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.

Bakgrund

Handeln genomgår en snabb omvandling som innebär att kompetensbehoven inom branschen 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 handels- och administrationsprogrammet som från ekonomiprogrammet. Regeringen har bedömt 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. Regeringen har därför givit Skolverket i uppdrag att föreslå en försöksverksamhet med en inriktning mot handelsområdet inom gymnasieskolan (U2018/03629/GV).

A Allmänt

1. Beskrivning av vad Skolverket vill uppnå

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 sådant exempel.

Bedömningen är att rekryteringsbehoven inom handeln är större än vad som kan tillgodoses genom elever från handels- och administrationsprogrammet, liksom att de yrken som finns och håller på att utvecklas kräver fler och bredare utbildningsvägar. En väg kan öppnas med en handelsinriktning på ekonomiprogrammet genom att eleverna ges en tydlig bild av ett möjligt arbetsliv inom handelsområdet samtidigt som de genom sin behörighet

och förberedelse för högskolestudier är väl rustade för fortsatta studier och karriärvägar, såväl inom som utanför handelsområdet. Idag ges begränsade möjligheter att läsa yrkeskurser inom ramen för ett högskoleförberedande program, medan det omvända gäller för yrkesprogrammen där möjligheterna att läsa kurser som ger grundläggande behörighet för högskolestudier är lagstadgade. Med förslaget om utökade möjligheter att läsa yrkeskurser inom ramen för ekonomiprogrammet minskas dessa skillnader samtidigt som rekryteringsvägen för anställning inom handelsområdet breddas.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Många elever som har gått ett högskoleförberedande program väljer att etablera sig på arbetsmarknaden istället för att studera vid högskola. Dessa ungdomar riskerar att, vad gäller yrkeskunskaper och färdigheter, vara sämre rustade för det valda yrkesområdet än om de hade genomgått ett yrkesprogram. Idag ges begränsade möjligheter att läsa yrkeskurser inom ramen för ett högskoleförberedande program med bristande matchning mellan branschernas kompetensförsörjning och utbildningars dimensionering som följd. Rekryteringsbehoven inom handeln är större än vad som kan tillgodoses av handels- och administrationsprogrammet och motsvarande utbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen. Idag rekryteras en betydande del av de anställda från andra utbildningar som även omfattar högskoleförberedande program. Om en reglering inte kommer till stånd riskerar branschens svårigheter att rekrytera personal med adekvat kompetens att bestå.

Förslaget är att genom en försöksverksamhet med handelsinriktning på ekonomiprogrammet föra in kurser från handelsområdet med bibehållna förutsättningar från yrkesprogrammets struktur och organisation. Det innebär att förslaget medför att den minsta garanterade undervisningstiden för utbildningen utökas i proportion till den del som kan omfattas av yrkeskurser, vilket förutsätter en lagändring om försöksverksamheten permanentas. En alternativ lösning är att föreslå en inriktning bestående av yrkeskurser som är relevanta för kunskaper om handelsområdet, men inom ramen för ett högskoleförberedande programs organisation och struktur. En sådan lösning bedöms dock inte lika väl uppfylla syftet att ge eleverna en tydligare bild av ett möjligt arbetsliv inom handelsområdet, i synnerhet som bedömningen är att den alternativa lösningen inte medger utrymme för apl.

En alternativ lösning hade varit att föreslå en mindre omfattande inriktning om 300 poäng i likhet med övriga inriktningar på programmet. Skolverket bedömer dock att ett något större utrymme krävs för att tillförsäkra eleverna en grundläggande nivå av kunskaper inom handelsområdet.

Förslaget innebär även att samverkan med arbetslivet regleras. Syftet med att begränsa utbildningen under försöket till de som har eller etablerar ett lokalt programråd är att säkerställa att en strukturerad dialog förs mellan skola och arbetsliv. Där ska man på det lokala planet ges möjlighet att kvalitetssäkra och följa upp utbildningen och dess relevans för handelsbranschen. Därtill är bedömningen att apl som enbart omfattar fyra veckor ställer höga krav på ett effektivt nyttjande av tiden. Kravet på att en plan ska upprättas för elevens apl-period ställs för att säkerställa att eleven ges förutsättningar att uppnå avsett lärande. Om skolan och arbetsplatsen i förväg kan formulera en gemensam bild av det förväntade lärandet under apl kan de aktiviteter som sker på arbetsplatsen såväl anknyta till kursernas centrala innehåll som utgöra ett stöd för lärarnas utvärdering av elevernas kunskaper. En alternativ lösning är att inte reglera samverkan med arbetslivet och att inte ställa krav på planering inför apl, vilket skulle kunna betyda att vissa elever får praktik istället för apl.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Förslaget berör primärt elever som överväger att ansöka till ekonomiprogrammet liksom de elever som redan är inskrivna på programmet eftersom inriktningen föreslås kunna påbörjas under det andra eller tredje året. Elever som har för avsikt att påbörja utbildning på ekonomiprogrammet får en utökning i de val som är möjliga att göra inom programmet. Dessutom berörs även elever som överväger att söka handels- och administrationsprogrammet, eftersom de med detta förslag kan välja att istället söka en högskoleförberedande gymnasieutbildning som ger en viss förberedelse för ett arbetsliv inom handelsbranschen.

