

PM 2017: RIV (Dnr 110-1934/2016)

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

Remiss från Utbildningsdepartementet
Remisstid den 9 mars 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Olle Burell anför följande.

Ärendet

Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet ”En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)” till staden för yttrande.

Regeringen beslutade den 19 mars 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, den så kallade gymnasieutredningen. Utredningen gör i sitt betänkande en nulägesbeskrivning av deltagandet i gymnasieutbildningen som är högt i Sverige, men konstaterar att genomströmningen är problematisk. Utredarna beskriver också introduktionsprogrammets utveckling hittills samt elevers sökmönster och ungdomars etablering på arbetsmarknaden.

Inriktningen på utredningens förslag syftar till att ge förutsättningar för att alla ungdomar ska delta i och lyckas med sin gymnasieutbildning. Förslagen är i korthet inriktade mot följande:

- Gymnasieskolan ges nya pådrivande uppgifter för att ungdomar ska delta i och uppnå målen för en gymnasieutbildning.
- En helhetssyn på utbildningens upplägg betonas.
- Möjligheter att gå längre tid i gymnasiet ska förbättras.
- Introduktionsprogrammen ska utvecklas.
- Möjligheterna till ett samlat och individanpassat stöd ska förbättras.
- Fokus ska läggas på undervisningstiden och hur den följs upp och används.
- Elevers rätt till högskolebehörighet på yrkesprogram utan aktiva val ska stärkas.

- Antalet inriktningar på nationella program minskas och vissa program och inriktningar ska breddas.
- Ett arbete för att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan bör drivas vidare.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden. Även arbetsmarknadsnämnden har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret menar att vissa förslag och åtgärder är av grundläggande betydelse för stadens strävan för att nå bland annat målen om att alla barn i Stockholm ska ha goda och jämlika uppväxtvillkor samt att fler ska jobba, ha trygga anställningar och försörja sig själva. Stadsledningskontoret ställer sig huvudsakligen positiv till merparten av förslagen i betänkandet, och kan konstatera att det utvecklingsarbete och de åtgärder som utredningen föreslår kräver resurser och kommer att medföra högre kostnader för Stockholms stad.

Utbildningsnämnden välkomnar utredningens helhetssyn på elevernas utbildning och ställer sig bakom de flesta av förslagen. Utbildningsnämnden anser att många föreslagna åtgärder är bra och kvalitetshöjande men vill understryka att de kommer att innebära ökad administration samt ökade kostnader för huvudmännen.

Arbetsmarknadsförvaltningen saknar generellt i utredningen ett helhetsperspektiv på den samlade gymnasieutbildningen, och menar att det finns många kopplingar mellan gymnasieskolan för unga och den gymnasiala vuxenutbildningen.

Mina synpunkter

Alla barn och ungdomar i Stockholm, oavsett var i staden de bor eller vilken bakgrund de har, ska få en god och likvärdig utbildning. Visionen är att alla tar sin gymnasieexamen innan de fyller tjugo, vilket kräver en sammanhållen utbildningsresa från förskolan, via förskoleklass och grundskola till och med en gymnasieskola som stödjer våra ungdomar i deras kunskapsmässiga och sociala utveckling. Alla medarbetare ska ha höga förväntningar på att var och en av eleverna ska nå goda resultat och utveckla sin fulla potential. Alla elever ska behandlas jämlikt och kunna lita på att de får det stöd de behöver för att lyckas väl.

Utredningen presenterar en rad viktiga förslag som skulle ha stor betydelse för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt ungdomars möjlighet att framgångsrikt genomgå en gymnasieutbildning.

I Stockholms stad har majoriteten beslutat att alla kommunala gymnasieskolor ska garantera sina elever möjligheten att läsa in högskolebehörighet på ett så smidigt sätt som möjligt. Konstruktionen hos den svenska gymnasieskolan i stort leder däremot till att färre väljer yrkesprogram och att vissa som väljer yrkesprogram blir besvikna på sina möjligheter att i praktiken uppnå grundläggande högskolebehörighet. Jag välkomnar därför utredningens förslag att yrkesprogrammen i sitt grundupplägg ger grundläggande högskolebehörighet.

Det finns många fördelar med utredningens förslag om ämnesbetyg istället för kursbetyg. Stressen minskar för både elever och lärare. Utbildningen präglas mer av en helhetssyn. Risken för tidiga studiemisslyckanden minskar. Den administrativa

bördan för lärare minskar. Här måste dock vidare överväganden ske kring hur olika ämnens karaktär påverkar vilken typ av bedömning och betygsättning som är mest relevant och rättvisande.

Förslagen till nya bestämmelser avseende stöd och utbildningens upplägg är positiva och kan få märkbara effekter på likvärdighet, utveckla kvaliteten i utbildningen och därmed få fler ungdomar att genomgå och avsluta en gymnasieutbildning. En central framgångsfaktor är att läraren aktivt leder undervisningen och stödjer eleverna. Eleverna behöver få ett aktivt lärarstöd och individanpassade stödåtgärder. Skolan behöver arbeta elevcentrerat, eleverna bör ges goda förutsättningar för heltidsstudier och undervisningstiden måste användas väl.

Undervisning med tydliga inslag av estetik och kreativitet förbättrar inläringen, framför allt läs- och skrivinläring men också inläringen av matematik och språk samt förmågan till kritiskt tänkande. Eleverna mår dessutom bättre och får ofta en mer positiv inställning till skola och lärande. Jag välkomnar därför utredningens förslag att estetiskt ämne ska ingå bland de gymnasiegemensamma ämnena.

En viktig begränsning och utmaning för gymnasieskolan är bristen på lärare. För att nå de positiva effekter som många förslag syftar till behöver regeringen också skapa fler utbildningsplatser på lärarprogrammen.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 15 februari 2017

OLLE BURELL

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut godkänns delvis.
2. Som svar på remissen från utbildningsdepartementet anføres därutöver följande.

Utredningen konstaterar att 30 procent av dagens elever inte klarar att slutföra gymnasiestudierna under fyra år. Nästan 15 procent av eleverna i grundskolan når idag inte heller behörighet till gymnasiet. Att i det läget, särskilt när vi har många nyanlända elever som kommer hit i tonåren, tvinga alla att läsa ett gymnasieprogram med tillräckligt många

teoretiska ämnen för att bli högskolebehörig tror utredningen är en omöjlighet. Avhoppen blir för stora. Vi delar utredningens slutsats.

Utredningen föreslår att de nyanlända elever som ligger nära att bli gymnasiebehöriga ska få dispens för att komma in på gymnasiet. Istället för att sänka kraven vill vi höja dem, och dessutom anser vi att skolplikten bör förlängas så att nyanlända elever som kommer till Sverige i högstadiesåldern får ytterligare ett par år på sig i grundskolan att nå kunskapsmålen.

Att ytterligare tid är nödvändig för att klara målen har utredningen insett när den nu föreslår att eleverna ska kunna gå ett fjärde år i gymnasiet för att bli klara med studierna. Till skillnad från utredningen bör dock de huvudsakliga insatserna för att nå kunskapsmålen genomföras i grundskolan, bland annat genom införandet av en tioårig grundskola och genom att ge nyanlända mer tid.

I utredningen föreslås vidare två olika modeller för hur studierna ska förändras från kursutformat till ämnesutformat gymnasium. Oavsett vilken väg man väljer är det en stor förändring som kräver att hela läroplanen görs om, men det är nödvändigt för att höja kvaliteten i undervisningen och för att betygen ska bli mer rättvisande. En ämnesutformad gymnasieskola med ämnesbetyg i slutet av det tredje studieåret bör avslutas med ett nationellt examensprov som är digitalt och rättas externt. På så sätt kommer vi bort från betygsinflationen och den så kallade snuttifieringen av utbildningen som kursutformningen har lett till. Dessutom bli det lättare att med ämnesbetyg mäta de faktiska kunskaper som eleverna har förvärvat under hela gymnasietiden.

Det som saknas bland utredningens förslag är en satsning på yrkesutbildningarna för att öka programmens attraktivitet. Vi behöver göra det lättare för bland annat unga nyanlända att klara en utbildning som ger dem kvalifikationer för arbetsmarknaden. De treåriga yrkesprogrammen bör kompletteras med tvååriga, en yrkesskola på gymnasienivå med företagsförlagd utbildning, likt den framgångsrika yrkeshögskolan för eftergymnasial utbildning, och systemet med lärlingsutbildning bör utvecklas inte avvecklas.

