

2017-03-10

Ert dnr:
U2016/04660/GV

Avd. utbildning och arbetsmarknad
Mats Söderberg
Karin Hedin

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

En gymnasieutbildning för alla, gymnasieutredningens betänkande, SOU 2016:77.

Sammanfattning

Uppgift och frågeställningar

Utredningen har haft i uppgift att analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Detta har inneburit ett fokus på ungas deltagande i gymnasieutbildning och på genomströmningen i skolformen. De omfattande direktiven spänner över drygt 20 olika delområden. Utredningen har gjort en bred genomlysning av olika frågor och områden inom gymnasieskolan och lämnat ett stort antal konkreta förslag.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) redovisar i närmast följande avsnitt ett antal mer principiella ståndpunkter och därefter synpunkter på ett femtiotal av utredningens förslag.

Undervisningssituationen

Vi ställer oss positiva till att utredningen i hög grad lyft frågor om *elevernas studiesituation*. De senaste årens forskning och rekommendationer visar att de effektivaste sätten att förbättra elevernas inläring och studieresultat uppnås genom att stärka professionen och undervisningen. Några av de viktiga områden som utredningen behandlar gäller:

- Hemkommunens ansvar vid övergång mellan grund- och gymnasieskola.
- Krav på strukturerad undervisning där läraren tydligt klargör målet och syftena med lärandet och olika aktiviteter för att öka elevernas delaktighet.
- Att stödåtgärder planeras utifrån ett perspektiv på elevens studiesituation i sin helhet och inte bara enskilt för varje kurs.

Gymnasieskolan är den skolform som redan berörs av mest omfattande regleringar. SKL ser en risk med ökad detaljreglering, något som utredningens förslag i många fall medför. Viktiga styrmedel i ett mål- och resultatorienterat system är information, motivation och dialog, vilka borde övervägas i högre grad än genom regelstyrning. SKL föreslår därför i åtskilliga fall att många angivna målsättningar styrs och understöds på andra vägar än genom en ökad författningsreglering.¹

¹ Se avsnitt 25.1 (p.5), 25.2 (p.1), 25.4 (p.3) 25.4 (p.4), 25. 6 (p.5), 25.14 (p.1, 2), 25.15 (p.2).

Programstrukturen

SKL ser positivt på följande föreslagna förändringar i programstrukturen:

- Att det ställs samma tillträdeskrav till gymnasieskolan – i antal godkända ämnen – oavsett om eleven söker ett yrkesprogram eller ett högskoleförberedande program.
- Att alla yrkesprogram leder till grundläggande högskolebehörighet förutsatt att eleven inte aktivt väljer bort sådana ämnen.
- Att yrkesprogrammen ger rätt till utökat program för att antingen läsa kurser som leder till särskild högskolebehörighet eller fördjupande yrkeskurser.
- En handelsinriktning på ekonomiprogrammet.
- Att barn- och fritidsprogrammet byter namn, samtidigt som dess inriktningar mot pedagogiskt och socialt arbete slås samman. SKL förordar namnet *pedagogik- och hälsoprogrammet*.

Introduktionsprogrammen

Vad gäller utbildning för obehöriga elever ställer sig SKL bakom utredningens förslag om ett mer ändamålsenligt och varierat utbud. Vi är också positiva till krav på tydligare struktur och bättre dokumentation, däribland krav på precisering av innehåll i huvudmannens utbildningsplan, elevernas individuella studieplan samt gymnasieintyg.

Ämnesbetyg och ämnesutformning i stället för kursbetyg och kursutformning?

SKL anser inte att de skäl som utredningen anger för att tillsätta en utredning/beredning i syfte att ta fram författningsförslag för ämnesbetyg väger tillräckligt tungt för att inleda en sådan omfattande process avseende tid och resurser. Dagens kursbetyg innebär att en elev i genomsnitt får 26 betyg, medan de i det gamla ämnesbetygssystemet i snitt hade 16 betyg. SKL föreslår i stället att de problem utredningen vill lösa hanteras genom tillskapa mer omfattande kurser, främst inom ramen för de ämnen som bygger på en hög grad av progression i kunskapsstoffet.

Finansiering av reformen

Enligt den så kallade finansieringsprincipen ska kommuner och landsting få ekonomisk kompensation från staten i de fall de åläggs nya uppgifter som medför kostnader.

Några av de förslag som innebär ökade kostnader för kommunerna nämns i betänkandet. Den metod som använts för att säkerställa att finansieringsprincipen tillämpas har inneburit att man på förhand gör ett antal antaganden utifrån olika räkneexempel. Erfarenheterna från den senaste gymnasireformen leder till att frågor om finansiering borde hanteras på ett mer systematiskt sätt så att man i efterhand kan fastställa ett verkligt utfall, utifrån vilken den slutliga kostnadsregleringen mellan stat och kommun skulle kunna ske.

SKL:s överväganden och synpunkter

25.1 En gymnasieskola för alla ungdomar

1. Målet för gymnasieskolan ska vara att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning. Detta ska anges i skollagen.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: Målet att alla ska *påbörja* gymnasieskolan – något som i princip alla ungdomar redan gör – och ha förutsättningar att fullfölja den ser vi som en viktig uppgift för grundskolan. Detta kan knappast vara en egen uppgift för gymnasieskolan som skolform. Författningsförslaget behöver enligt SKL:s uppfattning därför modifieras i detta avseende.

En central fråga i gymnasieutredningens uppdrag handlar om hur *genomströmningen* i gymnasieskolan ska kunna öka. SKL instämmer i utredningens slutsats om att införandet av ett gymnasieobligatorium i detta avseende sannolikt inte skulle ge önskat resultat.

Vi anser att formuleringen ”*nå målen med en gymnasieutbildning*” behöver problematiseras. Elevernas mål med utbildningen på kort respektive lång sikt kan variera. En övervägande del elever uppnår en gymnasieexamen på tre år med sikte på arbete eller vidare studier. För andra är en fullständig gymnasieutbildning ett mål först på längre sikt.

En del elever som studerar på introduktionsprogrammen yrkesintroduktion och individuellt alternativ kan ha mer närliggande mål än en gymnasieexamen i sin individuella studieplan. SKL anser att skolformens reglering och uppföljning måste ha sin utgångspunkt i olika mål för gymnasiestudierna. I vissa fall kan det handla om en fullständig gymnasieexamen, i andra att en elev på ett introduktionsprogram har uppnått målen i den individuella studieplanen. Det hindrar inte att samhället kan ha målet att alla elever ska uppnå en gymnasieexamen på längre sikt, men vägen dit kan se olika ut och variera i längd.

Fokus på och stärkande av den lokala elevuppföljningen är ett nödvändigt verktyg i arbetet att få alla elever att fullfölja sin utbildning. I detta avseende skulle vi se dialogmöten mellan skolhuvudmän och företrädare för den nationella nivån som ett värdefullt inslag.

2. Samhällets åtagande vad gäller gymnasieskolan ska inte enbart vara att erbjuda ungdomar utbildning utan ska även omfatta en mer aktiv och pådrivande uppgift i syfte att få alla ungdomar att påbörja en gymnasieutbildning. Hemkommunen ges därför ett pådrivande ansvar vid övergången mellan grundskola och gymnasieskola. Hemkommunen ska verka för att ungdomar som avslutat grundskolan så snart som möjligt ska påbörja en gymnasieutbildning.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: En av hemkommunens viktigaste uppgifter är att verka för att ungdomarna i kommunen rustas kompetensmässigt. SKL har tillsammans med ett antal kommuner drivit det så kallade Plug-In projektet i syfte att motverka studieavbrott. Vikten av att involvera

grundskolan och tidigt arbeta för att eleverna ska få en bra start i gymnasieskolan är därvid en viktig erfarenhet.