Antalet elever inom ekonomiprogrammet har ökat sedan det infördes 2011 medan antalet elever inom handels- och administrationsprogrammet har minskat (se tabell 1). Under de senaste två läsåren uppvisar handels- och administrationsprogrammet dock en viss ökning. En attraktiv yrkesinriktning på ekonomiprogrammet kan medföra att programmen konkurrerar med varandra och att antalet elever inom handels- och administrationsprogrammet åter börjar minska.

Tabell 1: Antal och andel elever av årskullen på nationella program under år 1 på ekonomi- respektive handels- och administrationsprogrammet.

	Ekonomiprogrammet		Handels- och administrationsprogrammet	
	Antal	Andel av årskullen på nationella program	Antal	Andel av årskullen på nationella program
2011	9 893 elever	9,05%	3 340 elever	3,06%
2015	13 044 elever	13,59%	2 521 elever	2,63%
2017	14 974 elever	14,68%	3 048 elever	2,99%

Yrkeslärare inom handels- och administrationsprogrammet kommer att påverkas i en begränsad omfattning. Om programmen skulle komma att konkurrera med varandra med en följd att färre elever söker sig till handels- och administrationsprogrammet, skulle tjänsteunderlaget kunna minska för handelslärare. Men om en nedgång för handels- och administrationsprogrammet beror på att fler elever söker sig till handelsinriktningen på ekonomiprogrammet skulle lärare i handelsämnen få ett motsvarande tjänsteunderlag inom det programmet. Bedömningen är därmed att förslagen påverkar lärarna i begränsad omfattning.

Lokala programråd för handels- och administrationsprogrammet berörs av förslagen i de fall inte ett särskilt programråd etableras för inriktningen. De lokala programråden som omfattas av försöket påverkas av att de erbjuds att medverka i det systematiska kvalitetsarbetet för utbildningen.

Vidare berörs de skolhuvudmän som avser bedriva verksamhet inom ekonomiprogrammet och handels- och administrationsprogrammet eftersom en inriktning läggs till ekonomiprogrammet. Registerdata från september 2018 visar att 351 skolenheter, varav 140 med enskild huvudman, erbjuder ekonomiprogrammet 2018. För handels- och administrationsprogrammet är motsvarande antal 208, varav 69 skolenheter har enskild huvudman. Båda programmen erbjuds under 2018 på 107 skolenheter, varav 28 av dessa har enskild huvudman.

Fristående huvudmän berörs genom att endast de som har tillstånd för ekonomiprogrammet kan medverka i försöksverksamheten. Det saknas tillräckliga skäl för

att tillåta enskilda huvudmän som inte har tillstånd för ekonomiprogrammet att medverka i försöksverksamheten.

4. Beskrivning av alternativa lösningar för försöksverksamhetens omfattning

Förslaget är att inriktning inom försöksverksamheten ska kunna påbörjas höstterminen 2020 och att en utvärdering lämnas till regeringen i juni 2025, efter att tre årskullar hunnit fullfölja studierna på inriktningen. Regeringen kan besluta om att inriktningen permanentas därefter. 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. Skolverket kommer att besvara frågeställningar i utvärderingen som är möjliga inom de givna tidsramarna. Utvärderingen kommer att ge kunskap om intresse och deltagande i försöksverksamheten, förutsättningar för deltagande skolor och huvudmän att arbeta utifrån den nya inriktningen samt frågor som berör skolornas samarbete med arbetslivet.

