

24 Utredningens samlade bedömningar

I Gymnasieutredningens direktiv slås fast att regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Enligt utredningens bedömning innefattar detta uppdrag i princip samtliga delområden enligt direktiven. Detta mål har därför utgjort en utgångspunkt för utredningens arbete och innebär ett fokus på deltagande och genomströmning liksom på en bred genomgång av gymnasieskolans utmaningar och behov – inte på att utveckla en ny modell för gymnasieutbildning och nya studievägar. Utredningen föreslår utifrån den problembild som beskrivits i betänkandet ett antal åtgärder som ska främja och stödja målet att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. I detta kapitel sammanfattar utredningen sin problemanalys, vissa internationella mönster på utbildningsområdet samt i vilka riktningar tidigare gymnasie-reformer har gått. Slutligen beskrivs den utvecklingsriktning som utredningens förslag innebär.

24.1 Sammanfattande problemanalys – vilka utmaningar står gymnasieskolan inför?

Utredningen har i sitt arbete kunnat konstatera att gymnasieskolan står inför betydande utmaningar. I tidigare avsnitt har problembilden relaterad till utredningens samtliga delområden belysts. Nedan sammanfattas den analys som utredningen har gjort och som ligger till grund för vår samlade bedömning av vilka åtgärder som kommer att krävas för att målet att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning ska kunna nås. I sammanhanget bör påpekas att lärarbristen utgör en av skolans viktigaste utmaningar. Även inom elevhälsan är det personalbrist, vilket medför att elever får tillgång

till elevhälsa i alltför liten utsträckning. Att dessa frågor får en lösning är av stor betydelse för att andra insatser ska kunna bli verkningsfulla fullt ut.

Utredningen vill betona att trots att nedanstående beskrivning tenderar att fokusera på brister i gymnasieskolan, så är det viktigt att också lyfta fram att många skolor gör ett gott arbete och många elever lyckas väl och trivs i skolan. Samtidigt finns brister i kvalitet och likvärdighet. Utredningens analys pekar på ett antal centrala områden som behöver utvecklas för att alla ungdomar ska få likvärdiga möjligheter att påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning. Dessa områden kommenterar vi nedan.

24.1.1 De flesta ungdomar deltar i gymnasieutbildning men en stor andel når inte målen

Att ha en gymnasieutbildning är mycket viktigt; det är svårt för en individ att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet utan en sådan. Deltagandet i gymnasieutbildning i Sverige är också högt och medvetenheten om att gymnasieutbildning är nödvändig är hög. Endast ca 0,7 procent av ungdomarna har inte påbörjat en sådan utbildning inom två år efter avslutad grundskola. Ungefär en fjärdedel av denna grupp utgörs dock av ungdomar som inte längre tycks finnas i landet. Många personer i gymnasieåldern invandrar också till Sverige i gymnasieåldern och påbörjar studier i gymnasieskolan, i första hand på introduktionsprogrammet språkintrouktion.

Majoriteten av eleverna deltar i utbildning i minst tre år. Men även om nästan alla ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning så är det inte alla som lyckas i gymnasieskolan. Av *samtliga* elever som börjar i gymnasieskolan är det ca 2 000 elever, motsvarande 2 procent, som bara går ett år. Skillnaden är dock stor mellan nationella program och introduktionsprogram. Av eleverna som påbörjar sina gymnasiestudier på ett nationellt program är det endast 2 procent som bara går ett eller två år i gymnasieskolan och därmed gör tidiga studieavbrott. Av eleverna som börjar på ett introduktionsprogram är det en större andel, 24 procent, som bara går ett eller två år. Sammantaget uppskattas att ca 5 procent av samtliga elever inte går i gymnasieskolan i tre år utan avregistreras från

utbildning tidigare. Samhället behöver därför vidta fler åtgärder för att alla ungdomar faktiskt ska delta fullt ut i gymnasieutbildning.

