

Handläggare
Åsa Eckhardt
Telefon: 08-508 33 921

Till
Utbildningsnämnden
2016-02-02

En gymnasieutbildning för alla - åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 201677)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-1934/2016.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Tony Mufic
Utbildningsdirektör

Jan Holmquist
Gymnasiedirektör

Sammanfattning

Gymnasieutredningens direktiv och tilläggsdirektiv (dir. 2015:31, 2015:82 och 2015:141) är omfattande och spänner över drygt 20 olika delområden som rör gymnasieskolan. Regeringens mål enligt direktiven är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Detta har utgjort en utgångspunkt för utredningens arbete och innebär ett fokus på ungas deltagande i gymnasieutbildning och på genomströmningen i gymnasieskolan. Utredningen har utifrån ovan nämnda mål gjort en bred genomlysning av olika frågor och områden inom gymnasieskolan.

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.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 19 mars 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat analysera och föreslå åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen har antagit namnet Gymnasieutredningen (U 2015:01) och, efter tilläggsdirektiv, lades denna fram 31 oktober 2016.

Ärendet

Regeringens mål enligt direktiven är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Detta har varit utgångspunkt för utredningens arbete och innebär fokus på ungas deltagande i gymnasieutbildning och på genomströmningen i gymnasieskolan.

Utredningen ska överväga om gymnasieskolan ska vara obligatorisk samt analysera ett antal mer specifika frågor så som att se över bestämmelserna om stöd, föreslå hur rätten till högskolebehörighet på yrkesprogram kan stärkas, hur introduktionsprogrammen kan utvecklas och att utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utifrån utredningens analys av de olika delområdena föreslår utredningen åtgärder för att få alla unga att påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom gymnasieavdelningen i samråd med avdelningen för utveckling och samordning.

Förvaltningens synpunkter och förslag

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 utökad 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 utökad 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 utökad 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 behörighetkraven 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 språkintröduktion 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 språkintröduktion. Förslaget betonar möjligheten att inrätta olika utbildningsspår inom språkintröduktion.

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 bedrivs 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 upprepad 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.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet justeras omedelbart.

Bilaga

En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 201677).