Remissammanställning

Ärendet

Att en så stor andel elever inte når målen för utbildningen är en stor utmaning för gymnasieskolan. Bilden av vad som orsakar studieavbrott och brister i studieframgång är komplex och kan handla om såväl individuella som organisatoriska faktorer. Utredningen belyser brister vad gäller stöd, utbildningens upplägg, introduktionsprogrammets struktur och olika tillämpning av bestämmelserna om elevernas rätt till utbildning. Det handlar även om problem med graden av lärarstöd och att skolans ansvarstagande för att individanpassa undervisningen och ge elever stöd inte förefaller lika etablerat i gymnasieskolan som i grundskolan. Utredningen framför även att gymnasieskolan i vissa fall arbetar fragmentariskt och att systemet med en stor mängd kurser på de nationella programmen bidrar till detta. I vissa fall brister gymnasieskolan även i att säkerställa att alla elever får tillräcklig undervisningstid.

En stor utmaning i gymnasieskolan är en betydande brist på utbildade lärare. I vissa fall har också olika kompetenser inom gymnasieskolan svårt att samverka och får inte tillräckligt stöd för att göra det. Detta gäller bland annat elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen, som inte heller används i tillräcklig utsträckning som strategiska resurser.

Introduktionsprogrammets utveckling hittills.

Under flera år har andelen elever som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program ökat. Antalet invandrade ungdomar i åldersgruppen 16-18 år under 2015 motsvarade dessutom en ökning med nästan 8 procent av denna åldersgrupp. Sammantaget gick 22,6 procent av eleverna i gymnasieskolans år 1 på ett introduktionsprogram under läsåret 2015/16, varav språkintrödnktion är det enskilt största programmet. Enligt utredningen är introduktionsprogrammen inte alltid tillräckligt strukturerade och undervisningstiden som ges eleverna varierar.

Elevers sökmönster och ungdomars etablering på arbetsmarknaden.

Enligt studier vill många ungdomar skjuta yrkesval på framtiden genom att välja utbildningar som ses som generella. Sökmönster visar att elever i allt högre utsträckning väljer högskoleförberedande program och att ungdomars intresse för yrkesprogram fortsätter att minska. Det kan finnas flera orsaker till detta minskade intresse samma trend återfinns i fler länder. Exempel på förklaringar som utredningen anför är attityder i samhället i stort, att de högskoleförberedande programmen uppfattas som mer generella, men även en osäkerhet bland ungdomar och deras föräldrar vad gäller i vilken mån högskolebehörighet ges inom yrkesprogrammet. Möjligheten att läsa in högskolebehörighet på yrkesprogrammen finns, men det kräver aktiva val.

Omfattande forskning visar att det i princip krävs en gymnasieutbildning idag för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och minska sin sårbarhet för arbetslöshet. Utredningen hänvisar till etableringsstudier som visar att fullständiga studier, eller att ha deltagit tre år i gymnasieskolan, är avgörande för en god etablering på arbetsmarknaden.

Utredningens förslag

Utredningens förslag syftar till att ge förutsättningar för att alla ungdomar ska delta i och lyckas med sin gymnasieutbildning. Med utgångspunkt i utredningens analys är förslagen inriktade mot följande:

- Gymnasieskolan ges nya pådrivande uppgifter att främja att ungdomar deltar i gymnasieutbildning och att ungdomar ges möjlighet att nå målen för sina studier. Flera åtgärder ska markera att alla ungdomar förväntas gå en gymnasieutbildning
- En helhetssyn på utbildningens upplägg betonas, till exempel genom förslag som rör ämnesbetyg och stöd.
- Möjligheterna för elever som inte når målen att gå längre tid i gymnasieskolan ska förbättras.
- Introduktionsprogrammen utvecklas för att ge en bättre struktur och bättre stödja övergångar till nationella program.
- Möjligheterna till ett samlat och individanpassat stöd för de elever som behöver det förbättras.
- Ett ökat fokus sätts på undervisningstiden och hur den följs upp och används.
- Elevers rätt till högskolebehörighet på yrkesprogram utan aktiva val stärks.
- Antalet inriktningar på nationella program minskas och vissa program och inriktningar breddas. Ett visst närmande mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program behövs.
- Ett arbete mot ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan bör gå vidare.

En gymnasieskola som främjar att alla ungdomar deltar i och når målen för en gymnasieutbildning.

Utredningen har haft som del av sitt uppdrag att utreda möjligheten till att införa en obligatorisk gymnasieskola i Sverige. I betänkandet framförs argument såväl för som emot ett sådant obligatorium. Ett gymnasieobligatorium skulle enligt betänkandet kunna bidra till en ökad medvetenhet om gymnasieutbildningens betydelse för den enskildes livschanser och därmed till att fler ungdomar skulle delta i gymnasieskolans utbildning. Utredningen menar också att en obligatorisk gymnasieskola skulle innebära att elevernas rätt till utbildning stärks. Denna rätt skulle stärkas bland annat genom kommunernas skolpliktsbevakning och ett förtydligande av skol-huvudmännens och skolornas ansvar för att möta elevernas behov och ge dem förutsättningar att nå utbildningens mål. Vidare skulle elevers och vårdnadshavares ansvar för att ungdomar anstränger sig och aktivt deltar i utbildningen markeras.

De nackdelar som utredningen för fram med att införa en formell skyldighet för ungdomar att gå i gymnasiet rör dels hanteringen av nödvändiga dispenser, dels att ett obligatorium likt grundskolans skolplikt skulle behöva åtföljas av en möjlighet att vidta sanktioner. Ett dispensförfarande för elever som av olika skäl inte skulle kunna eller vilja gå en gymnasieutbildning skulle enligt betänkandets slutsatser krävas, och handläggningen av dessa dispenser riskerar att bli omfattande.

Mot bakgrund av ovanstående förordar utredningen andra åtgärder framför ett formellt gymnasieobligatorium som, enligt utredningen, på ett bättre sätt skulle

markera ett gemensamt samhällsansvar för ungdomars gymnasieutbildning. Flera bestämmelser föreslås som markerar vikten av att alla ungdomar deltar i gymnasieutbildning.

Utredningen menar att alla ungdomar bör vägledas till en gymnasieutbildning och ges stöd att återgå till sådan utbildning i de fall de avbryter sina studier. För att insatserna som görs ska vara verkningsfulla krävs samtidigt att gymnasieungdomar och deras vårdnadshavare engagerar sig aktivt. Åtgärder och lagskärpningar på flera nivåer som syftar till att undanröja orsakerna till studieavbrott och ofullständiga studier är enligt utredningen viktiga. Utredningen föreslår därför bland annat följande:

- Ett mål att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning förs in i skollagen.
- Hemkommunen får ett nytt uppdrag som innebär en skyldighet att aktivt verka för att ungdomar som slutar grundskolan så snart som möjligt därefter ska påbörja en gymnasieutbildning. Exempel som ges på insatser för att fullfölja detta uppdrag är rutiner för att bevaka att de ungdomar som inte ansökt till gymnasieskolan i årskurs 9 kontaktas, erbjuds stöd och motiveras att ansöka till en gymnasieutbildning, med särskild hänsyn till elever i riskzonen för att inte påbörja studier i gymnasieskolan.
- Skolan ska aktivt förebygga studieavbrott och rektorn ansvarar för att en dialog förs och åtgärder vidtas. Det krävs praktiska förändringar i gymnasieskolans arbetssätt och organisation för att möta de behov som en allt mer heterogen elevgrupp medför. Reglerna om t.ex. resursfördelning och stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd finns emellertid spridda på flera olika ställen i skollagen. Utredningen föreslår att skyldigheten, och huvudmannens generella ansvar för att se till att varje elev ges möjlighet att nå målen för sin utbildning, tydliggörs genom att regleringen i skollagen görs mer sammanhållen.
- En systematisk överlämning ska ske när elever övergår från grundskolan till gymnasieskolan
- Elevers och vårdnadshavares ansvar ska tydliggöras. Vårdnadshavaren ska medverka till att en ungdom påbörjar och deltar i en gymnasieutbildning. Även om gymnasieskolan inte föreslås bli obligatorisk bör det enligt utredningen införas en skyldighet för vårdnadshavarna att aktivt medverka till att ungdomen påbörjar och deltar i en gymnasieutbildning. Utredningen föreslår därför att en sådan bestämmelse införs i skollagen. Det innebär en tydlig signal i skollagen om vårdnadshavarens roll att främja och medverka till att ungdomen deltar i gymnasieutbildning. Kravet på vårdnadshavarens medverkan ska dock inte vara kopplat till någon sanktion.
- Det kommunala aktivitetsansvaret ska i första hand syfta till att ungdomar ska påbörja eller återgå till gymnasieutbildning, nyanlända elever med uppehållstillstånd ska omfattas av aktivitetsansvaret.
- Möjligheten till fortsatt utbildning om eleven inte når målen tydliggörs. En elev som inte fått examen efter tre år ska i vissa fall ha rätt att gå längre i gymnasieskolan.
-

Stöd och vissa arbetssätt behöver utvecklas

Utredningen har i uppdrag att bland annat föreslå åtgärder som stärker alla ungdomars förutsättningar och motivation att fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen tolkar detta som ett brett mandat att se över vad som krävs för att utbildningarna i gymnasieskolan ska hålla en god kvalitet och sätta eleven i centrum.