Även om majoriteten av alla ungdomar deltar i gymnasieutbildning i tre år är det en stor andel som inte får en gymnasieexamen på den tiden. Måluppfyllelsen är låg bl.a. för elever som antagits till ett nationellt program med lägsta möjliga antal godkända grundskolebetyg, vilket tyder på att förkunskapskraven inte säkerställer att eleverna har reella förutsättningar att fullfölja utbildningen. Statistiken visar att många godkända betyg från grundskolan har stor betydelse för möjligheten att få en examen. Elevers socio-ekonomisk bakgrund får också starkt genomslag i utbildningsresultaten. Andelen elever som började gymnasieskolan 2012 och som inte fick en examen inom tre år uppgick till ca 35 procent. Vissa elever behöver längre tid i gymnasieskolan, t.ex. för att de påbörjar sina studier på ett introduktionsprogram. Efter fyra år har dock andelen elever som inte fått en gymnasieexamen bara sjunkit till ca 30 procent. Detta är ett stort problem för de elever som berörs, men det är också ett samhällsproblem som bidrar till såväl arbetslöshet som ekonomiskt och socialt utanförskap. Elever som inte har nått målen för utbildningen efter tre år erbjuds inte heller alltid fortsatt utbildning, även om de kan ha rätt till det.

Utredningen kan dock konstatera att en ganska stor grupp elever saknar förhållandevis lite för att få en examen – ca en fjärdedel av dem som inte får examen saknar några få godkända kurser. Det är därför viktigt att samlat stärka förutsättningarna för elever att klara och fullfölja sin utbildning. Det bör också påpekas att det för vissa elever på introduktionsprogrammen inte är ett mål att bli behörig till och gå ett nationellt program, utan deras mål är i stället att bli förberedda för arbetsmarknaden. Dessa elever kan ha nått målen för sin utbildning och lämnat gymnasieskolan men i dagsläget framstår det i den nationella statistiken som om de avbrutit studierna.

Utredningen kan konstatera att någon större förändring avseende genomströmningen i gymnasieskolan ännu inte har skett efter Gy11. Förhållandevis kort tid har dock förflutit sedan reformen. Det kan därför vara svårt att uttala sig om utvecklingen vad gäller genomströmningen i den nya gymnasieskolan över tid.

Flera omständigheter talar dock för att genomströmningen är fortsatt problematisk.

Under flera år har andelen elever som inte lyckas bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ökat och det innebär flera utmaningar när introduktionsprogrammen växer. Samtidigt har många personer i gymnasieåldern invandrat till Sverige under kort tid, vilket medför delvis förändrade förutsättningar för gymnasieskolan. Gruppen nyanlända elever är heterogen vilket innebär att eleverna har olika studiebakgrund och förutsättningar att lyckas i den svenska skolan. För de ungdomar som invandrar i gymnasieåldern kan stora insatser behövas. Gruppen nyanlända ungdomar ökade särskilt 2015. För närvarande minskar dock antalet asylsökande och det går inte att förutse hur utvecklingen kommer att se ut på sikt.

Hösten 2015 var 67 procent av eleverna på språkintröduktion pojkar. Vad gäller könsfördelningen på de nationella programmen är situationen delvis betingad av andra faktorer än vad som gäller för introduktionsprogrammen. Trots informations- och utvecklingsinsatser för att påverka elevernas val till gymnasieskolan är olika grupper av ungdomar representerade på program enligt mönster som i huvudsak är stabila över tid. Detta beror till stor del på förhållanden utanför skolan och speglar situationen på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Utredningen vill dock i detta sammanhang peka på betydelsen av att skolan möjliggör för alla elever att välja och tillgodogöra sig utbildning oberoende av bakgrund och kön.

24.1.2 Vissa av gymnasieskolans arbetssätt behöver utvecklas

De ungdomar som väljer att avbryta sin gymnasieutbildning gör det av olika skäl, och även om de flesta elever går kvar i gymnasieskolan i tre år når som framgår ovan många inte målen för utbildningen. Det finns flera förklaringar till detta och bilden är komplex. Det kan handla om såväl individuella som organisatoriska faktorer. Samtidigt som det finns indikationer på att stress och psykisk ohälsa ökar bland tonåringar, särskilt bland flickor, finns det ibland stora kvalitetsbrister i gymnasieskolans arbete, t.ex. när det gäller att ge eleverna det stöd de behöver. Elever får ibland alltför lite