5. Skolans ansvar för att aktivt förebygga och motverka studieavbrott förtydligas. Huvudmannen ska vidta åtgärder för att elever som antagits till en utbildning men som utan giltig orsak redan från början uteblir, ska påbörja en utbildning. En elev som har påbörjat en utbildning och vill avbryta den kan anses ha avslutat utbildningen först när de åtgärder vidtagits som skäligen kan krävas för att få eleven att fullfölja sin utbildning.

SKL ser positivt på inriktningen av förslaget men avstyrker denna lagreglering.

Motivering: I dag anses en antagen elev som vid första terminens start inte påbörjat sin gymnasieutbildning inom tre dagar ha avslutat utbildningen. Dagens lagstiftning ger skolan ansvaret från uppsprogsdagen. Om skolan inte får kontakt med eleven eller om eleven är inskriven på annan skola utanför samverkansområdet kan platsen erbjudas nästa elev i reservkön. Många elever som är dubbelantagna meddelar inte att de inte kommer att nyttja en av platserna. Att avvakta 14 dagar, som utredningen föreslår istället för tre dagar, kommer att påverka många elever som står i kö för utbildning negativt. På samma sätt riskerar förslaget leda till att kontakter inom hemkommunens aktivitetsansvar fördröjs.

6. Det kommunala aktivitetsansvaret ändras så att det i första hand syftar till att motivera och hjälpa ungdomar att påbörja eller återuppta en gymnasieutbildning. Nyanlända ungdomar i gymnasieålder som har uppehållstillstånd ska omfattas av aktivitetsansvaret, vilket de inte gör idag. Elever som går ett introduktionsprogram ska inte längre omfattas av aktivitetsansvaret.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL efterfrågar en mer flexibel syn på alternativa utbildningsvägar för de ungdomar som önskar skaffa gymnasiekompetens exempelvis inom folkhögskolan.

Skrivningen om att aktivitetsansvaret i första hand ska vara inriktat mot gymnasieutbildning bör kompletteras med ”eller motsvarande utbildning”.

Målgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret omfattar såväl ungdomar som uppnått studiebevis och endast saknar några enstaka kurser för att uppnå examen som ungdomar som står mycket långt från en fullföljd gymnasieutbildning.

SKL är tveksamt till att i lag reglera samverkan mellan aktivitetsansvaret och gymnasieskolan, även om ett gott samarbete är viktigt att få till stånd i den lokala praktiken.

25.2 Krav på vårdnadshavares medverkan och elevers engagemang och närvaro

1. Vårdnadshavare ges ett medverkansansvar. Krav ska införas på vårdnadshavarnas aktiva medverkan till att en ungdom påbörjar och deltar i en gymnasieutbildning.

SKL ser positivt på inriktningen av förslaget men avstyrker denna lagreglering.

Motivering: SKL ställer sig tveksamt till lämpligheten i att lagreglera vårdnadshavares ansvar. Sådana skrivningar synes mer höra hemma i läroplanen.

För det första varierar föräldrarnas förutsättningar att svara upp mot en sådan lagstiftning.

Föräldrar som själva har en bristfällig utbildningsbakgrund och negativa erfarenheter av sin egen skolgång kan ha svårare att utgöra det stöd en sådan lagstiftning kräver. Ett ökat tryck på vårdnadshavares ansvar riskerar att förstärka redan kända skilda förutsättningar kopplade till elevernas socioekonomiska bakgrund.

Utredningen konstaterar att de flesta elever på nationella program går alla tre åren i gymnasieskolan, men att en stor grupp inte uppnår examen. Det innebär att många myndiga elever kan behöva föräldrastöd, vilket är svårt att reglera.

SKL bedömer att framgångsrikt lokalt arbete att stödja hemmets ansvarstagande i högre grad än lagstiftning kan ge önskvärda effekter.

2. En elev i gymnasieskolan ska närvara och utifrån sina förutsättningar delta aktivt i den verksamhet som anordnas inom ramen för den avsedda utbildningen. Eleven får endast vara frånvarande om eleven har giltigt skäl att utebli.

SKL tillstyrker delvis förslaget.

Motivering: Elevens ansvar att närvara och efter egna förutsättningar delta aktivt i utbildningen bör mötas upp med träning i studieteknik och studieplanering, det vill säga färdigheter i att ”lära att lära”. En viktig uppgift för gymnasieskolan är att eleverna lär sig att ta eget ansvar. Utredningens förslag om strukturerad undervisning (25.2) där läraren anger målen för lärandet och syftet med olika aktiviteter ser SKL i likhet med utredningen som en framgångsfaktor. Det ger ungdomarna förutsättningar att förstå vad utbildningen innebär och vad som förväntas av dem. En strukturerad undervisning bidrar till att skapa en meningsfull helhet i undervisningen och stimulerar elevernas aktiva deltagande. Elevers deltagande hänger också samman med skolans förmåga att möta individens behov av exempelvis extra anpassningar och särskilt stöd i lärande och skolsituation (25.6). Att uteslutande lägga ett tvång på eleverna att delta i undervisningen ser vi däremot inte som ett framgångsrecept.

25.3 Tydligare möjligheter att gå längre tid i gymnasieskolan

1. Det ska tydliggöras att elever som inte nått målen för en gymnasieutbildning efter tre år kan ha rätt till fortsatt utbildning. Rätten att gå om en kurs eller att göra om gymnasiearbetet ska föras in i skollagen. Förändringen syftar till att ge fler elever möjlighet att nå målen för utbildningen.

2. Det ska tydliggöras att även elever på introduktionsprogram har rätt till utbildning i tre år. Rätten till utbildning kan dock utsträckas till fyra år för en elev som är under 20 år.

SKL avstyrker förslagen.

Motivering: SKL är av uppfattningen att dagens regelverk möjliggör fortsatta studier efter tre år. Likaså kan utbildningstiden på introduktionsprogram utan hinder utsträckas till flera år utom vad avser preparandutbildningen (vilken utredningen föreslår ska utgå).

Viktigt är att utbildningen följer en individuell studieplan och att skälen för förlängningen kan tydliggöras för elevens hemkommun, så att den inte sker godtyckligt. Införandet av en absolut rätt att gå om en kurs kan medföra organisatoriska svårigheter och bli kostnadsdrivande. Överhuvudtaget ser vi begreppet ”att gå om” som uttryck för en otidsenlig syn på lärandet i gymnasieskolan.

25.4 Planering av utbildning och undervisningstid

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 erbjudits redovisas.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL delar helt och hållet den uppfattningen att elever i alla skolor, kommunala som fristående, verkligen ska erbjudas den tid för undervisning som de har rätt till. Det framgår dock att lärarledd undervisning har en vidgad betydelse i gymnasieskolan. Vid olika arbetsformer varierar lärarrollen.

Ett tidsenligt lärande består av mer än traditionell klassrumsundervisning. Det handlar om lärarledda genomgångar, handledningstid, arbetsplatsförlagt lärande och eget arbete. Det är därför viktigt att nationella krav på lokalt genomförd uppföljning av erbjuden undervisningstid inte innebär en likriktning av arbetsformerna i skolan. Vi efterfrågar en nationell definition av begreppet undervisningstid som inrymmer mångfalden av lärandesituationer där elever får utveckla såväl teoretiska som praktiska kunskaper och förmågor.

3. Skoldagarna ska vara sammanhållna och elevernas skolarbete ska fördelas jämnt över skoldagen.

SKL ser positivt på inriktningen av förslaget men avstyrker denna lagreglering.

Motivering: SKL understryker betydelsen av sammanhållna skolförlagda dagar. Men det framgår redan av gällande författning att elevernas skolarbete ska förläggas måndag-fredag och vara så jämnt fördelad över dessa dagar som möjligt, liksom att det är jämnt fördelat över läsåret.