Utredningen konstaterar att alla elever i gymnasieskolan ska få ledning och stimulans att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. De utmaningar som det innebär för skolan att alla ungdomar ska få förutsättningar och motivation att fullfölja en gymnasieutbildning aktualiserar frågor om hur utbildning i gymnasieskolan kan bedrivas med god kvalitet och i tillräcklig omfattning.

Skolinspektionen påpekar att det inte finns några entydiga svar på vilken arbetsform som bäst gynnar elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling utan att det beror på hur arbetsformerna tillämpas av läraren. Men en central framgångsfaktor är alltså att läraren aktivt leder undervisningen och stödjer eleverna. Utredningen föreslår nya bestämmelser för att öka likvärdigheten i hur gymnasieskolan arbetar med stöd och med utbildningens upplägg. Eleverna behöver få ett aktivt lärarstöd och individanpassade stödåtgärder. Skolan behöver arbeta elevcentrerat, eleverna bör ges goda förutsättningar för heltidsstudier och undervisningstiden måste användas väl. Utredningen föreslår därför bland annat följande:

- Det stöd som behövs ska ges utifrån elevens utbildning i dess helhet och den variation av metoder som eleverna behöver.
- Motsvarande reglering som finns kring strukturerad undervisning i grundskolan ska gälla även för gymnasieskolan.
- Utbildningen ska planeras med sammanhållna skoldagar och fördelas jämnt över dagarna.
- Alla elever ska ha en mentor som samlat följer elevens utveckling och studiesituation.
- En viss utökning föreslås av undervisningstiden, krav föreslås på att undervisningstiden ska följas upp och redovisas bättre.
- Kompetensutveckling behövs när det gäller gymnasieskolans arbete med ledning, stimulans, stöd och mentorskap.
- Framgångsrika exempel när det gäller samverkan kring studie- och yrkesvägledning och elevhälsa ska spridas.

Introduktionsprogrammen behöver utvecklas

Utredningen gör bedömningen att introduktionsprogrammen behöver utvecklas för att få en tydligare struktur. Rätten till heltidsstudier måste säkras och programmen behöver erbjuda en större innehållsmässig bredd. Tydliggöranden krävs inte minst för språkintruktionsprogrammen för att stimulera till olika utbildningsspår, till exempel yrkesspår. Programinriktat individuellt val fokuseras som ett viktigt program för elever som har vissa godkända betyg och som på relativt kort tid har förutsättningar att ta sig vidare till ett nationellt program. De dokument som utfärdas efter introduktionsprogrammen behöver bli tydligare och det behövs stöd för att fortsatt utveckla introduktionsprogrammen. Utredningen föreslår därför bland annat följande:

- En minsta garanterad undervisningstid ska regleras även för introduktionsprogram och rätten till tre års utbildning tydliggöras.

- Det ska vara möjligt att läsa programinriktat individuellt val mot ett högskoleförberedande program.
- Eleverna ska få bättre möjligheter att läsa fler ämnen på vissa introduktionsprogram, vilket lägger en grund för att språkintröduktion ska kunna innehålla olika utbildningsspår.
- Bedömning av nyanlända elevers kunskaper ska vara obligatoriskt i gymnasieskolan.
- Regleringen av dokumenten för introduktionsprogram ska tydliggöras.
- Ett nationellt utvecklingsråd för introduktionsprogram ska inrättas för att stödja nationell samverkan med relevant expertis.

Enhetliga behörighetskrav till nationella program

Bristande förkunskaper ökar risken för skolmisslyckanden, vilket i sin tur kan öka risken för studieavbrott. Fler elever måste enligt utredningens bedömning ges bättre förkunskaper i grundskolan eller på introduktionsprogram för att kunna fullfölja ett nationellt program.

Vissa elever på introduktionsprogrammen är mycket nära behörighet när den övre åldersgränsen för att påbörja utbildning på ett nationellt program infaller det första kalenderhalvåret det år en person fyller 20 år. I vissa fall kan eleven endast sakna ett eller två ämnen för att bli behörig till programmet. Utredningen föreslår därför följande:

- Alla nationella program bör ha lika höga behörighetskrav. Tolv godkända grundskoleämnen ska gälla för både yrkesprogram och högskoleförberedande program.
- Det ska vara möjligt att göra undantag från vissa behörighetskrav för elever som är mycket nära behörighet när åldersgränsen infaller och som bedöms ha förutsättningar att klara studierna på ett nationellt program.

Yrkesprogrammen utvecklas så att de ger såväl yrkesinnehåll som högskolebehörighet

Rätten för elever på yrkesprogram att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan bör enligt utredningens direktiv stärkas, samtidigt som yrkesinnehållet är viktigt att värna. Utredningen föreslår därför bland annat följande:

- De kurser som leder till grundläggande högskolebehörighet ska ingå som ett grundupplägg på alla yrkesprogram. De behörighetsgivande kurserna ska dock kunna väljas bort av eleven.
- Elever på yrkesprogram ska ges möjlighet att läsa kurser som leder till särskild högskolebehörighet inom ramen för ett utökat program.

Utbudet av nationella program och inriktningar vidareutvecklas

Dagens gymnasieskola innehåller flera studievägar med få elever eller vissa överlappningar och utredningen menar att en viss minskning av antalet inriktningar därför är önskvärd. Det bör också finnas möjlighet att läsa yrkeskurser inom vissa högskoleförberedande program. Utredningen föreslår därför bland annat följande:

- Antalet inriktningar minskas och vissa namnbyten görs.

- En inriktning med yrkesprofil mot handelsområdet införs på ekonomiprogrammet och sälj- och servicekurser införs på flera yrkesprogram.
- På den nya inriktningen på ekonomiprogrammet och på en inriktning med yrkesprofil som finns på teknikprogrammet (produktionsteknik) ska arbetsplatsförlagt lärande ingå.
- En undersköterskeexamen införs på vård- och omsorgsprogrammet.
- Ett nationellt programråd för högskoleförberedande program inrättas.
- En modell föreslås för regelbunden bedömning av hur program bör uppdateras och kontinuerligt förnyas.

Ett estetiskt ämne ska ingå på alla nationella program

En utgångspunkt för förslaget om estetiskt ämne på alla nationella program är att yrkeskunskaper så långt som möjligt ska värnas. Utredningen föreslår därför följande:

- Ett estetiskt ämne ska ingå bland de gymnasiegemensamma ämnena och elever bör ges möjlighet att inom vissa ramar välja inriktning på ämnet.

Många åtgärder för att samlat stärka nyanlända elevers möjligheter

Utöver utredningens i huvudsak generella förslag läggs vissa förslag avseende utbildningen för nyanlända fram. Det handlar bland annat om följande förslag:

- Rätten till heltidsstudier liksom rätten till utbildning på introduktionsprogram förtydligas.
- Innehållet i utbildningen breddas för elever på språkinträdning.
- Det ska vara obligatoriskt att bedöma nyanlända elevers kunskaper i gymnasieskolan, ett stödmaterial ska utvecklas för bedömning av utländska utbildningar.
- Det ska vara möjligt att göra undantag från vissa behörighetskrav för elever på introduktionsprogram som är mycket nära behörighet till ett nationellt program när åldersgränsen för att påbörja sådana studier infaller.