stöd eller stöd som inte är individanpassat, vilket inte ger eleverna tillräckliga förutsättningar och tillräcklig motivation för att lyckas i gymnasieskolan. Utredningen har också belyst brister t.ex. vad gäller utbildningens upplägg, introduktionsprogrammets struktur och olika tillämpning av elevers rätt till utbildning. Elever får ibland en låg grad av lärarstöd i undervisningen och möter i vissa fall låga förväntningar. Gymnasieskolan arbetar ibland uppdelat och fragmentariskt. Kurssystemet bidrar till detta, liksom stor frihet att organisera utbildningen på lokal nivå. Gymnasieskolans kursutformning riskerar också att ge sämre förutsättningar för fördjupning och kunskapsutveckling, och att ständigt betygssättas i korta kurser bidrar sannolikt till elevernas upplevda stress.

Genom den utveckling som har gjort att i princip alla ungdomar påbörjar en utbildning i gymnasieskolan har behovet av stöd och specialpedagogiska insatser ökat. Skolors ansvarstagande för att individanpassa undervisningen och ge elever särskilt stöd är dock inte lika etablerad i gymnasieskolan som i grundskolan. Att gymnasieskolan inte är en obligatorisk skolform kan ha gjort det möjligt att hålla fast vid uppfattningen att ansvaret för elevens skolresultat enbart ligger på eleven själv, i stället för på skolans förmåga att upptäcka stödbehov och erbjuda rätt stöd samt på lärarens förmåga att anpassa undervisningen till elevens behov. Utredningen bedömer att det fortfarande i vissa fall kan finnas ett synsätt att det primära ansvaret att klara utbildningen ligger på eleven, inte att det är ett delat ansvar.

Lärares olika administrativa uppgifter kan innebära att tid går åt till arbete som visserligen kan vara viktigt men som riskerar att ta tid från undervisningsuppdraget. Det finns vidare indikationer på att gymnasieskolan brister i att säkra att alla elever får tillräcklig undervisningstid. Utredningen anser därför att det kan ifrågasättas om alla elever ges förutsättningar för heltidsstudier.

Det framstår i dagsläget som att introduktionsprogrammen inte alltid ses som de viktiga förberedande utbildningar de är. Detta synsätt framträder bl.a. hos huvudmän. Programmen saknar tillräcklig styrning och ger inte alltid tillräcklig undervisningstid och struktur. Eftersom introduktionsprogrammen ska erbjuda stora möjligheter till individanpassning finns det samtidigt en risk att dessa utbildningar blir mindre likvärdiga än utbildningar på nationella program. Det varierar också hur länge elever ges möjlighet

till utbildning på ett introduktionsprogram. Det medför att elever hos olika huvudmän får olika förutsättningar att fullfölja sin utbildning. Introduktionsprogrammen riskerar också ibland att ge eleverna för liten innehållslig bredd. Det är problematiskt om elever enbart hänvisas till vissa ämnen på ett schablonmässigt sätt.

I flera fall har olika kompetenser inom skolan svårt att samverka och får inte tillräckligt stöd av huvudmannen och rektorn för att göra det. Elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen används inte i tillräcklig utsträckning som strategiska resurser i det förebyggande arbetet. Även om det finns goda exempel på skolor som t.ex. arbetar systematiskt med att förebygga studieavbrott saknas ofta ett strategiskt arbete kring ungdomar som riskerar att avbryta sina studier och samverkan mellan berörda aktörer brister ofta.

24.1.3 Elevers attityder påverkar utbildningsvalen i ett brett och finfördelat utbildningsutbud

Utvecklingen på arbetsmarknaden innebär att det är viktigt för individer att ha möjlighet att ställa om till nya jobb på samma eller högre kvalifikationsnivå. Många ungdomar upplever dock arbetsmarknaden som osäker. Många unga vet inte heller vad de vill bli, och en trend finns mot förlängd ungdomstid och senarelagda val. Att vara rustad för att kunna studera vidare efter gymnasieexamen eller senare är en viktig del i det som unga behöver inför sin framtid och på en föränderlig arbetsmarknad.