Att därutöver ytterligare föreskriva att utbildningen skall planeras *med sammanhållna skoldagar* och så jämnt fördelat *över dagen och veckan* som möjligt riskerar att bli ett uttryck för regelstyrning in i minsta detalj. Som påpekats ovan bör en skoldag ge utrymme för genomgångar, handledningstid (elevstöd) eget arbete och andra aktiviteter. Gymnasieskolans uppgift är att stödja elevers utveckling vad gäller eget ansvarstagande och förmåga att arbeta

såväl självständigt som i grupp. En allt för detaljerad reglering kan ge intryck av att all skolverksamhet ska ske i formen av lärarledd klassrumsundervisning, något som utgör en av flera former av lärande, men som inte ska vara allenarådande. Det är viktigt att inte bara förarbetena utan också lagtexten på ett rimligt sätt avspeglar detta.

Den mångfald av val som eleverna erbjuds kan leda till större svårigheter för schemaläggare att få ihop sammanhållna skoldagar för alla elever, framför allt vid skolor med begränsat elevunderlag. Skoldagens disposition styrs inte sällan av faktorer som ligger utanför den enskilda skolans mandat att besluta om.

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.

SKL ser positivt på inriktningen av förslaget men avstyrker denna lagreglering.

Motivering: SKL delar utredningens uppfattning om vikten av ett "förtroendefullt samarbete" mellan grundskola och gymnasieskola men är tveksamt till lämpligheten att närmare reglera frågan i lag. Detta bör i första hand vara en fråga om att stimulera ett utvecklingsarbete, där goda erfarenheter lyfts fram lokalt efter tydliggörande av vilken typ av uppgifter som får behandlas. Det synes däremot mindre lämpligt att på nationell nivå söka reglera fram frågan genom praxis.

SKL ser att ett välstrukturerat överlämnande från grundskolan som kan hjälpa gymnasieskolan att snabbt planera och utforma utbildningen för elever är en viktig framgångsfaktor. Det gäller inte minst elever som riskerar att bli obehöriga och hänvisas till ett introduktionsprogram.² De elever som gynnas mest av en väl fungerande överlämning kan exempelvis vara de som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd och elever som av någon anledning tappat motivationen för studier.

Förutsättningarna för ett bra överlämnande varierar mellan olika delar av landet. I vissa delar finns *en* samlande gymnasieskola dit huvuddelen av eleverna söker sig. Men i dag bor större delen av befolkningen i regioner där eleverna har möjlighet att välja mellan olika gymnasieskolor, kommunala som fristående, vilket gör att en gymnasieskola tar emot elever från ett stort antal grundskolor.

SKL anser att huvudansvaret för en väl fungerande överlämning behöver vila på den *avlämnande* skolan. Det är också viktigt att en sådan avlämning sker i dialog med eleven och dess vårdnadshavare.

"*Relevanta uppgifter*" bör ha grundskolans mål och kunskapskrav som utgångspunkt men däremot inte beskriva egenskaper hos individen.

² Individuella program i gymnasieskolan, slasktratt eller framgångssaga? SKL 2010.

25.5 Undervisningen och alla elevers utveckling mot målen

1. Alla elever ska ha en mentor som samlat ska följa elevens utveckling och studiesituation.

SKL tillstyrker delvis förslaget.

Motivering: SKL ser det som nödvändigt att varje elev i gymnasieskolan har *en utpekad person som utifrån ett elevcentrerat arbetssätt löpande följer elevens studiesituation och fortlöpande utveckling mot kunskaper, färdigheter och avsedda kvalifikationer i övrigt*. I förhållande till det mer traditionella begreppet ”klassföreståndare” kan här tolkas en förväntning på en mer aktivt elevstödjande roll.

SKL vill här för det första peka på de nya förutsättningar som den *pedagogiska utvecklingen* med digitalt stöd innebär. Högkvalitativa och innovativa undervisningsmetoder och former för lärande utifrån ny teknik med digitalt innehåll skapar nya förutsättningar för lärandet. Det kan handla om öppna lärmiljöer, nya former för lärande och undervisning inom ramen för den digitala världen samt pedagoger som är väl förtrogna med dessa premisser. Det gäller också ”öppna utbildningsresurser”, det vill säga ökad tillgång till kunskap, läromedel och annat stöd på nätet.

SKL vill för det andra peka på behov av ett *bredare elevstöd* för att gymnasieskolan ska vara en skola för alla. Inom ramen för en gymnasieskola för alla har det för vissa elever med tiden visat sig finnas behov av just en sådan roll som mer innebär att förmedla vuxenvärldens normer. Det handlar om att stödja eleven i att utvecklas i sin roll som ansvarstagande samhällsmedborgare.

Vid en lagreglering ser SKL därför att det är viktigt med en tydligare betoning av att det handlar om en (utpekad) funktion i skolverksamheten med den förväntade rollen att på olika sätt stödja elevens utveckling. Detta snarare än att använda sig av begreppet ”mentor” i författningstexten, som kan uppfattas olika och kan leda till att det skapar motsättningar eller oklarheter om ansvarsförhållandena mellan olika professioner.

2. I likhet med vad som gäller för grundskolan ska bestämmelser om strukturerad undervisning även gälla i gymnasieskolan.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL delar utredningens uppfattning att en strukturerad undervisning där läraren tydligt anger målen med lärandet och syftet med olika aktiviteter är en framgångsfaktor som gör att eleverna får förutsättningar att inse vad som förväntas av dem och ger ett stöd i att följa upp att eleverna verkligen förstår innehållet i det som behandlas. Vi stödjer därför att en bestämmelse med denna innebörd införs i gymnasieförordningen.

SKL vill samtidigt peka på att ett av de argument som utredningen (25.19) lägger för ämnesutformning i stället för kursutformning är att ”även den tid som idag används för att exempelvis informera om kunskapskrav för varje kurs bör kunna reduceras”. Denna

argumentation synes gå stick i stäv med utredningens förslag om mer strukturerad undervisning.

3. En främjandeinsats för kompetenssamverkan mellan elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt lärare bör genomföras.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL har kunnat konstatera elevhälsans stora betydelse för studieresultat. Under många år har det också funnits en ambition att göra vägledningsfrågorna till hela skolans ansvar. Vi ser att en satsning kan främja dessa båda aspekter.

25.6 Stödåtgärder i gymnasieskolan

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.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: Dagens gymnasieskola är avsedd att vara en gymnasieskola för alla. Den har ansvar för att skapa goda förutsättningar för alla elever att uppnå kunskapskraven. Det innebär att den möter en heterogen elevgrupp där en del elever behöver mycket stöd i sitt lärande och sin skolsituation. SKL konstaterar att gymnasieskolan behöver utveckla mer inkluderande lärmiljöer för att bättre kunna möta elevernas olika behov. Även om eleverna i gymnasieskolan förväntas ta mycket eget ansvar för sina studier är just detta en svårighet för elever som behöver ett omfattande strukturstöd.

SKL instämmer i förslaget att stöd ska planeras så att det kan ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet och inte enbart per kurs. Det är angeläget att motverka fragmentisering i utbildningen och att ha ett helhetsperspektiv på elevers behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Av dessa skäl är det nödvändigt att varje skola har en god helhetsbild av elevens behov samt att eleven är delaktig i utformningen av de anpassningar och det stöd som erbjuds.

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.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: Att elever i behov av stöd ska ges den variation av stödåtgärder som behövs ställer stora krav på såväl lärare som elevhälsans personal i att kunna utforma och stödja goda förutsättningar för lärande. Mot bakgrund av detta tillstyrker SKL förslaget om att Skolverket får i uppdrag att genomföra en satsning på kompetensutveckling när det gäller stöd i gymnasieskolan.