Ett arbete mot ämnesbetyg

Utredningen har haft i uppdrag att analysera för- och nackdelar med kursbetyg respektive ämnesbetyg och gör bedömningen att ämnesbetyg ger såväl elever som lärare bättre möjligheter. Dessutom skulle risken för tidiga studiemisslyckanden kunna minska eftersom färre avgörande betyg sätts tidigt i utbildningen. Utredningen bedömer att det finns viktiga skäl för att bereda frågan vidare och ta fram nödvändiga författningsförslag samt att följande förutsättningar är viktiga för att ämnesbetyg ska kunna införas:

- Ett utvecklingsarbete mot ämnesbetyg bör göras långsiktigt och tillräcklig tid måste avsättas för detta.
- Utredningen bedömer att ett helt ämnesbetygssystem, med ämnesbetyg genomgående i alla ämnen, är att föredra och att det bör bygga på en ämnesutformad gymnasieskola.

- En utredning bör tillsättas för att ta fram nödvändiga författningsförslag och belysa ytterligare konsekvenser, skolverket bör vidare ges i uppdrag att anpassa ämnen och program.

Utredningen ska lämna förslag som kan reducera stress hos elever, och mycket talar för att en ämnesbetygsreform kan bidra till detta. Fokus på ämne i stället för kurs kan bidra till att minska elevers stress och öka möjligheterna till fördjupning samt underlätta arbetet med att ge elever det stöd de behöver.

Många förslag bör gälla även gymnasiesärskolan.

Utredningen har tagit ställning för att ett stort antal förslag som gäller gymnasieskolan bör föranleda motsvarande förändringar i gymnasiesärskolan. För vissa av utredningens frågor behövs dock en särskild översyn för att göra bedömningen om anpassningar behöver göras även i gymnasieskolan. Utöver de förslag som föreslås gälla för såväl gymnasieskola som gymnasiesärskola föreslår utredningen följande:

- Det ska tydliggöras att alla i gymnasiesärskolan omfattas av skollagens bestämmelser om stöd.
- Elever ska få möjlighet att läsa grundskoleämnen i gymnasiesärskolan genom individuellt anpassat program.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden. Även arbetsmarknadsnämnden har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 januari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att utredningen som ligger till grund för betänkandet ”En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning” är mycket omfattande och tar sig an en stor mängd både komplexa och komplicerade frågeställningar. Utredningen tar ett brett och ambitiöst grepp och söker lösningar på en stor del av de utmaningar som ligger i gymnasieskolans uppdrag.

Stadsledningskontoret anser att det finns förslag i betänkandet som kan ha stor betydelse för utvecklingen av gymnasie- och gymnasiesärskolan och som bör utredas, analyseras, utvecklas vidare och implementeras på såväl nationell som kommunal nivå.

Stadsledningskontoret menar att vissa åtgärder är nödvändiga för att sträva mot målsättningen att alla ungdomar i Stockholms stad, liksom i landet som helhet, ska genomgå en gymnasieutbildning för att skapa förutsättningar för alla att få en god och trygg etablering på arbetsmarknaden. Det är av grundläggande betydelse för stadens strävan för att nå bland annat målen 1.1. *Alla barn i Stockholm har goda och jämlika uppväxtvillkor* samt 3.3. *Fler jobbar, har trygga anställningar och försörjer sig själva*.

Stadsledningskontoret konstaterar samtidigt att det kommer att krävas ett utvecklingsarbete i staden för att konkretisera, styra och genomföra arbetet med eventuella åtgärder och förändringar som genereras av utredningens förslag. Ett sådant arbete kommer att kräva ökade resurser enligt Stadsledningskontorets bedömning. Samtidigt vill stadsledningskontoret framhålla att en viss del av dessa åtgärder och utvecklingsarbete

eventuellt skulle kunna möjliggöras genom en analys av dagens resursanvändning och en tydligare styrning av denna.

Nedan följer inledningsvis kortfattade kommentarer till de förslag som stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till. Därefter ges något mer utförliga kommentarer till några av förslagen under rubrikerna ”En gymnasieskola som främjar att alla ungdomar deltar i och når målen för en gymnasieutbildning” samt ”Stöd och vissa arbetssätt måste utvecklas”.

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens förslag om behovet av utveckling av introduktionsprogrammet. Det ligger också väl i linje med det arbete som pågår inom staden, och som intensifierats från och med 2016 i och med den kraftiga tillströmningen av nyanlända elever.

Stadsledningskontoret välkomnar också utredningens förslag att det ska vara möjligt att göra undantag från vissa behörighetskrav för elever som är mycket nära behörighet när den övre åldersgränsen (21 år) för gymnasiestudier infaller. Det är av stor betydelse att alla som har möjlighet ges förutsättningar att fullfölja en gymnasieutbildning inom ramen för ett nationellt program.

Stadsledningskontoret instämmer i huvudsak i utredningens förslag om att en viss minskning av antalet inriktningar i dagens gymnasieskola kan vara önskvärd. Stadsledningskontoret menar också att det kan vara betydelsefullt att yrkesprogrammen i sitt grundupplägg ger grundläggande högskolebehörighet och att det istället krävs ett aktivt val av elever som inte önskar detta.

Stadsledningskontoret välkomnar utredningens förslag om att ett arbete mot att införa ämnesbetyg bör fortsätta samt instämmer i bedömningen att ett helt ämnesbetygssystem kan vara att föredra. Samtidigt vill Stadsledningskontoret framhålla vikten av att ett sådant arbete inte, som utredningen menar, blir alltför långsiktigt och tidskrävande utan att en vidare utredning tillsätts skyndsamt och möjliggör en snar implementering.

Stadsledningskontoret instämmer i att ett stort antal av utredningens förslag som gäller gymnasieskolan bör föranleda motsvarande förändringar i gymnasieskolan.

En gymnasieskola som främjar att alla ungdomar deltar i och når målen för en gymnasieutbildning

Utredningen har haft i uppdrag att utreda för- och nackdelar med en obligatorisk gymnasieskola och i betänkandet framförs en rad fördelar med ett skolobligatorium upp till 18 år. Det hävdas bland annat att det skulle kunna bidra till en sådan höjd medvetenhet och till att fler ungdomar skulle delta i gymnasieskolans utbildning. Vidare menar utredarna att en obligatorisk gymnasieskola skulle innebära att elevernas rätt till utbildning skulle stärkas bland annat genom kommunernas skolpliktsbevakning och att skolhuvudmännens och skolornas ansvar för att möta elevernas behov för att ge dem förutsättningar att nå utbildningens mål skulle tydliggöras. Vidare skulle elevers och vårdnadshavares ansvar för att ungdomar anstränger sig och aktivt deltar i utbildningen markeras.

Utredningen argumenterar emellertid mot ett obligatorium, med de huvudsakliga argumenten att det skulle vara förknippat med problem som bland annat rör behovet av möjligheter till dispens samt eventuella sanktioner och verktyg som behöver användas i de fall elever inte infinner sig till utbildningen. Utredningen bedömer därför att andra åtgärder än att göra gymnasieskolan obligatorisk är att föredra, som redovisas i ärendet ovan.

Stadsledningskontoret menar att det resonemang som utredningen för snarare kan leda fram till ett positivt ställningstagande till en obligatorisk gymnasieskola. Utredningens målsättning är att uppnå motsvarande effekt med andra åtgärder, bland annat genom att införa ett mål i skollagen om att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Andra åtgärder som utredningen föreslår i detta sammanhang är ett nytt uppdrag för hemkommunen som innebär ”en skyldighet att aktivt verka för att ungdomar som slutar grundskolan så snart som möjligt därefter ska påbörja en gymnasieutbildning”, att skolan aktivt ska förebygga studieavbrott samt att vårdnadshavaren ska medverka till att en

ungdom påbörjar och deltar i en gymnasieutbildning.

Målsättningen är att uppnå motsvarande effekt som ett obligatorium men utan de styrmedel som ett införande av skolplikt medför. Stadsledningskontoret vill peka på att den verksamhetsutveckling och de insatser som krävs av huvudmannen, rektorer och lärare och så vidare framstår som minst lika omfattande som det arbete som skulle krävas för dispenshantering vid ett införande av obligatoriskt gymnasium. Stadsledningskontoret gör även reflektionen att möjligheten till sanktioner kan vara nödvändig även för de åtgärder som utredningen förespråkar, om de ska bli effektiva. Mot bakgrund av ovanstående anser Stadsledningskontoret att en ytterligare fördjupning i frågan om obligatorisk gymnasieskola kan vara önskvärd, och att argumentationen för respektive emot bör förtydligas.

Stöd och vissa arbetssätt måste utvecklas

Stadsledningskontoret ställer sig i hög grad positiv till de förslag till nya bestämmelser som förs fram avseende stöd och utbildningens upplägg. Stadsledningskontoret menar att det i första hand är denna typ av utveckling som kan få märkbara effekter på likvärdighet, utveckla kvaliteten i utbildningen och därmed uppnå målet att fler ungdomar ska genomgå och avsluta en gymnasieutbildning.