Ungdomars intresse för yrkesprogram har minskat. Utredningen konstaterar att det finns flera orsaker till detta, varav en kan ha att göra med osäkerhet om vilka möjligheter som finns vad gäller behörighet till högre utbildning. Utbildningar som inte är specialiserade möter dessutom ofta behoven hos unga som är obestämda kring yrkesval. Uppdelningen mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program som Gy11 innebar tycks därmed inte alltid svara mot elevers önskemål. Föräldrar som i högre grad har längre utbildning själva kan också påverka utbildningsvalen. Men att elever väljer bort yrkesutbildning innebär problem för arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Det kan även innebära problem för elever som väljer bort en sådan utbildning trots intresse för ett visst yrke och för vilka en sådan utbildning skulle

upplevas som mer motiverande och därmed ge dem bättre förutsättningar för att fullfölja studierna.

Utbudet av studievägar i gymnasieskolan är stort och finfördelat. Det medför att utbudet blir svåröverskådligt för ungdomar och det kan vara svårt att upprätthålla bredden i utbudet på lokal nivå. Vissa utbildningar svarar inte heller mot vare sig elevernas intresse eller arbetsmarknadens behov. Denna bild blir i några fall tydlig, även om det har gått kort tid sedan Gy11-reformen.

Utvecklingen går vidare i riktning mot en koncentration av utbildningsutbudet till vissa geografiska områden, samtidigt som det finns en mångfald av gymnasieskolor med olika huvudmän och olika förutsättningar. Det förekommer olika former av regional samverkan som syftar till att på regional nivå upprätthålla ett brett utbildningsutbud. Samtidigt finns det faktorer som kan komplicera sådan samverkan, t.ex. att lokala prioriteringar kan stå i konflikt med en regional logik och att det formella mandatet att planera på regional nivå är svagt.

24.2 I vilken riktning utvecklas gymnasieutbildning internationellt?

I flera andra länder finns en tendens att fler elever väljer studieförberedande utbildningar. Som ett led i detta väljer fler länder att utveckla sin yrkesutbildning, t.ex. genom möjligheter att komplettera med teoretiska ämnen eller läsa vissa behörighetsgivande spår. Intresset för yrkesutbildningar har sjunkit även i länder som Nederländerna och Tyskland, trots att det där finns starkare traditioner kopplade till yrkes- och lärlingsutbildning. Yrkesutbildningen i dessa länder har dock fortsatt en stor andel elever. Samtidigt har yrkesutbildning på lägre nivå införts i flera länder.

Många länder har ett ökat fokus på åtgärder för att höja andelen unga med fullbordad gymnasieutbildning. Det handlar både om att vissa länder infört en förlängd utbildningsplikt med krav på att eleven ska delta i någon form av utbildning på heltid eller deltid, ofta upp till 18 års ålder, men också om andra icke tvingande åtgärder.

Flera länder väljer att organisera den gymnasiala utbildningen på regional nivå. Jämfört med andra länder, t.ex. de nordiska länderna,

har Sverige en stor andel fristående skolor. En viktig iakttagelse i utredningens arbete är att Sverige framstår som förhållandevis ensamt om en modell med en kursindelad gymnasieskola där betyg som sätts tidigt på enskilda kurser är lika avgörande för elevens framtida möjligheter som betyg som sätts sent. I många länder finns ett avgångsbetyg eller en examen som styr inträdet till högre studier. Inträde till högre studier är i många fall inte heller strikt kopplat till betyg från gymnasieskolan, utan sker genom inträdesprov.

24.3 Utvecklingsriktningar i tidigare gymnasiereformer

Tidigare gymnasiereformer har inneburit förändringar av gymnasieskolan främst vad gäller frågor om bredd gentemot specialisering i utbildningen, flexibilitet för elever och huvudmän, omfattningen av utbildningen och tillgången till utbildning.

Linjegymnasiet innebar en ämnesutformad gymnasieskola med såväl tvååriga som treåriga utbildningar. Under 1970- och 1980-talen påbörjade allt fler ungdomar en gymnasieutbildning. I början av 1990-talet gick gymnasieskolan mot bredare utbildningar och yrkesprogrammen förlängdes med ett år till att även de bli treåriga. Gymnasieskolan blev kursutformad för att öka flexibiliteten för elever och huvudmän, och möjligheter till lokalt utformade utbildningar infördes. Krav infördes också på att alla ungdomar skulle erbjudas gymnasieutbildning. Det innebär att gymnasieskolan nu har haft i uppdrag att vara en gymnasieskola för alla i över 20 år. Reformen Gy11 innebar en tydligare uppdelning mellan programtyper. Möjligheterna till flexibilitet och valfrihet begränsades också i viss mån, såväl för elever som för huvudmän.