3. Bestämmelserna om vad som kan utgöra extra anpassningar, särskilt stöd och andra anpassningar i gymnasieskolan ska tydliggöras.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL anser i likhet med utredningen att bestämmelserna om vad som kan utgöra extra anpassningar och särskilt stöd behöver tydliggöras. Stöd till eleverna ska i första hand ges i form av extra anpassningar. I vissa fall är det emellertid oklart vilka av gymnasieförordningens stödåtgärder som ska betraktas som ”särskilt stöd” respektive ”andra stödåtgärder”. Samarbetet dels mellan lärarna dels mellan lärarna och elevhälsan är centralt för att utveckla en bredd av anpassningar utifrån elevernas individuella behov.

SKL delar utredningens uppfattning att bestämmelserna i gymnasieförordningen och skollagen behöver samordnas och tydliggöras. Utgångspunkten ska vara att eleverna erbjuds de extra anpassningar som behövs och i det fall det inte räcker ska eleven få tillgång till särskilt stöd efter utredning och upprättat åtgärdsprogram. Reducerat program och förlängd undervisning är genomgripande åtgärder och bör användas sparsamt.

4. Beslut om förlängd undervisningstid innebär en pedagogisk bedömning och ska därför fattas av rektorn.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL anser att det är bra att rektor får det formella ansvaret att fatta beslut om förlängd studietid. I praktiken fungerar det så redan idag eftersom det är rektor som tillsammans med lärarna har förutsättningar att göra den pedagogiska bedömningen.

Däremot får sådana beslut inte med automatik leda till rätt till ytterligare ersättning från hemkommunen; särskilda medel måste motiveras och äskas utifrån den individuella studieplanen.

Erfarenheterna visar att beviljande av ett fjärde år sällan leder till uppnådd examen, varför hemkommunen i en del fall kan behöva ifrågasätta och vara restriktiva till att finansiera en sådan åtgärd.

5. I likhet med vad som gäller i grundskolan ska resursfördelningen vara anpassad till lärarnas bedömningar av elevernas behov av stöd.

SKL ser positivt på inriktningen av förslaget men avstyrker denna lagreglering.

Motivering: Det finns redan bestämmelser om stöd av insatser anpassade till elevernas behov. Flera av de åtgärder som diskuterats i det ovanstående kan leda till att behovsbilden framstår som ännu tydligare. Att detta även i sin tur ställer krav på resurser faller sig så pass naturligt att det enligt SKL:s uppfattning inte – inom ramen för ett mål- och resultatorienterat styrningssystem – motiverar ytterligare detaljregleringar kring resurser och resursfördelning.

Vad som däremot är viktigt är att de resurser som skolverksamheten ställer krav på inte äventyras genom otillräcklig statlig finansiering utifrån allt för lättvindiga kostnadsbedömningar. Som en följd av antaganden om större gruppstorlekar, bättre planeringsförutsättningar och snabbare genomströmningar inför Gy11 fanns det förväntningar från dåvarande regering att stora besparingar kunde genomföras på gymnasieskolan. Trots att

dessas ovan relaterade antaganden visat sig ogrundade, har ändå från och med år 2016 en årlig besparing på 470 miljoner kronor satts i verket. Effekterna av detta blir bland annat att de behov som uppstår inte på samma sätt kan tillgodoses. Vi återkommer längre fram i yttrandet till finansieringsfrågorna.

Staten bör överväga om det är motiverat att lagtexten om lärarens bedömning av särskilt stöd bör vara lika formulerat i gymnasieskolan som i grundskolan.

25.7 Enhetliga behörighetskrav till nationella program

1. Behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program ska vara enhetliga, sett till antal godkända betyg.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: Vi ser det som olämpligt att – som kommit att ske – det ställs lägre krav för tillträde till gymnasieskolan på vissa program än på andra. Det ger ett mycket ogynnsamt signalvärde om vad eleverna har att förvänta sig av ett yrkesprogram. Vi delar yrkesprogramsutredningens bedömning att det är en av orsakerna till den markant minskade attraktiviteten för gymnasieskolans yrkesprogram i samband med och efter genomförandet av Gy11.

1. (forts.) Krav på godkända betyg i minst tolv ämnen från grundskolan ska gälla för behörighet till samtliga nationella program. De regler som gäller idag om vilka specifika ämnen som ska ingå bland de godkända ska kvarstå.

SKL är tveksamt till förslaget.

Motivering: SKL ser det som en risk att kravet på så många som tolv godkända betyg kan upplevas som en oöverstiglig barriär för obehöriga elever på introduktionsprogram särskilt med tanke på det ökande antal elever som nu börjar på språkin introduktion, men även för andra elever i grundskolan. Frågan behöver därför övervägas närmare i den fortsatta beredningen. Det kan inte uteslutas att det kan behövas något annat sätt att bedöma elevernas förutsättningar för att genomgå ett gymnasieprogram.

25.8 Möjlighet till undantag från vissa behörighetskrav

1. En elev som går på ett introduktionsprogram och som vid utgången av det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 19 år eller senare saknar godkänt betyg i ett eller två ämnen men i övrigt uppfyller behörighetskraven till ett nationellt program ska ändå anses behörig om eleven bedöms ha förutsättningar att klara studierna på programmet. Eleven har i sådana fall möjlighet att påbörja ett nationellt program senast det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL anser att det är positivt att utredningen föreslår en viss flexibilitet för de introduktionsprogramselever som närmar sig den övre åldersgränsen för att påbörja ett nationellt program. I likhet med utredningen bedömer vi dock att en förändring kommer att påverka ett mycket litet antal elever, vilket leder till att förslaget kan få begränsad effekt.

Utredningen drar slutsatsen att en höjning av åldersgränsen för nyanlända unga vuxna att påbörja en gymnasieutbildning kan leda till sämre förutsättningar för studier och integration. Istället anges vuxenutbildningen som ett bättre alternativ. SKL vill i detta sammanhang hänvisa till det förslag som vi beskriver i motiveringen i avsnitt 25.18.

25.9 Grundläggande respektive särskild behörighet på yrkesprogram.

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

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: Redan i vårt yttrande över betänkandet ”Framtidsvägen” (SOU 2008:27) uttryckte SKL att alla elever borde få en utbildning som leder till grundläggande behörighet utan att behöva läsa utökad kurs, både de som vetat från början att de ville fortsätta studera och de som kom på det under studiernas gång. Vi framhöll också att intresset för fortsatta studier inom exempelvis barn- och fritidsprogrammet och vård- och omsorgsprogrammet även fortsättningsvis behövde stimuleras. Sedan dess har såväl elevernas sökintresse som samhällsutvecklingen visat att den ståndpunkten har hög relevans.

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.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: Vi anser att eleverna ska tillställas en sådan rätt, men anser i likhet vad som framhålls i utredningen att huvudmännen måste få erbjuda detta utifrån rimliga organisatoriska och ekonomiska förutsättningar, exempelvis i form av ”paketlösningar”. Det bör ligga i varje huvudmans intresse att utifrån elevernas val åstadkomma så långtgående lösningar som möjligt både för eleverna och ur kompetensförsörjningssynpunkt. Programrådets och arbetslivets företrädares synpunkter på vilka yrkeskurser som ur kompetensförsörjningssynpunkt behöver erbjudas lokalt bör alltid tillmätas stor betydelse, även om gruppstorleken ibland kan vara begränsad. Detta förutsätter dock att skolformen i sin helhet tillförsäkras resurser. Underfinansierade reformer eller ogrundade besparingar från statens sida riskerar att försämra förutsättningarna för detta.

Det lämnas ett förslag att fristående skolor ska ersättas från hemkommunen för de utökade kurser som elever genomgår. SKL understryker det viktiga i att sådant bidrag lämnas på samma grunder som sker till verksamhet i den kommunala gymnasieskolan.