Samtidigt kommer ett sådant utvecklingsarbete att öka resursbehovet och därmed kostnaderna för Stockholms stad. Stadsledningskontoret menar emellertid, som tidigare förts fram, att första steget bör vara en genomlysning och analys av dagens resursanvändning för att möjliggöra eventuella omprioriteringar och omfördelningar av befintliga resurser samt en översyn av organisation och styrning. Stadsledningskontoret är medvetet om att en viktig begränsning och utmaning i det kvalitetshöjande utvecklingsarbetet är bristen på lärare med gymnasiekompetens och -behörighet.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 2 februari 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen och att därutöver anföra:

Vad gäller ”25.4 Planering av utbildning och undervisningstid”. Undervisning med tydliga inslag av estetik och kreativitet förbättrar inläringen, framför allt läs- och skrivinläring men också inläringen av matematik, förmågan till kritiskt tänkande och språkinläringen. Eleverna mår bättre och får ofta en mer positiv inställning till skola och lärande. Utredningens förslag om att återinföra ett gymnasiegemensamt estetiskt ämne är därför bra även om det, vilket utbildningsförvaltningen påpekar, kommer att innebära ökade kostnader och mer administration.

Vad gäller ”25.9 Grundläggande och särskild behörighet på yrkesprogram”. I Stockholms stad har majoriteten beslutat att alla kommunala gymnasieskolor ska garantera sina elever möjligheten att läsa in högskolebehörighet på ett så smidigt sätt som möjligt. Som femtonåring ska du inte behöva ta ställning till om du någon gång under resten av livet kanske kommer att vilja läsa på högskola eller universitet. I en tid då lärandet måste vara livslångt behöver vi utrusta alla ungdomar med de kunskaper och formella behörigheter som ger störst valmöjligheter i framtiden. Konstruktionen hos den svenska gymnasieskolan i stort leder däremot till att färre väljer yrkesprogram och att vissa som väljer yrkesprogram blir besvikna på sina möjligheter att i praktiken uppnå grundläggande högskolebehörighet. Vi välkomnar därför utredningens förslag. Eftersom det inte kommer att krävas utökat program för

att få högskolebehörighet är det, som utbildningsförvaltningen skriver, bra om rektor har mandat att avgöra om en elev ska läsa utökat program.

Vad gäller ”25.13 Ett mer ändamålsenligt utbud av introduktionsprogram”. Utredningens förslag innebär ökade möjligheter för de många elever som idag går introduktionsprogram att komma in på högskoleförberedande program. Förslaget att ha ett introduktionsprogram riktat mot nationella program är bra, även om det, som utbildningsförvaltningen lyfter fram, är en aning svårare att organisera jämfört med ett introduktionsprogram riktat mot yrkesförberedande program.

Vad gäller ”25.15 Ett mer varierat utbildningsinnehåll i introduktionsprogrammen”. Utredningen menar att nyanlända elever ofta upplever att det tar lång tid att nå godkänt betyg i svenska och att deras utbildning därför har ett ensidigt fokus på svenska språket. Det kan innebära att de tappar ämneskunskaper och att de inte får den stimulans det innebär att få utveckla kunskaper i andra ämnen med hjälp av studiehandledning på modersmålet. För att så snabbt som möjligt komma vidare i sin utbildning är det viktigt att undervisning också erbjuds i fler ämnen och kurser. Utredningens förslag är därför bra, även om det är dyrt med studiehandledning på modersmål.

Reservation anfördes av Cecilia Brinck m.fl. (M), Lotta Edholm m.fl. (L) och John Kåberg (C), till förmån för förvaltningens förslag.

Ersätтарыttrande gjordes av Christian Carlsson (KD), som hänvisade till Moderaterna, Liberalerna och Centerpartiets förslag till beslut.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 december 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar utredningens helhetssyn på elevernas utbildning och ställer sig bakom de flesta förslagen. Dessutom anser förvaltningen att utredningen generellt beaktar viktiga frågor för gymnasieskolan. Förvaltningen noterar att vissa förslag innebär tydligare styrning och att praxis och bestämmelser tydliggörs i lagförslagen. Många föreslagna åtgärder är bra och kvalitetshöjande men förvaltningen vill understryka att de kommer att innebära ökad administration samt ökade kostnader för huvudmännen. Förvaltningen har valt att kommentera de förslag där förvaltningen har särskilda synpunkter att framföra.

25.4 Planering av utbildning och undervisningstid

Undervisningstiden behöver i vissa fall utökas och eleverna tillförsäkras minst den undervisningstid de har rätt till. Elevernas möjligheter till heltidsutbildning ska förbättras och utbildningen ska inte vara splittrad för eleverna. Alla elever ska också få en bra start i gymnasieskolan och tillgänglig kunskap om elevers behov ska tillvaratas.

Förslag:

1. Den minsta garanterade undervisningstiden utökas till viss del, detta till följd av ytterligare behov av lärarledd tid på yrkesprogrammen. Ökningen avser även viss lärarledd tid för gymnasiearbetet på alla nationella program. Det kan därutöver finnas skäl att överväga ytterligare utökningar av undervisningstiden på sikt.
2. Huvudmannen ska följa upp och redovisa den faktiska undervisningstid som eleverna har erbjudits, och i den individuella studieplanen ska den faktiska undervisningstid som varje elev har erbjudits redovisas.
3. Skoldagarna ska vara sammanhållna och elevernas skolarbete ska fördelas jämnt över

dagen.

4. Grundskolan och gymnasieskolan ska sträva efter ett förtroendefullt samarbete. En systematisk överlämning ska göras när eleverna övergår från grundskolan till gymnasieskolan.

Överlämningen avser relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta elevernas övergång till gymnasieskolan.

Förvaltningen menar att förslagen innebär en ökning av kostnader genom ökad administration samt en utmaning med kompetensförsörjning. Möjligheten att skapa sammanhållna skoldagar minskar med flera av förslagen, till exempel införandet av estetiskt ämne samt fler individuella val inom yrkesprogram. Valen innebär flera gruppindelningar och kan ge upphov till schemalåsningar.

25.6 Stödåtgärder i gymnasieskolan

Stödåtgärder ska präglas av en helhetssyn på elevens kunskapsutveckling och skolan behöver erbjuda en bredd av stödåtgärder. Elever ska successivt ta mer ansvar men inte lämnas ensamma att t.ex. söka anpassningar och särskilt stöd. Bestämmelserna om stöd i gymnasieskolan behöver anpassas eftersom de i huvudsak utvecklats med avseende på grundskolan.

Förslag:

1. Stöd ska planeras så att det kan ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet och inte enbart per kurs, för att vara ändamålsenligt och för att motverka fragmentisering i utbildningen.
2. Krav ska ställas på att de elever som är i behov av stöd ska få detta, med den variation av stödåtgärder som eleverna behöver.
3. Bestämmelserna om vad som kan utgöra extra anpassningar, särskilt stöd och andra anpassningar i gymnasieskolan ska tydliggöras.
4. Beslut om förlängd undervisningstid innebär en pedagogisk bedömning och ska därför fattas av rektorn.
5. I likhet med vad som gäller i grundskolan ska resursfördelningen vara anpassad till lärarnas bedömningar av elevernas behov av stöd.

Förslagen är positiva för eleven och innebär en ökad kvalitet i arbetet med stöd men kan, om det ska genomföras fullt ut, medföra ökade kostnader för skolan.

Angående punkt 25.6.3 och förslaget att ta bort specialklasser under förutsättning att förslag om SAK-miljöer leder till lagstiftning:

Förvaltningen anser att det är olyckligt att denna möjlighet föreslås tas bort. Det finns varje år ett mycket litet antal behöriga elever, som inte är hörselskadade, som i grundskolan har gått i särskilt anpassade skolor eller klasser och som är i behov av omfattande specialpedagogiska insatser och stöd i särskilda miljöer även i gymnasieskolan. Erfarenheten har visat att dessa elever riskerar att avbryta sina studier om deras behov av särskilt stöd inte kan tillgodoses i en specialklass eller liknande. Möjligheten att anordna och anpassa utbildningar inom nationella program i särskilda grupper för målgruppen bör finnas kvar.

25.7 Enhetliga behörighetskrav till nationella program

Elever på de nationella programmen behöver ha goda förkunskaper som gör dem väl rustade för att fullfölja sina studier.