För att inget glapp mellan försöksverksamheten och en eventuell permanent fortsättning för inriktningen ska uppstå föreslås försöksförordningen gälla till juni 2028. Det innebär att medverkande skolor kan marknadsföra utbildningen för antagning till år 1 fram till hösten 2025 och starta inriktningen till och med höstterminen 2026¹. Om regeringen beslutar att verksamheten ska bli permanent kan första antagning till år 1 ske hösten 2026 med en start av inriktningen hösten 2027. Ett alternativ är att avsluta försöket tidigare. Det skulle dock medföra att skolor och huvudmän inte kan planera långsiktigt. 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 kunna utvärderas och avslutas eller permanentas inom överskådlig tid.

Syftet med försöksverksamheten är att bredda kompetensförsörjningen till handelsbranschen. En alternativ lösning hade varit att följa eleverna över tid och undersöka om eleverna söker sig till arbetsmarknaden eller om de väljer att läsa vidare på högskola efter gymnasieskolan. För att följa upp kompetensförsörjning till handeln skulle försöket behöva pågå i 10-15 år. Det finns en eftersläpning i registren när det gäller uppgifter om arbete och inkomster (på cirka två år), eftersom uppgifterna hämtas från taxeringsregister. Bedömningen är att det inte är rimligt att försöksverksamheten ska pågå under så lång tid. Under tiden kan dessutom mycket hända både inom gymnasieskolan och på arbetsmarknaden.

5. Uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Förslaget är att handelsinriktningen ska omfatta 400 poäng och programfördjupningen 200 poäng. Skolverket kommer att meddela föreskrifter om vilka kurser som kan erbjudas men av examensmålen framgår det att inriktningen ska ge kunskaper inom områdena försäljning och kundservice samt inköp och logistik. Utifrån detta kan en huvudman välja att låta kurser som omfattar minst 400 poäng och som mest 600 poäng från handelsområdet ingå i utbildningen. Förslaget är vidare att utöka den minsta garanterade undervisningstiden för utbildningen med 60 timmar för att tiden för inriktnings- och programfördjupningskurserna ska ligga i paritet med den enligt skollagen (16 kap 17 §)

¹ Eftersom förslaget är att inriktningen ska kunna påbörjas år 2 eller år 3 skulle en huvudman kunna starta inriktningen ht 2027 i år 3 för elever som börjat år 1 ht 2025.

genomsnittliga tid som ägnas åt kurser på ett yrkesprogram. Allokeringen av tiden inom programmet regleras dock inte². Vidare föreslås att minst 4 veckors apl ingår i utbildningen och att den följer gymnasieförordningens reglering (4 kap 12 §) om att varje vecka ska för eleven anses motsvara 23 timmars garanterad undervisningstid.

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 om utbildningen är kostnadsneutral.

De alternativa lösningarna bedöms inte medföra kostnadsökningar men riskerar att i mindre omfattning uppnå intentionerna med att införa en handelsinriktning på ekonomiprogrammet.

Andra konsekvenser

Barnets bästa

Skolverket bedömer att förslagen är förenliga med barnkonventionens artiklar och bestämmelsen i 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) om att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning. Bedömningen grundas på att förslaget ger en bättre förberedelse för såväl arbetslivet som fortsatta studier för den elev som önskar etablera sig inom ett yrke inom handeln men samtidigt få en högskoleförberedande gymnasieexamen. Skolverket har vid skolbesök presenterat förslaget och diskuterat det med elever som till övervägande del stödjer det. Skolverket bedömer att myndigheten har ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma att förslagen är förenliga med barnets bästa.

Jämställdhetsperspektivet, funktionshinderperspektivet och de nationella minoriteterna

Könsfördelningen på ekonomiprogrammet är mycket jämn och programmet är väl spritt över landets kommuner. Skolverket bedömer att förslagen inte medför några konsekvenser för de berörda när det gäller jämställdhetsperspektivet, funktionshinderperspektivet eller de nationella minoriteterna.

² Det är dock rimligt att anta att flertalet skolor som väljer att delta i försöksverksamheten bedriver ekonomiprogrammet med andra inriktningar och att handelsinriktningen kommer att bedrivas parallellt med den ena eller båda befintliga inriktningar. Det är också rimligt att anta att många av dessa skolor kommer att hålla samman undervisningen med en allokering av tiden lika inom de olika inriktningarna till kurserna inom gymnasie- och programgemensamma ämnen. Följden blir i så fall att de 60 ytterligare timmarna minsta garanterad undervisningstid huvudsakligen kommer att fördelas på handelskurserna och kompensera eleverna dels för att dessa yrkeskurser tilldelas färre genomsnittliga timmar än för elever på handels- och administrationsprogrammet, dels för att minst 92 timmar kommer att arbetsplatsförläggas.