25.10 Justeringar i utbudet av nationella program och inriktningar

- *Handels- och administrationsprogrammets inriktning administrativ service avvecklas. Programmets namn ändras till handels- och serviceprogrammet. (25.10.2)*
- *En inriktning med yrkesprofil som innehåller karaktärsämnen mot handelsområdet inrättas inom ekonomiprogrammet. Inriktningen bör benämnas handel. (25.10.2)*
- *Inom barn- och fritidsprogrammet slås inriktningarna socialt arbete och pedagogiskt arbete samman. Den nya inriktningens namn bör vara pedagogiskt och socialt arbete. Barn- och fritidsprogrammets namn ska ändras till hälso- och pedagogikprogrammet. (25.10.4 och 25.10.6)*

SKL har inget att erinra mot förslagen vad gäller namnändring på handels- och administrationsprogrammet och slopande av inriktningen administration.

Motivering: Med beaktande av den föreslagna handelsinriktningen på ekonomiprogrammet är vi emellertid tveksamma till om det kommer att finnas ett underlag för ett fortsatt handels- och serviceprogram i gymnasieskolan. SKL ser däremot att en sådan utbildning bör ha en fortsatt framtid vad gäller elevtillströmning och volym inom yrkesvux. Kurser i administration (affärskommunikation, information och kommunikation, dator teknik m.m.) bör kunna tillhandahållas inom ramen för andra studievägar, exempelvis ekonomi- och samhällsvetenskapsprogrammen.

SKL tillstyrker förslaget vad gäller en inriktning på en handelsinriktning på ekonomiprogrammet.

Motivering: Vi ser generellt positivt på att fler spår mer inriktade mot yrkesverksamhet inrättas på högskoleförberedande program. På så sätt underlättas successiva val utifrån ungdomarnas utveckling i gymnasieskolan och valet inför gymnasieskolan upplevs mindre dramatiskt.

Ytterligare kommentarer vad gäller ekonomi- och teknikprogrammen:

SKL tillstyrker att krav ställs på fyra veckors APL inom ekonomiprogrammets inriktning ”handel” och teknikprogrammets inriktning ”produktionsteknik”. SKL beklagar att inget förslag om en industriell yrkesinriktning inom teknikprogrammet föreslås.

SKL har inget att erinra mot ett nytt namn på barn- och fritidsprogrammet.

Motivering: Vi anser dock att namnet till skillnad från utredningen borde vara *pedagogik- och hälsoprogrammet* med tanke på att den sannolikt största utgången handlar om barnskötare. Detta namn ställer naturliga förväntningar på att utbildningen även i hög grad leder vidare till fortsatt lärande efter det att programmet fullföljts.

- *En yrkesexamen från vård- och omsorgsprogrammet ska benämnas undersköterskeexamen. (25.10.6)*

SKL tillstyrker att en yrkesexamen införs men ifrågasätter examensbenämningen.

Motivering: SKL är i grunden positiva till ett förtydligande av en yrkesexamen inom vård och omsorg. Utredningen föreslår dock att en undersköterskeexamen ska införas för elever som fullföljt en utbildning på vård- och omsorgsprogrammet. SKL:s bedömning är att det kan finnas en risk att benämningen ”undersköterskeexamen” skapar en otydlighet då det finns verksamheter inom vilka elever som fullföljt vård- och omsorgsprogrammet kan arbeta, till exempel inom funktionshinderområdet eller psykiatrin, där en rad andra titlar förekommer och där begreppet undersköterska inte används överhuvudtaget.

25.11 Regional samverkan

3. Staten bör ge stöd för regional samverkan kring utbildningsutbud, genom att bl.a. synliggöra modeller för sådan samverkan.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL ser positivt på ett fokus på fungerande samverkan angående kompetensförsörjning och utbildningsutbud, både med hänsyn till elevernas valmöjligheter och arbetslivets behov. Staten kan skapa olika incitament för samverkan, något som redan sker idag. Utifrån en bibehållen ansvarsfördelning mellan stat och kommun ser vi det däremot inte som en statlig uppgift att ge sig in i de kommunala planerings- och beslutsprocesserna.

25.12 Ett estetiskt ämne (inkl. förslag som avser gymnasiearbetet)

[Förslaget innebär att gymnasiearbetet inte längre blir poängsatt.]

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.

SKL avstyrker förslaget.

Motivering: SKL avstyrker förslaget att gymnasiepoängen ska tas bort från gymnasiearbetet. Gymnasiearbetet är en möjlighet för arbetslivet att kvalitetssäkra examensmålen på gymnasieutbildningarna. Med den betoning på helhet i inlärningsituationen som utredningen lyfter vad avser stödåtgärder (25.6) och en önskvärd betoning på elevernas egen utveckling och ansvarstagande under gymnasietiden upplever vi detta förslag som mindre lämpligt. Gymnasiearbetet kan bland annat ge eleverna en god träning i källkritik, vilket är en viktig förmåga såväl i deras roll som samhällsmedborgare som för framtida studier och arbete. I och med Skolverkets nuvarande uppdrag att utreda yrkesprov inom gymnasieskolan har gymnasiearbetet potential att få en än större betydelse. Vi har därför efter en samlad bedömning svårt att se det lämpliga i förslaget att gymnasiepoängen tas bort från gymnasiearbetet.

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.

SKL ser positivt på inriktningen av förslaget men förordar vidare utredning.

Motivering: Inledningsvis konstaterar SKL att det framstår som något oklart på vilken grundval utredningens förslag om obligatoriskt estetiskt ämne egentligen vilar.

Undervisning i ett estetiskt ämne kan ha olika syften, till exempel att:

- bidra till lärande utifrån en mer generell bildningstanke,
- ge eleverna känsla för estetiska värden och som uttrycksmedel,
- understödja musik och design som ger landet viktiga exportvärden, samt
- gynna elevernas läs- och skrivutveckling, språkinläring, matematik och kritiskt tänkande.

SKL anser att estetisk verksamhet är viktig och ofta nödvändig för eleverna både på de högskoleförberedande programmen och på yrkesprogrammen i syfte att främja aktiva och kreativa förhållningssätt, samtidigt som det gynnsamt utvecklar förmågor som har att göra med elevens kunskapsinläring i sin helhet.

Alla elever behöver få utveckla sin kreativitet, sin fantasi och uttrycksförmåga. Vi föreslår därför att verksamheter som stödjer estetiska uttryckssätt redan nu anpassas och integreras i respektive programs befintliga innehåll.

Utredningens förslag bygger på den ”tekniska konstruktion” att ett estetiskt ämne får ett eget utrymme genom att gymnasiepoängen tas bort från gymnasiearbetet. SKL efterfrågar en annan lösning. Ett alternativ vore att utöka poängplanen något ytterligare. SKL önskar att frågan bereds ytterligare, så att ett estetiskt ämne kan inrymmas utan att gymnasiearbetet får ”stryka på foten.”

25.13 Ett mer ändamålsenligt utbud av introduktionsprogram

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

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL stödjer utredningens förslag, men anser att en fördjupad analys av konsekvenser för programinriktat individuellt val vid ändrade behörighetskrav för nationella program är nödvändig.

Enligt nuvarande regelverk krävs sex godkända grundskolebetyg för behörighet till programinriktat individuellt val. Eleverna får därmed ofta två ytterligare betyg att läsa in för behörighet till yrkesprogrammen. Med en höjning till tolv godkända grundskoleämnen för behörighet till yrkesprogrammen följer att eleverna på programinriktat individuellt val, oavsett inriktning, har som mest sex grundskoleämnen att få godkända betyg i för att nå behörighet. Att samtidigt läsa gymnasiekurser med ett nationellt program, vilket varit en framgångsfaktor för programinriktat individuellt val, blir sannolikt övermäktigt för många elever.

För elever som läser programinriktat individuellt val i en annan kommun ska interkommunal ersättning för det stöd eleven behöver i syfte att uppnå behörighet utgå under högst ett år. Detta innebär att eleverna i hög grad kommer att läsa enbart grundskoleämnen till en början. En farhåga är att ett sådant upplägg leder till att fler elever tappar motivation. Vi är därmed tveksamma till utredningens slutsats att behörighetskraven för programinriktat individuellt val ska vara oförändrade.