Att påbörja en utbildning utan tillräckliga förkunskaper kan innebära svårigheter att nå målen. Introduktionsprogrammen har en mycket viktig funktion för att rusta de elever som inte har tillräckliga förkunskaper för att börja på ett nationellt program.

Förslag:

1. Behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program ska vara enhetliga, sett till antal godkända betyg. Krav på godkända betyg i minst tolv ämnen från grundskolan ska gälla för behörighet till samtliga nationella program. De regler som gäller i dag om vilka specifika ämnen som ska ingå bland de godkända ska kvarstå.

Förvaltningen invänder inte mot förslaget om godkända betyg i minst 12 ämnen men vill understryka behovet av tydliga riktlinjer och formalisering gällande introduktionsprogrammen, då ökade behörighetskrav på yrkesprogrammen i praktiken kan innebära ökat antal elever på yrkesintroduktion och individuella alternativet.

25.9 Grundläggande och särskild behörighet på yrkesprogram

Yrkesprogrammen behöver utvecklas och ge bredare möjligheter för att i högre grad möta ungdomars varierande intressen och framtidsmål. Utredningen bedömer att åtgärder som stärker möjligheterna till grundläggande och särskild högskolebehörighet kan utveckla yrkesprogrammen och göra dem mer attraktiva för fler elever med intresse för ett yrkesområde. Yrkesinnehållet bör så långt möjligt värnas, och det ska finnas rika möjligheter för elever att få gedigna yrkeskunskaper.

Förslag:

1. Alla yrkesprogram ska ge högskolebehörighet i sitt grundupplägg. Elever ska kunna välja bort de kurser som leder till högskolebehörighet genom aktiva val.

2. Yrkesprogrammen ska ge fler möjligheter. Eleverna ska ha rätt till utökat program för att läsa antingen kurser som leder till särskild behörighet eller yrkeskurser.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget att ge alla yrkesprogram högskolebehörighet i sitt grundupplägg.

Förvaltningen ställer sig tveksam till förslaget om rätt till utökat program i och med att grundläggande behörighet på yrkesprogram föreslås ingå i 2500 p. Förvaltningen anser att rektor bör avgöra elevens och skolans möjligheter att genomföra ett utökat program. Dessutom kommer förslaget troligen att innebära ökade kostnader samt svårigheter med schemaläggning och sammanhållna skoldagar.

25.13 Ett mer ändamålsenligt utbud av introduktionsprogram

Utbudet av introduktionsprogram ska göras tydligare och elever ska ges bredare valmöjligheter vad gäller att inrikta sig mot ett nationellt program.

Förslag:

1. Programinriktat individuellt val ska även kunna inriktas mot ett högskoleförberedande program och därmed erbjuda bredare möjligheter för elever som har vissa godkända betyg.

2. Preparandutbildningen avvecklas.

Förvaltningen instämmer i att preparandutbildningen varit problematisk men tror inte att införande av programinriktat individuellt val mot högskoleförberedande program löser problemet med vidaregång till nationellt program. Programinriktat individuellt val har förmodligen fungerat tack vare behörighetskraven som inneburit att eleven kan sakna 2 betyg för behörighet till yrkesprogram. Men enligt förslagen i utredningen kan elever som saknar 6 betyg för behörighet till högskoleförberedande program nu få gå på programinriktat individuellt val vilket sannolikt kommer att göra att genomströmningen kommer att ta längre tid.

Programinriktat individuellt val är ett introduktionsprogram som idag huvudsakligen fungerar väl mot yrkesprogrammen, förmodligen beroende på att yrkesämnena ofta väsentligt avviker mot de allmänna ämnena, inte minst genom att eleverna startar från noll i yrkesämnena som inte finns på grundskolan. Det kommer troligtvis att bli svårare att göra en motsvarande integration av elever i de högskoleförberedande programmen där ämnena genomgående i högre grad utgår från förkunskaperna från grundskolan.

Förvaltningen ser också problem med huvudmannens skyldighet att erbjuda programmet samtidigt som dessa elever inte kan ges företräde före behöriga elever. Stockholms stad har generellt hård konkurrens till de högskoleförberedande programmen vilket skulle innebära en större ökning av platser än tidigare planerat vilket påverkar lokalutnyttjande och kostnader.

25.15 Ett mer varierat utbildningsinnehåll i introduktionsprogrammen

Introduktionsprogrammets utbildningsinnehåll ska breddas och möjligheterna att läsa gymnasiekurser ska öka.

Förslag:

1. Individuellt alternativ ska innehålla hela eller delar av gymnasiekurser om eleven har förutsättningar för att läsa sådana kurser.
2. Undervisningen på språkinträdning får bedrivas i enbart svenska eller svenska som andraspråk i högst två månader om det inte finns synnerliga skäl.
3. Det tydliggörs att arbetsplatsförlagt lärande (APL) får ingå på språkinträdning.

Förslaget betonar möjligheten att inrätta olika utbildningsspår inom språkinträdning. Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen men vill understryka att förslag 2 innebär att om eleven ska tillgodogöra sig undervisning i andra ämnen krävs studiehandledning på modersmål för alla elever, vilket medför stora kostnadsökningar och ytterligare efterfrågan på kompetent personal.

25.19 Ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola kan stärka elevers utveckling och underlätta lärares arbete och bör utredas vidare

Utredningen bedömer att ett införande av ämnesbetyg i gymnasieskolan har betydande potential att leda till flera förbättringar för elever och lärare. Elevers kunskapsutveckling kan lättare och mer långsiktigt stödjas med ämnesbetyg. Likaså kan lärares arbete underlättas och undervisningen bedrivas utifrån en större helhetssyn. Motsvarande bedömning görs när det gäller gymnasiesärskolan, se avsnitt 25.20. Ämnesbetyg kan införas helt eller delvis. Utredningsunderlag lämnas för två alternativa modeller. Ett införande av ämnesbetyg kan göras antingen enligt en blandad modell med såväl ämnesbetyg som kursbetyg eller enligt en genomgående modell med enbart ämnesbetyg. Båda de beskrivna modellerna är möjliga att införa men utredningen bedömer att en modell för ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola är tydligare. En sådan modell är därför enligt utredningen att föredra. Den ger t.ex. ett mer enhetligt arbetssätt och lika förutsättningar för högskoleförberedande program och yrkesprogram. Frågan är tekniskt komplicerad och bör utredas vidare. Det är av stor vikt att ett utvecklingsarbete ges tillräcklig tid och är långsiktigt.

Förslag:

1. En utredning bör tillsättas som får i uppdrag att ta fram författningsförslag vad gäller ett system med ämnesbetyg i gymnasieskolan.
2. Skolverket bör ges ett förberedande uppdrag i syfte att utarbeta förslag vad gäller hur ämnen kan delas upp för att stödja principen om betyg i ett ämne samt förslag till anpassningar av programstrukturer.
3. Ett utvecklingsarbete mot ämnesbetyg måste vara långsiktigt och ges tid. Ytterligare utredning, beredning och implementering bör ges minst tre år.

Förvaltningen välkomnar utredning kring ämnesbetyg och anser att förslaget om att utvecklingsarbetet ska vara långsiktigt och inte påskyndas är utmärkt. Förvaltningen instämmer i att ämnesbetyg sannolikt kan bidra till minskad stress och ökat fokus på fördjupning och kunskapsutveckling.

25.20 Gymnasiesärskolan

Det är viktigt att reglerna för gymnasiesärskolan harmonierar med det som gäller för

gymnasieskolan, bl.a. så att samverkan mellan de båda skolformerna underlättas. Ett stort antal förslag som gäller gymnasieskolan föranleder därför motsvarande förändringar i gymnasiesärskolan.

Förslag:

1. Det ska tydliggöras att alla elever i gymnasiesärskolan omfattas av skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd. Bedömningen av stödbehovet ska göras utifrån om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav för kurser eller de kravnivåer för ämnesområden som ska uppnås.
2. Elever ska kunna få ett individuellt anpassat program genom att läsa grundskoleämnen i gymnasiesärskolan.
3. Ett mål för gymnasiesärskolan bör införas på motsvarande sätt som föreslås för gymnasieskolan och ett antal ytterligare förslag som gäller gymnasieskolan ska även gälla gymnasiesärskolan.