Gymnasieskolans långtgående ansvar för eleverna och deras måluppfyllelse har dock inte varit den stora frågan i någon gymnasie-reform. Stöd har inte lyfts fram i reformerna som en metod för att fler elever ska nå målen med utbildningen, och bestämmelser om arbetssätt i gymnasieskolan har vuxit fram successivt. Reformerna har snarare handlat om systemfrågor som utbildningens omfattning och längd, grad av specialisering och programmens struktur.

24.4 Inriktning på utredningens förslag

Utredningen menar att gymnasieskolans huvudsakliga utmaningar nu ligger i att förbättra förutsättningarna för alla ungdomar att fullfölja sin utbildning, samtidigt som gymnasieskolans breda uppdrag betonas. Våra förslag innebär därför förändringar som gör att gymnasieskolans långtgående *ansvar* för att alla elever ska ges förutsättningar att lyckas markeras mer än tidigare. Även om gymnasieskolan inte omfattas av skolplikt är det rimligt att samhällsansvaret för att alla ungdomar ska klara en sådan utbildning är långtgående. När elever deltar i utbildning ska gymnasieskolan i stort ha motsvarande ansvar som grundskolan för att elever ska ges förutsättningar att lyckas. Skolan ska ansvara för att upptäcka stödbehov och ge det stöd som behövs. Förslagen pekar på ökad ledning, stimulans och stöd för alla elever.

Utredningens förslag innebär även förskjutningar mot en ökad *helhetssyn* på utbildningen. Ett antal förslag syftar till att minska utbildningens fragmentisering för eleven. En mer sammanhållen gymnasieskola betonar att eleverna måste ges goda förutsättningar för heltidsstudier, och likaså betonas att gymnasieskolan är en viktig social mötesplats. Det stöd som eleverna behöver ska ges utifrån utbildningen i dess helhet. Introduktionsprogrammen bör få ett fastare ramverk för ökad kvalitet och likvärdighet. Utredningen bedömer vidare att ämnesbetyg har stor potential att förenkla och förbättra skolans arbete genom att bidra till en helhetssyn i utbildningen och ge bättre förutsättningar för elevernas kunskapsutveckling.

Det är vidare viktigt att utveckla gymnasieskolans nationella program mot bakgrund av sökmönster och förändringar på arbetsmarknaden. Gymnasieskolans uppdrag är att ge breda framtidskompetenser. Utredningens förslag innebär därför också vissa förskjutningar mot en ökad *bredd* och fler möjligheter inom vissa av gymnasieskolans utbildningar. Det gäller främst yrkesprogram och introduktionsprogram och innebär t.ex. att elevens rätt att läsa kurser som ger behörighet till högskolan stärks på yrkesprogram, samtidigt som yrkesinnehåll värnas genom mer undervisningstid och möjligheter till utökat program. Men det innebär även att det bör finnas ökade möjligheter att läsa vissa yrkeskurser på högskoleförberedande program. De olika programtyperna närmar

sig på så sätt varandra men fortfarande är programmens huvudsakliga karaktär kvar.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att önskvärda förändringar behöver gå i riktning mot:

- tydligare ansvar för skolan för att främja elevers deltagande och ge alla elever rätt förutsättningar för att nå målen – detta bör inte handla om krav kopplade till sanktioner utan om andra former av krav och markerande åtgärder,
- ökad helhetssyn på elevers samlade utbildning och på det stöd elever ges,
- undervisningstiden behöver säkras och utökas,
- ökade möjligheter på yrkesprogram och ett visst närmande mellan programtyper,
- en utveckling av introduktionsprogrammen för att ge en bättre struktur, större innehållslig bredd och stödja övergångar till nationella program,
- ett mindre finfördelat utbildningsutbud med färre inriktningar,
- ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola.