SKL har inget att erinra vad gäller förslaget om att hemkommunen ska erbjuda alla behöriga elever utbildning på programinriktat individuellt val, antingen i egen regi eller genom samverkansavtal. Vi betonar att utformning som avser enskild elev försvårar lösningar via samverkansavtal. I förlängningen kan detta få negativa konsekvenser för elevers övergång till nationella program.

2. Preparandutbildningen avvecklas.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: Preparandutbildning har inte fått den roll som avsågs, som en väg till både högskoleförberedande program och yrkesprogram för obehöriga elever som ligger nära till att uppnå behörighet. Varken omfattning eller resultat har motsvarat förväntningarna på denna utbildning.

25.14 Tydligare förutsättningar för elever på introduktionsprogram.

1. Elevens rätt till heltidsstudier på introduktionsprogram ska förtydligas så att eleven har rätt till minst 23 timmar garanterad undervisningstid i veckan.

2. Möjligheterna att minska omfattningen av elevernas studier ska tillämpas restriktivt.

SKL ser positivt på inriktningen av förslaget men avstyrker denna lagreglering.

Motivering: SKL delar uppfattningen att alla elever på introduktionsprogram har rätt till heltidsstudier och anser att detta med fördel kan tydliggöras. Vi ser dock en viss risk i att definiera heltidsstudier till minst 23 timmar, det vill säga att det minimiantal timmar som anges i stället blir normerande. Många elever har förutsättningar att tillgodogöra sig en betydligt mer omfattande undervisning och måste då tillförsäkras detta. Några elever som saknar tidigare skolgång kan behöva andra lösningar såsom SFI och modersmål kombinerat med praktik vilket ger dem språkträning. Viktigt är att elevernas rätt till utbildning styrs upp genom huvudmannens strukturerade utbildningsplan varvid exempelvis digital teknik bör utvecklas som stöd för en tydlig dokumentation.

25.15 Ett mer varierat utbildningsinnehåll i introduktionsprogrammen

1. Individuellt alternativ ska innehålla hela eller delar av gymnasiekurser om eleven har förutsättningar för att läsa sådana kurser.

3. Det tydliggörs att arbetsplatsförlagt lärande (APL) får ingå på språkintröduktion. Förslaget betonar möjligheten att inrätta olika utbildningsspår inom språkintröduktion.

SKL tillstyrker förslagen.

Motivering: Vi ställer oss positiva till att det klargörs att arbetsplatsförlagt lärande (APL) får ingå på språkintröduktion. Detta förekommer i praktiken redan idag.

2. Undervisningen på språkintröduktion får bedrivas i enbart svenska eller svenska som andraspråk i högst två månader om det inte finns synnerliga skäl.

SKL ser positivt på inriktningen av förslaget men avstyrker denna lagreglering.

Motivering: SKL delar utredningens uppfattning att det är viktigt att nyanlända elever så snart som möjligt får undervisning i olika ämnen, men vi motsätter vi oss en författningsreglering eftersom utgångspunkten för att organisera undervisningen måste utgå från varje elevs förutsättningar och vad som blir bäst i det enskilda fallet.

25.16 Tydligare struktur och bättre dokumentation för elever på introduktionsprogram

1. Innehållet i utbildningsplanen ska preciseras.

2. Innehållet i den individuella studieplanen ska preciseras vad gäller elever på introduktionsprogram.

SKL tillstyrker förslagen.

Motivering: Nuvarande relativt begränsade reglering av introduktionsprogrammen är en nödvändighet för att möjliggöra mest lämpliga lösningar för elever med olika kunskapsnivå, förutsättningar, behov och önskemål. Huvudmannens utbildningsplan är ett viktigt styrdokument för utbildningarnas utformning. Den individuella studieplanen är ett nödvändigt verktyg för att anpassa utbildningarna utifrån individen.

Ökade krav på utformningen bör åtföljas med nationella stödinsatser likt det som Skolverket inom ramarna för ett regeringsuppdrag tagit fram för yrkesintroduktion. Av stödmaterialet bör också framgå exempel på hur elevers individuella behov kan anges i den individuella studieplanen och om hur mål om etablering på arbetsmarknaden kan följas upp.

3. Elever har rätt att fullfölja utbildningen hos huvudmannen enligt utbildningsplanen och den individuella studieplanen. Detta ska även gälla i den nya hemkommunen om eleven flyttar till en annan kommun.

SKL tillstyrker förslaget men lämnar synpunkter på lagregleringen.

Motivering: Att eleven har rätt att enligt utbildningsplanen och den individuella studieplanen fullfölja utbildningen hos huvudmannen framgår redan av nuvarande lagstiftning.

Utifrån utredningens förslag som rör *elevers flytt till annan kommun* kan det uppstå svårigheter i att erbjuda exakt samma upplägg på den nya studieorten. Det kan därför inte vara en absolut rättighet att fullfölja utbildningen som upprättats utifrån förutsättningarna i den ursprungliga kommunen.

SKL anser att utredningens författningsförslag på ett tydligare sätt behöver klargöra att elevens rätt att efter flytt fullfölja en påbörjad utbildning ska kopplas till förutsättningarna i den nya hemkommunen. Ambitionen bör vara att erbjuda ett upplägg som ligger så nära den ursprungliga studieplaneringen som möjligt. (I enlighet med motivtexten i 25.16.3, första stycket).

Under utredningens remittering har frågan aktualiserats om rätten för asylsökande elever som fyllt 18 år att fullfölja en påbörjad utbildning efter flytt till annan kommun. I detta avseende vill SKL betona vikten av att ersättningen från Migrationsverket följer med eleven till den nya kommunen.

4. Elevens dokument efter introduktionsprogram ska få ett tydligare innehåll och en tydligare innebörd.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL anser att utredningens förslag vad gäller utfärdande av gymnasieintyg kan få positiva konsekvenser såväl för eleverna som för den nationella uppföljningen av introduktionsprogrammen. Det sistnämnda är nödvändigt för att kommunerna ska ha jämförelsesiffror i form av en nationell referens att tillgå, något som helt saknas idag.

Utredningens förslag om att en sammanställning ska utfärdas för elever som inte når målen för utbildningen enligt den individuella studieplanen bör förtydligas ytterligare. Distinktionen mellan gymnasieintyg och sammanställning behöver klargöras. Innehåll i plan för fortsatt utbildning liksom skriftlig bedömning av kunskapsutvecklingen i oavslutade gymnasiekurser behöver preciseras.

Förslaget bör åtföljas med nationellt stödmaterial likt det som Skolverket inom ramarna för ett regeringsuppdrag tagit fram för yrkesintroduktion.

25.17 Bättre stöd för bedömning, arbetslivsanknytning och koppling till aktuell forskning

1. Det ska vara obligatoriskt för huvudmannen att bedöma nyanlända elevers kunskaper även i gymnasieskolan.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL har inget att erinra mot att det ska vara obligatoriskt för huvudmän att bedöma nyanlända elevers kunskaper. Detta görs i praktiken redan idag och är obligatoriskt i grundskolan. SKL anser emellertid att kravet på kartläggning bör införas först när det finns ett lämpligt bedömningsmaterial för gymnasieskolan. Det bedömningsstöd som finns för grundskolan behöver kompletteras, bland annat för att få kunskap om elevernas informella lärande och eventuella yrkeskunskaper.

2. Stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning ska tas fram av Skolverket i samråd med Universitets- och högskolerådet.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL har sedan länge efterfrågat att det ska tas fram ett stödmaterial på nationell nivå för bedömning av utländsk utbildning. Vi välkomnar utredningens förslag att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett sådant material i samråd med Universitets- och högskolerådet.