Detta innefattar förslagen om:

- en systematisk överlämning
- hemkommunens pådrivande ansvar för att ungdomar ska börja en gymnasieutbildning
- huvudmannens förtydligade ansvar för att se till att varje elev ges möjlighet att nå målen för sin utbildning
- vårdnadshavarnas medverkansansvar
- rektorns ansvar för att se till att upprepade eller längre frånvaro utreds
- skolans ansvar för att aktivt förebygga och motverka studieavbrott
- kommunala aktivitetsansvaret syftar till att motivera och hjälpa ungdomar att påbörja eller återuppta en gymnasieutbildning
- tydliggörande att elever som inte nått målen för sin utbildning efter fyra år kan ha rätt till fortsatt utbildning, genom att rätten att gå om en kurs eller att göra om gymnasiesärskolearbetet förs in i skollagen
- alla elever ska ha en mentor
- sammanhållen skoldag
- uppföljning och redovisning i den individuella studieplanen av den faktiska undervisningstiden som eleven erbjudits
- strukturerad undervisning
- stöd ska ges utifrån elevens utbildning i dess helhet
- stöd ska ges med den variation som eleverna behöver
- statligt stöd för att stimulera regional samverkan om ett allsidigt utbildningsutbud
- Skolverket ska regelbundet redovisa behov av förnyelse av gymnasieutbildningarna till regeringen
- bättre arbetslivsanknytning genom de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning.
- En utredning tillsätts som får i uppdrag att ta fram förslag för en författningsteknisk utformning av ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, och Skolverket ges ett förberedande uppdrag vad gäller ämnesplaner och programstrukturer.

Ett utvecklingsarbete för ämnesbetyg ska vara långsiktigt och ges tid. Ytterligare utredning och implementering bör ges minst tre år.

Förvaltningen tror att förslagen är gynnsamma och gör gymnasiesärskolan mer attraktiv samt flexibel. Dock kan möjligheten till längre utbildning än 4 år medföra vissa svåra gränsdragningar. Inom gymnasiesärskolan kan det eventuellt finnas intressen att stanna kvar inom en organisation som är välkänd och van för eleven.

Synpunkter på lagförslagen

I förslaget till 4 kap. 12 § gymnasieförordningen föreslås att det **ska** ingå APL på de nya inriktningarna med yrkeskurser på ekonomiprogrammet och teknikprogrammet.

Förvaltningen frågar sig om huvudmannen får erbjuda dessa inriktningar om man inte kan anordna APL, jämfört hur det är reglerat gällande yrkesprogrammen i dag.

I förslaget till 6 kap. 4 § gymnasieförordningen föreslås att huvudmannen **ska** erbjuda APL på programinriktat individuellt val. Samtidigt föreslås att denna utbildning ska kunna inriktas mot högskoleförberedande program och förvaltningen undrar hur dessa elever ska ställas mot förslaget om att huvudmannen **ska** erbjuda APL.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Arbetsmarknadsförvaltningens kontorsyttrande daterat den 3 februari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att utredningen gör en grundlig och ambitiös genomlysning av situationen i gymnasieskolan. Den har också lyckats göra en i huvudsak riktig och utförlig analys av orsaker till bristande måluppfyllelse och även identifierat väsentliga utvecklingsområden. Förvaltningen välkomnar att gymnasieskolans långtgående ansvar för att alla elever ska ges förutsättningar att lyckas markeras och tydliggörs. Det är också mycket positivt att förslagen innebär en förskjutning mot en ökad helhetssyn på utbildningen, även om det enligt förvaltningens mening hade varit önskvärt att helhetssynen i relevanta delar hade omfattat även vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Förvaltningen konstaterar att utredningen tydligt avgränsat sitt uppdrag till att inte avse frågor inom vuxenutbildningen.

En inte obetydlig del av gymnasieutbildningen i landet bedrivs dock inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. De förslag som läggs av gymnasieutredningen kan därmed komma att få konsekvenser även för den gymnasiala vuxenutbildningen. Om den kommunala vuxenutbildningen säger utredningen bara att det är viktigt att den är väl utbyggd och av god kvalitet.

Att eleven ska stå i centrum för utredningen har varit ett vägledande perspektiv och en utgångspunkt för utredningen. Det framstår dock som att gymnasieskolan som skolform har fått mer fokus än elevens perspektiv.

Förvaltningen saknar i utredningen ett helhetsperspektiv på den samlade gymnasieutbildningen och tycker det är olyckligt med den tydliga avgränsningen mot vuxenutbildningen. Även om utredningens uppdrag avsett ungdomsskolan hade ett sådant helhetsperspektiv varit värdefullt. Det finns många kopplingar mellan gymnasieskolan för unga och den gymnasiala vuxenutbildningen som förtjänat att lyftas fram i utredningen. Det hade också varit värdefullt med en analys av hur de olika förslagen avseende ungdomsgymnasiet också kan komma att påverka den gymnasiala vuxenutbildningen.

Det finns idag en stor grupp unga som lämnar ungdomsgymnasiet utan betyg. Skälen kan vara flera. En del unga hoppar av gymnasiet. Nyanlända unga påbörjar ibland gymnasiet sent under tonåren och inte sällan med ofullständig tidigare utbildningsbakgrund från sina hemländer. Slutligen finns en grupp unga som genomför hela ungdomsgymnasiet utan att få betyg.

Avsaknad av en fullgjord gymnasieutbildning är idag ett av de största hindren för unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Särskilt utsatta grupper i detta sammanhang är unga med funktionsnedsättning samt unga som kommit i landet under tonåren.

Möjligheter att kunna komplettera sin gymnasieutbildning inom ramen för vuxenutbildningen är av avgörande betydelse för många.

Förvaltningen delar naturligtvis gymnasieutredningens ambition att unga ska få sitt

utbildningsbehov tillgodosett inom ungdomsgymnasiet men bedömer att det även i fortsättningen kommer att vara många som behöver komplettera sin utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen.

Utredarens tolkning av direktivens övergripande inriktning om att alla ungdomar ska ges möjlighet att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning medför att utredningen utgår ifrån att exempelvis alla nyanlända ungdomar som tillhör gymnasieskolans målgrupp i första hand ska gå i gymnasieskolan.

När det gäller andelen elever som lämnat gymnasieskolan helt står eleverna på språkinträdning för den största andelen avbrott.

Enligt utredningen var 23 procent inte längre kvar i gymnasieskolan

ett år efter starten och efter två år hade 41 procent av eleverna lämnat helt. Samtidigt framgår av Skolverkets statistik att bara 3 procent befinner sig inom komvux eller annan utbildning, ett år senare.

Förvaltningen anser att länken mellan ungdomsgymnasiet och vuxenutbildningen därför behöver stärkas. För unga nyanlända som kommer i tonåren är det till exempel i många fall omöjligt att nå målen inom gymnasieskolan på den korta tid som står till buds.

Utredningen har i uppdrag att analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen för nyanlända elever när det gäller rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan. Ur ett elevperspektiv är det kanske många gånger naturligare att börja vuxenutbildningen direkt och få bättre möjligheter att genomföra en samlad utbildning där.

Utredningen redovisar många skäl mot att blanda vuxna och ungdomar i ungdomsskolan. Samtidigt har många nyanlända uppenbarligen behov av mer sammanhållen utbildning och en del av det bredare uppdrag som ungdomsgymnasiet har. Men det kanske snarare talar för att det skulle behövas ett utvidgat uppdrag för vuxenutbildningen som också skulle innebära högre kostnader där.

Enkla övergångar mellan ungdomsskolan och vuxenutbildningen behöver därför uppmuntras. Detta underlättas om förändrade förutsättningar för gymnasieutbildningen för unga också analyseras utifrån konsekvenser för vuxenutbildningen och i vilken utsträckning de underlättar eller försvårar övergångar mellan skolformerna. Förvaltningen saknar ett sådant perspektiv i den nu framlagda gymnasieutredningen.

Förvaltningen har valt att peka på några områden där utredningens förslag även har koppling till vuxenutbildningen och kan få konsekvenser för denna. Förvaltningen har vidare valt att även kommentera förslag avseende det kommunala aktivitetsansvaret för unga då förvaltningen arbetar aktivt med detta uppdrag i nära samverkan med utbildningsförvaltningen.

1. Konsekvenser för vuxenutbildningen

25.12 Ett estetiskt ämne

Alla elever på nationella program i gymnasieskolan bör läsa ett estetiskt ämne. Utredningen bedömer att det för detta ändamål är möjligt att i viss mån utöka kunskapsinnehållet i de nationella programmen.