Gymnasieskolans utmaningar är många och komplexa. Det är med utgångspunkten att gymnasieskolan ska möta den enskilda elevens behov som utredningens samlade förslag till lagskärpningar, förtydliganden av befintliga bestämmelser samt övriga utvecklingsinsatser ska ses. Förslagen tar sikte på att fler ska klara en gymnasieutbildning. Utredningen bedömer dock att flera åtgärder stärker förutsättningarna även för elever som vill nå längre i sin kunskapsutveckling. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen är angelägna och kommer att utgöra en verkningsfull helhet.

25 Förslag

I det här kapitlet presenterar utredningen sina förslag och redogör för de motiv som ligger till grund för dem.

25.1 En gymnasieskola för alla ungdomar

Deltagandet i gymnasieutbildning är högt i Sverige. Vissa elever som går hela utbildningens längd når dock inte målen för utbildningen. En del elever avbryter också sina studier.

Att ha en gymnasieutbildning är i dag av avgörande betydelse för att en person ska kunna etablera sig i såväl arbetsliv som i samhällslivet i stort. För att tydligt signalera betydelsen av att ha en gymnasieutbildning bör därför samhället ha ett tydligt mål för gymnasieskolan. Utredningen lämnar förslag som ytterligare markerar att gymnasieskolan är en skola för alla ungdomar och att hemkommunen, skolhuvudmän och enskilda skolor har ett övergripande och långtgående ansvar för att ge alla elever förutsättningar att nå målen för en gymnasieutbildning.

Förslag:

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

3. Huvudmannen ska se till att varje elev ges möjlighet att nå målen för sin utbildning. Dagens bestämmelser med denna innebörd ska samlas och tydliggöras.
4. Rektorns ansvar för att se till att upprepad eller längre frånvaro utreds förtydligas.
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.
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 gymnasieåldern som har uppehållstillstånd ska omfattas av aktivitetsansvaret, vilket de inte gör i dag. Elever som går ett introduktionsprogram ska inte längre omfattas av aktivitetsansvaret.

25.1.1 Ett mål för samhällets åtagande vad gäller gymnasieskolan

Av utredningens direktiv framgår att regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen ska därför överväga om det bör bli obligatoriskt för alla unga kvinnor och unga män att gå en gymnasieutbildning eller om andra åtgärder som ger ungdomar drivkrafter att påbörja och fullfölja en sådan utbildning är att föredra. Det är också av stor betydelse att ungdomar som har avbrutit en gymnasieutbildning ges möjlighet och motiveras att återgå till sådan utbildning.

Omfattande forskning visar att det i princip krävs en gymnasieutbildning för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och minska sin sårbarhet för arbetslöshet. Att ha en gymnasieutbild-

ning är även betydelsefullt för att kunna delta aktivt i samhällslivet. Att sakna en fullföljd gymnasieutbildning ökar risken för att hamna i ett ekonomiskt och socialt utanförskap.

I kapitel 10 där frågan om gymnasieskolan ska vara obligatorisk behandlas redogör utredningen för argument som talar såväl för som emot att göra gymnasieskolan obligatorisk samt beskriver hur en modell för ett obligatorium till 18 år skulle kunna utformas. Utredningen bedömer att det behövs en ökad medvetenhet om gymnasieutbildningens betydelse för den enskildes livschanser. Ett gymnasieobligatorium skulle kunna bidra till en sådan höjd medvetenhet och till att fler ungdomar skulle delta i gymnasieskolans utbildning. En obligatorisk gymnasieskola skulle innebära att elevernas rätt till utbildning skulle stärkas bl.a. 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.

Samtidigt har utredningen visat att det finns flera nackdelar med att införa en formell skyldighet för ungdomar att gå i gymnasieskolan. Bland annat skulle ett dispensförfarande för elever som av olika skäl inte skulle kunna eller vilja gå en gymnasieutbildning krävas. Handläggningen av dispenser skulle riskera att medföra en administration som skulle ta resurser från gymnasieskolans verksamhet. Dispenser skulle dessutom kunna vara svåra att utfärda på likvärdiga grunder. Ett obligatorium likt grundskolans skulle även behöva åtföljas av en möjlighet att vidta sanktioner mot de elever och vårdnadshavare som inte uppfyller sina skyldigheter. Att ställa krav på att påbörja och delta i gymnasieutbildning utan att detta förenas med en sanktion skulle dels skilja sig kraftigt från skolplikten i grundskolan, dels riskera att kravet enbart framstår som en rekommendation.