4. Det ska finnas ett utvecklingsråd för löpande utveckling av introduktionsprogrammen.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: SKL bedömer att åtgärden kan ge positiva effekter om även huvudmännen involveras så att rådets arbete får förankring i den lokala utformningen av introduktionsprogrammen.

5. Nationella introduktionsprogramsutvecklare ska tillsättas för att ge stöd för utveckling av introduktionsprogram på lokal nivå.

SKL tillstyrker förslaget.

Motivering: Förslaget kan utgöra ett bra komplement till de tydligare kraven på lokal struktur och dokumentation vad gäller introduktionsprogrammen. Vi har goda erfarenheter från tiden

då Myndigheten för skolutveckling bedrev en liknande verksamhet för utveckling av individuella program.

25.18 Utbildning för nyanlända elever

Utredningen betonar att vissa generella förslag kommer att gynna nyanlända elevers utbildning i särskilt hög grad. Det gäller bland annat följande förslag:

1. *Rätten till dispens i ett eller ett par ämnen för behörighet till nationella program för de elever som går på ett introduktionsprogram och som närmar sig 20-årsgränsen.*
2. *Elevers rätt till heltidsstudier på introduktionsprogram.*
3. *Undervisningen på språkintröduktion får bedrivas i enbart svenska eller svenska som andraspråk i högst två månader om det inte finns synnerliga skäl. Det tydliggörs att APL får ingå på språkintröduktion.*
4. *Elevers rätt att fullfölja utbildningen hos huvudmannen enligt utbildningsplanen och den individuella studieplanen. Rätten ska gälla även vid flytt till annan kommun.*
5. *Det ska vara obligatoriskt för huvudmän att bedöma nyanländas kunskaper även i gymnasieskolan.*
6. *Stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning ska tas fram av Skolverket i samråd med Universitets- och högskolerådet.*

SKL kommenterar ovanstående förslag under respektive avsnitt där de presenteras.

Dessutom anser vi följande:

För de elever som redan har gått några år i grundskolan kan språkintröduktion bli som att ”börja om” i grundskolans förberedelseklass, vilket kan skapa frustration och minska elevernas motivation. Den låga övergången från språkintröduktion till såväl andra intröduktionsprogram som till nationella program är problematisk. Förslagen som innebär att språkintröduktion kan få ett mer varierat innehåll är positiva, men de behöver mötas upp med en beredskap hos lärarna. Lärarna i gymnasieskolan behöver kunskaper i hur de kan undervisa språk- och kunskapsutvecklande. Nyanlända elever som har blivit behöriga till ett nationellt program behöver tillgång till studiehandledning på sitt modersmål och stöd i att utveckla svenska som sitt skolspråk.

Mot bakgrund av detta anser SKL att staten bör erbjuda *storskalig webbaserad kompetensutveckling* i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för lärare på såväl intröduktionsprogram som på nationella program. Även kompetensutveckling om digitala verktyg för att effektivisera, förenkla och främja elevernas lärande behövs. Webbaserad kompetensutveckling behövs också för elevhälsans yrkesgrupper samt studie- och yrkesvägledare för att de ska få ökade kunskaper om nyanlända elevers förutsättningar och behov samt stöd till flerspråkiga elever.

Utredningen markerar tydligt att gymnasieskolan är en *ungdomsutbildning*. Förslaget om höjda behörighetskrav på yrkesprogrammen kan innebära att än färre nyanlända elever hinner bli behöriga till gymnasieskolans nationella program. Dispens i ett eller ett par ämnen kommer endast påverka ett fåtal av dessa ungdomar. Många nyanlända elever upplever idag en stark stress att inte hinna slutföra en gymnasieutbildning i tid. Kortvariga, tillfälliga uppehållstillstånd har förstärkt denna stress ytterligare. SKL anser att utredningen i alltför begränsad utsträckning berör vilka konsekvenser det får för kommunerna såväl praktiskt som ekonomiskt att alltför nyanlända elever kommer att lämna gymnasieskolan utan en gymnasieexamen.

SKL föreslår mot bakgrund av ovanstående samtidigt som detta yttrande avges att *en ny utbildningssatsning* tillskapas för nyanlända i åldern 18-29 år som en etableringsinsats. Bakgrunden är att vårt samhälle behöver ta tillvara resursen hos dessa unga vuxna, som kanske har 30 års yrkesliv framför sig. Under det kommande året beräknas 20 000 unga i åldern 18-29 år med uppehållstillstånd bosätta sig i kommunerna. Av dessa har hälften har endast grundskoleutbildning eller mer begränsad utbildningsbakgrund. En fjärdedel har däremot någon form av eftergymnasial utbildning. Det är alltså elever med högst skiftande bakgrund och förutsättningar.

Utan en fullständig gymnasieutbildning blir det svårt för målgruppen att etablera sig på arbetsmarknaden. De som trots kort utbildning lyckas etablera sig har fler arbetslöshetsperioder, längre tid i arbetslöshet samt lägre inkomster. Många yrken – där kravet tidigare varit 2-årig gymnasieskola – har stora pensionsavgångar. När ny personal ska rekryteras ställs kraven högre. Personer med kort utbildning får det allt svårare.

Nuvarande etableringsplaner kan omfatta max 24 månader. Av nyanlända som avslutat etableringsplan är 25 procent i arbete och 7 procent i studier efter 90 dagar. SKL har därför lyft behovet av en särskild utbildningssatsning för denna målgrupp på upp till sex år med syfte att nå gymnasial nivå. Det handlar om en hållbar utbildning mot kompetenser inom yrkesområden med hög efterfrågan på arbetskraft, i första hand inom en region. Den behöver innefatta element som ger förståelse för samhällsfrågor och insikter om socialt liv i Sverige. Utbildningen ska utgöra en del av etableringen och bygga på kommunalt huvudmannaskap med samverkansavtal mellan olika kommuner i en region. SKL har här förutsatt statlig finansiering samt rätt till etableringsersättning under utbildningstiden.

25.19 Fortsatt beredning angående frågan om ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola.

1. En utredning bör tillsättas som får i uppdrag att ta fram ett författningsförslag vad gäller system med ämnesbetyg i gymnasieskolan.

SKL tillstyrker en fortsatt översyn.

Motivering: SKL ser som positivt att de upplevda nackdelar med nuvarande betygssystem som aktualiserats i ett tilläggsuppdrag till gymnasieutredningen med fördel skulle kunna ses över.

Inriktningen på ett sådant uppdrag bör vara en förutsättningslös översyn för framtida system med bibehållen flexibilitet vid revideringar och förändring i kunskapsstoffet, goda möjligheter att kombinera kurser och goda förutsättningar för successiv fördjupning.

Vi vill understryka att vissa förhållanden behöver tillmätas allt större tyngd – exempelvis samverkan med och påbyggnad i vuxenutbildningen samt förutsättningar för validering och internationellt studieutbyte - inte får försvåras.

Vid överväganden om mer omfattande kurser/ämnen behöver det särskilt uppmärksammas vilka krav som behöver ställas på mer omfattande dokumentation under elevens studietid och eventuella svårigheter vid byte av lärare.

SKL vill understryka att de problem ett kommande uppdrag avser att komma till rätta med måste lösas på ett så enkelt och smidigt sätt som möjligt. En möjlighet vore att de mer progressivt utformade ämnena (till exempel språk och svets) skulle kunna ordnas i form av större moduler. På så sätt skulle exempelvis antalet betyg en elev får kunna minska till antalet.

Det är slutligen angeläget att en mer grundlig analys föregår sådana förändringar som kan innebära en omfattande och utdragen omställning vilken kräver tid och resurser som istället borde användas till mer angelägna insatser för att utveckla gymnasieskolan.

Vad gäller frågan om elevers upplevda stress bör denna belysas allsidigt, inte enbart utifrån tidpunkten då slutgiltiga betyg sätts. För vissa elever innebär det motsatta förhållandet, att inte successivt kunna känna att man avslutat vissa delar, medföra stress.