Förslag:

1. Ett estetiskt ämne ska ingå bland de gymnasiegemensamma ämnena i alla nationella program. Det ska vara möjligt att välja mellan olika estetiska ämnen och dessa ämnen bör i huvudsak vara ämnen som kan anses som centrala estetiska bildningsämnen.

2. Endast ämnesstudierna på nationella program ska anges i gymnasiepoäng. Gymnasiearbetet har en annan karaktär än gymnasieskolans ämnen och kurser och ska inte längre anges i gymnasiepoäng. Gymnasiearbetet ska även fortsättningsvis genomföras inom ramen för utbildningen. För detta ändamål bör den minsta garanterade undervisningstiden utökas.

Förslaget har bäring på vuxenutbildningen som utredningen även nämner. En effekt för vuxenutbildningen är att en majoritet av eleverna har CSN som inkomst och utan gymnasiepoäng blir gymnasiearbetet inte CSN berättigat, detta försvårar för

vuxenutbildningens elever att genomföra gymnasiearbetet. En ytterligare effekt är huruvida estetiskt ämne/kurs även ska ingå i en gymnasieexamen inom vuxenutbildningen.

Konsekvenserna för vuxenutbildningen och hur gymnasieexamen ska utfärdas inom vuxenutbildningen behöver vidare utredas.

25.19 Ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola kan stärka elevers utveckling och underlätta lärares arbete och bör därför beredas vidare

Utredningen bedömer att ett införande av ämnesbetyg i gymnasieskolan har betydande potential att leda till flera förbättringar för elever och lärare. Elevers kunskapsutveckling kan lättare och mer långsiktigt stödjas med ämnesbetyg. Likaså kan lärares arbete underlättas och undervisningen bedrivas utifrån en större helhetssyn. Motsvarande bedömning görs när det gäller gymnasiesärskolan, se avsnitt 25.20.

Ämnesbetyg kan införas helt eller delvis. Utredningsunderlag lämnas för två alternativa modeller. Ett införande av ämnesbetyg kan göras antingen enligt en blandad modell med såväl ämnesbetyg som kursbetyg eller enligt en genomgående modell med enbart ämnesbetyg. Båda de beskrivna modellerna är möjliga att införa men utredningen bedömer att en modell för ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola är tydligare. En sådan modell är därför enligt utredningen att föredra. Den ger t.ex. ett mer enhetligt arbetssätt och lika förutsättningar för högskoleförberedande program och yrkesprogram. Frågan är tekniskt komplicerad och bör utredas vidare. Det är av stor vikt att ett utvecklingsarbete ges tillräcklig tid och är långsiktigt.

Förslag:

1. En utredning bör tillsättas som får i uppdrag att ta fram författningsförslag vad gäller ett system med ämnesbetyg i gymnasieskolan.
2. Skolverket bör ges ett förberedande uppdrag i syfte att utarbeta förslag vad gäller hur ämnen kan delas upp för att stödja principen om betyg i ett ämne samt förslag till anpassningar av programstrukturer.
3. Ett utvecklingsarbete mot ämnesbetyg måste vara långsiktigt och ges tid. Ytterligare utredning, beredning och implementering bör ges minst tre år.

Som utredningen skriver skulle ämnesbetyg få en stor inverkan på vuxenutbildningen och innebära att olika styrdokument tillämpas för gymnasiet och vuxenutbildningen. Detta får påverkan för eleverna inom vuxenutbildningen och deras möjligheter att komplettera det som saknas från gymnasieskolan, nya övergångar mellan skolformerna skulle behövas. En vidare utredning behöver se över denna aspekt och vad detta innebär för vuxenutbildningen samt hur vuxenutbildningen ska utfärda gymnasieexamen framgent.

26.7.2 Åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning Minskade kostnader inom vuxenutbildningen

Att kostnaden redan 2019 skulle minska för vuxenutbildningen ställer sig förvaltningen tveksam till. En viss del av eleverna går direkt vidare till vuxenutbildningen efter gymnasiet idag men majoriteten studerar först i 20-25 års ålder, detta innebär en tidsförskjutning innan vuxenutbildningen skulle få minskade elevantal. Ett alternativ vore att minska platserna till vuxenutbildningen först när statistik visar på att de åtgärder som vidtagits inom gymnasieskolan har gett ökad genomströmning och högre andel elever som fullföljer sina gymnasiestudier samt den procentuella omfattningen.

26.11.1 Konsekvenser för vuxenutbildningen

Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera konsekvenserna för bl a vuxenutbildningen. Det är en mycket knapphändig konsekvensanalys som utredningen gör i den delen. Mest fokus läggs på att komvux får minskade kostnader, vilket förvaltningen som ovan sagts, ställer sig mycket tveksam till.

Saknar skrivning kring ökat samarbete mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen med fokus på nyanmälda elever.

Vårdutbildningen inom vuxenutbildningen bör även den ge undersköterskeexamen för att ge vuxenutbildningens elever samma anställningsvillkor som gymnasieskolans. Idag står vuxenutbildningen för det största antalet elever som läser vårdutbildning och är viktig för det framtida kompetensbehovet hos landsting och kommuner samt företag inom vårdsektorn.

2. Konsekvenser för det kommunala aktivitetsansvaret

25.1.5 Kommunens aktivitetsansvar

Gymnasieutredningens förslag syftar till att förtydliga utbildningsinriktningen i det kommunala aktivitetsansvaret och lämnar förslag på flera ändringar i skollagens bestämmelser om det kommunala aktivitetsansvaret. Åtgärder inom ramen för aktivitetsansvaret ska i första hand motivera den unge att påbörja eller återuppta en gymnasieutbildning före annan utbildning. Bestämmelser om samverkan mellan hemkommunens arbete inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret och gymnasieskolan införs med innebörden att en systematisk och förtroendefull samverkan ska eftersträvas. Vidare föreslår utredningen att förordningen ändras så att ungdomar som går på ett introduktionsprogram inte ska omfattas av aktivitetsansvaret.

Ett annat förslag innebär att ändra förordningen så att aktivitetsansvaret inte enbart ska omfatta ungdomar som fullgjort sin skolplikt i Sverige. Även målgruppen nyanlända elever med uppehållstillstånd inkluderas därmed enligt förslaget i aktivitetsansvaret.

Arbetsmarknadsnämnden har i Stockholm sedan 2011 haft ansvaret för att samordna arbetet utifrån det kommunala aktivitetsansvaret. Uppdraget genomförs i nära samverkan med Utbildningsnämnden och syftar i enlighet med de föreslagna förändringarna i lagstiftningen i första hand till att motivera ungdomar att påbörja eller återuppta gymnasiestudier. Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig i stort positiv till de föreslagna förändringarna och välkomnar särskilt bestämmelserna om systematisk samverkan, att elever inom introduktionsprogrammet inte ska omfattas av aktivitetsansvaret och att nyanlända elever ska omfattas.

Förvaltningen ställer sig även bakom de förändringar i skollagen som syftar till att säkerställa att elever inom gymnasieskolan ges tillräckligt stöd utifrån individuella förutsättningar och att samtliga skäliga åtgärder sätts in av huvudman för att säkerställa att elever har möjlighet att fullfölja sin gymnasieutbildning.

Förvaltningens åsikt är dock att det även om samtliga ovanstående förändringar införs kommer att finnas elever/ungdomar som utifrån individuella förutsättningar gynnas av att kunna ta del av andra skolformer som folkhögskola och vuxenutbildning. För det stora flertalet elever är det bästa alternativet att fullfölja sin utbildning inom ramen för ungdomsgymnasiet, men det finns även elever som utifrån individuella behov och förutsättningar gynnas av att få studera i en miljö utanför gymnasieskolan tillsammans vuxna. Det finns även ungdomar som mycket starkt motsätter sig gymnasiestudier och där insatser som syftar till att ge ungdomarna möjlighet att arbeta en period är mer lämpligt och även kan fungera som en motiverande faktor för att senare återuppta studier.

Sammantaget är förvaltningens bedömning att det i arbetet med att motivera ungdomar tillbaka till skolan är viktigt att kunna arbeta flexibelt, använda olika typer av insatser och kombinationer av insatser och studier, för att skapa mjuka övergångar tillbaka till gymnasiestudier. Erfarenheterna från de senaste sex årens arbete visar att just tillgången till flera olika flexibla insatser som kan anpassas utifrån individuella behov är en framgångsfaktor i arbetet med att motivera ungdomar till att fullfölja en gymnasieutbildning. Förvaltningen anser att det finns ett behov av att utifrån individuella skäl även fortsättningsvis kunna använda andra skolformer.