6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

När det gäller de förslag Skolverket framför bedömer Skolverket att myndigheten, under förutsättning att regeringen fattar erforderliga beslut under 2019, kan meddela föreskrifter i tid för att tillämpas för ansökan inför höstterminen 2020.

Förslaget innebär att förordningen ska träda i kraft den 1 oktober 2019 och upphöra den 30 juni 2028 och tillämpas på inriktning som påbörjas under tiden 1 juli 2020–1 oktober 2026. Regleringen gäller inriktning som påbörjas under år 2 i utbildningen. En följd av detta är att elever som har påbörjat år 1 på ekonomiprogrammet under 2019 kan komma att erbjudas att delta i försöksverksamheten.

Mot den bakgrunden är det önskvärt att beslut kan fattas senast under tidig höst 2019 för att huvudmän ska hinna ansöka om deltagande i försöksverksamheten och skolor ska kunna erbjuda inriktningen för elever i utbildningens andra år med start hösten 2020. Om beslutet fattas under tidig höst 2019 har skolor och huvudmän dessutom goda möjligheter att marknadsföra inriktningen för elever i årskurs 9 som står inför att söka gymnasiutbildning, men som kommer att påbörja inriktningen först hösten 2021 under sitt andra år.

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.

Försöksverksamheten föreslås gälla för utbildning på inriktning som avslutas senast den 30 juni 2028. Elever kan därmed påbörja en utbildning år 1 på ekonomiprogrammet till och med höstterminen 2025 och påbörja handelsinriktningen hösten 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 tas om att försöket ska permanentas eller upphöra. Bedömningen är att minst tre ansökningstillfällen och kontinuitet i form av sju starttillfällen underlättar för huvudmännen och ses som ett incitament att ansöka om att få delta i försöksverksamheten.

B Kommuner och landsting

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting.

Skolverket gör bedömningen att förslaget inte kommer att få effekter för kommuner eller landsting mer än de konsekvenser som redovisas ovan där kommuner och landsting är huvudmän för de utbildningar som berörs. Deltagande i försöksverksamheten är frivilligt men huvudmännen är skyldiga att medverka i uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten.

C Företag

Skolverket gör bedömningen att förslaget inte kommer att få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Medverkan i försöksverksamheten är frivillig. Skolverket bedömer att enskilda huvudmän som har tillstånd för att bedriva ekonomiprogrammet har möjlighet att medverka i försöksverksamheten utan att ansöka om tillstånd för inriktningen.

Skolverket menar att Skolinspektionens normala tillståndsprocess måste anses som en nödvändig kvalitetsförutsättning för att få delta i försöket och bedömer att det saknas

tillräckliga skäl för att tillåta enskilda huvudmän som ännu inte har tillstånd att bedriva ekonomiprogrammet att delta. De enskilda huvudmän som inte har tillstånd för ekonomiprogrammet har, om förslaget beslutas under hösten 2019, möjlighet att ansöka om tillstånd hos Skolinspektionen i januari 2020. Bedömningen är dock att det är få huvudmän som idag inte erbjuder ekonomiprogrammet som kommer att visa intresse av att medverka i försöksverksamheten.

Enskilda huvudmän som deltar i försöksverksamheten är skyldiga till att medverka i uppföljning och utvärdering.

D Samråd

Skolverket har i sitt beredningsarbete utgått från Gymnasieutredningens (*En gymnasieutbildning för alla*, SOU 2016:77) förslag om en handelsinriktning på ekonomiprogrammet och från regeringsuppdraget till Skolverket. Skolverket har bjudit in lärare och skolledare från fristående och kommunala skolor som erbjuder ekonomiprogrammet samt handels- och administrationsprogrammet vid ett trettiotal orter i Sverige för att samråda utifrån de förslag som 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 haft samråd med elever och lärare inom såväl ekonomiprogrammet som handels- och administrationsprogrammet samt med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Skolverket har även inhämtat synpunkter från det nationella programrådet för handels- och administrationsprogrammet och från Skolverkets råd för de högskoleförberedande programmen. Därtill har Skolverket haft samråd med företrädare från ett antal företag som är verksamma inom handelssektorn.

E Kontaktperson

Vid eventuella frågor, kontakta Enheten för gymnasieskola, undervisningsrådet

Hans Almgren, hans.almgren@skolverket.se