25.20 Gymnasiesärskolan

- 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 grundskoleämnena 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. [...]*

SKL tillstyrker förslagen på motsvarande sätt som för gymnasieskolan.

Motivering: SKL delar utredningens uppfattning att det behöver tydliggöras att eleverna i gymnasiesärskolan också omfattas av skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd.

Vi anser att det är angeläget att eleverna får information om och ges möjlighet att läsa grundskoleämnena i gymnasiesärskolan om de så önskar. Elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp behöver också ges information om möjligheterna att läsa på gymnasieskolans introduktionsprogram individuellt alternativt och yrkesintroduktion.

SKL ställer sig bakom att gymnasiesärskolan även ska omfattas av de bestämmelser om mål som utredningen föreslår för gymnasieskolan.

I övrigt hänvisar vi till de kommentarer vi gett under respektive avsnitt för gymnasieskolans del.

25.21 Folkhögskola och alternativa utbildningsvägar

1. Bestämmelsen om statsbidrag till folkbildningen som innebär att en folkhögskola kan anta en elev under 18 år som går ett introduktionsprogram tas bort.

SKL avstyrker förslaget.

Motivering: Strävan efter att alla ungdomar ska nå målen med en gymnasieutbildning bör omfatta en större flexibilitet än vad utredningens förslag ger uttryck för. Det bör i stället eftersträvas alternativa möjligheter – såsom allmän kurs på folkhögskola - för ungdomar som upplever att gymnasieskolan inte passar för dem.

Folkhögskolan är generellt sett till för elever från 18 års ålder och uppåt. SKL skulle välkomna en möjlighet för en kommun att uppdra åt en folkhögskola att genomföra utbildning för en deltagare under 18 år på allmän kurs. Dock förutsätter detta en tydlighet beträffande huvudmannaskap för den studerande. Det finns tack vare ett dispensförfarande från Länsstyrelsen i Östergötland möjlighet för ett antal kommuner att överlämna undervisningen i språkinträdning till folkhögskolor. Erfarenheterna av denna försöksverksamhet bör tas tillvara som grund för fortsatta överväganden.

25.23 Genomförande av utredningens förslag, ikraftträdande och tillämpning

SKL vill framhålla att tidplanen för ikraftträdande och tillämpning är snäv. Den kommer att ställa höga krav på myndigheter, skolhuvudmän, hemkommuner och enskilda skolor.

26. Konsekvensbeskrivningar och finansiering

Enligt den så kallade finansieringsprincipen ska kommuner och landsting få ekonomisk kompensation från staten i de fall de åläggs nya uppgifter som innebär ökade kostnader.

Några av de förslag som innebär ökade kostnader handlar om utökad garanterad undervisningstid, hemkommunens pådrivande ansvar för att alla elever ska påbörja och

fullfölja en utbildning, systematisk överlämning, krav på förbättrad dokumentation på introduktionsprogrammen, krav på bedömning av nyanlända elevers kunskaper. Samtidigt bedömer utredningen att genomströmningen i gymnasieskolan kommer att öka, vilket i sin tur förväntas innebära ett minskat behov av och kostnader för vuxenutbildningen.

Den metod som använts för att säkerställa att finansieringsprincipen tillämpas har inneburit att man i det beredande stadiet gör ett antal antaganden och redovisar räkneexempel utifrån dessa. Erfarenheterna från den senaste gymnasiereformen Gy11 i detta avseende kan tjäna som ett exempel på att denna metod inte fungerar.

Dåvarande regering antog att det tack vare främst bättre planeringsförutsättningar, högre fyllnadsgrad i undervisningsgrupper och ökad genomströmning skulle visa sig möjligt att göra en årlig besparing på nära 2 miljarder kronor på gymnasieskola, en siffra som efter en lång tid och omfattande kontakter från vår sida reviderades till 470 miljoner. Även denna siffra visade sig enligt alla tillgängliga underlag sakna grund. Besparingen genomfördes ändå från och med 2016 vilket i många fall medfört lägre lärartäthet, färre möjligheter till val för eleverna eller krav på kommunala tillskott från annan verksamhet.

SKL anser att kostnadsutvecklingen av de förslag som nu läggs borde följas upp på ett mer systematiskt sätt. Finansieringen skulle med fördel kunna hanteras i två steg. Först genom förhandsberäkningar ge kommuner kompensation för ökade kostnader redan från år 2018. Därefter bör en slutlig kostnadsreglering ske i efterhand utifrån en kartläggning av det faktiska kostnadsutfallet.

Efter hörande av SKL om vilka kostnadsaspekter som behöver beaktas skulle regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver kunna få i uppgift att genomföra en sådan kartläggning. På så sätt skulle reformens finansiering kunna säkerställas på ett mer rättvisande sätt.

- Vi ser att det i utredningen finns en förväntan om högre genomströmningstakt, vilket skulle innebära kostnadsbesparingar. Precis samma förväntan förekom i samband med införandet av Gy11, vilket också medförde att staten minskade på finansieringen. Någon sådan ökad genomströmningstakt har inte kunnat konstateras. Vi skulle se det som olyckligt att återkommande förväntningar på högre genomströmningstakt blir en effekt som förväntas uppstå vid varje reform som innebär statliga besparingar, utan att förväntade effekter någonsin inträffar.
- Likaså ser vi att resonemanget som rör reducering av utbildningsplatser inom vuxenutbildningen till följd av utredningens förslag är allt för lösligt i sin koppling och för tidigt väckt.
- Förutom att kostnadsberäkningen är genomförd utifrån osäkra antaganden vill vi också lyfta exempel på att den delvis är bristfällig. Beräkningen av kostnader för utökad garanterad undervisningstid är baserad på äldre uppgifter och blir därmed betydligt underskattad. Utifrån färskare statistik och elevframräkningar uppgår kostnaden till nästan den dubbla mot vad utredningen beräknar.

Det ovan sagda ska ändå ses mot bakgrund att i det föreliggande betänkandet inte alls är fråga om de omfattande besparingar som det handlade om inför Gy11-reformen. SKL förutsätter närmare överläggningar angående reformens finansiering inför genomförandet.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Reservation lämnades av alliansen enligt bilaga 1, muntlig reservation lämnades av Sverigedemokraterna

Styrelsen
2017-03-10

Reservation från Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna, Styrelsens sammanträde 2017-03-10

En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning

Punkt 25.6 5

Alliansen **reserverar sig mot följande skrivelse** som finns i yttrandet under punkten 25.6 5. Staten bör överväga om det är motiverat att lagtexten om lärarens bedömning av särskilt stöd bör vara lika formulerat i gymnasieskolan som i grundskolan.

Vi reserverar oss till förmån för nedanstående förslag:

Punkt 25.7

Enhetliga behörighetskrav till nationella program, sett till antal godkända betyg. Vi anser inte att behörighetskraven skall vara lika för yrkesförberedande och teoretiska program sett till antal betyg. Det vore mycket olyckligt att, som utredningen föreslår, höja behörighetskravet från dagens 8 till 12 godkända betyg för yrkesförberedande program. Vi delar inte SKLs bedömning att lägre krav till yrkesutbildningar är orsaken till färre sökanden till yrkesförberedande program. Vi yrkar att de differentierade behörighetskrav som gäller idag skall fortsätta gälla.

Punkt 25.9

Grundläggande respektive särskild behörighet på yrkesprogram. Vi delar inte uppfattningen att allayrkesprogram ska ge högskolebehörighet i sitt grunduppdrag. Vi anser att elever, precis som idag, ska kunna välja till högskolebehörighet. Det är också viktigt att eleverna har kunskap om att de kan läsa in högskolebehörighet senare i livet.

Vi yrkar att yrkesprogrammen inte ska ha högskolebehörighet i sitt grundupplägg, utan det ska vara valbart.