Frågan om i vilken mån ett gymnasieobligatorium skulle ha en positiv inverkan på elevernas lärande och möjligheten att nå målen för en gymnasieutbildning är central för utredningen. Även om införandet av en skyldighet att gå i gymnasieskolan skulle kunna medföra ett ökat deltagande i gymnasieutbildning bedömer utredningen att en sådan skyldighet riskerar att inte vara tillräcklig för att säkerställa att ungdomar ges förutsättningar att nå målen.

Utredningen bedömer att andra åtgärder som starkt betonar vikten av en gymnasieutbildning och samtidigt kan ge en större hanterbarhet i dialogen med elever och föräldrar är att föredra. Utredningen pekar i detta sammanhang på att deltagandet i gymnasieutbildning är högt och att nästan alla ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning redan i dag. Nästan 99,5 procent av ungdomarna som går ut grundskolans årskurs 9 påbörjar en gymnasieutbildning inom två år. Många ungdomar som invandrar till Sverige när de är i gymnasieåldern börjar också i gymnasieskolan.¹ Cirka 5 procent av eleverna lämnar gymnasieskolan redan efter ett eller två år och kan sägas göra tidiga avbrott. Utmaningen ligger i första hand i att öka förutsättningarna för att eleverna ska få det stöd som krävs för att de ska lyckas nå målen för utbildningen och därigenom också förhindra studieavbrott.

Utredningen bedömer sammantaget att andra insatser än att göra gymnasieskolan obligatorisk är mer ändamålsenliga, behäftade med färre problem och på motsvarande sätt som ett lagfäst obligatorium kan sända en tydlig signal till såväl hemkommuner, huvudmän, skolor, vårdnadshavare som ungdomar om att alla ungdomar ska gå i gymnasieskolan. Andra åtgärder kan även på ett bättre sätt än ett obligatorium markera ett gemensamt samhällsansvar för ungdomars gymnasieutbildning. Utredningen föreslår därför att ett övergripande mål för gymnasieskolan införs. Målet för gymnasieskolan ska vara att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning. Med en *gymnasieutbildning* avses här nationella program och introduktionsprogram och med begreppet *alla ungdomar* avses hela gymnasieskolans målgrupp. Bestämmelsen kompletterar de övergripande syften som gäller inom alla skolformer enligt bl.a. 1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen och de syften för gymnasieskolan som framgår av 15 kap. 2–3 §§. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att gymnasieskolan syftar till att utveckla ungdomars lärande, inhämtande av kunskaper och värden samt bidra till elevernas personliga utveckling. En bestämmelse om ett nytt mål för

¹ Många ungdomar i gymnasieåldern har under senare år invandrat till Sverige och börjar i gymnasieskolan utan att först ha gått i grundskolan. Asylsökande ungdomar under 18 år har rätt att påbörja studier i gymnasieskolan. Asylsökande som har påbörjat en gymnasieutbildning före 18 års ålder har även rätt att fortsätta studera efter det att de uppnått myndighetsåldern. Asylsökande över 18 år har dock inte rätt att påbörja studier i gymnasieskolan. Se vidare kapitel 9 Rätten till utbildning i gymnasieskolan och kapitel 4 Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan.

gymnasieskolan kompletterar på så sätt skolformens syften och bör genomsyra tillämpningen av övriga bestämmelser som gäller gymnasieskolan. Se även avsnitt 25.20 om gymnasiesärskolan. Förslaget föranleder en ändring i skollagen.

25.1.2 Alla unga ska vägledas mot gymnasieskolan i första hand – en ny uppgift för hemkommunen

Åtgärder och lagskärpningar på flera nivåer som syftar till att undanröja orsakerna till studieavbrott och ofullständiga studier är viktiga för att lyckas med att uppnå målet att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning. Utredningen föreslår att ansvaret för såväl hemkommuner, skolhuvudmän som rektorer förtydligas så att det av skollagen framgår att dessa aktörer aktivt ska verka för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

Hemkommunen ska inte enbart *erbjuda* ungdomar gymnasieutbildning, vilket är fallet i dag. Utredningen föreslår att hemkommunen även ges ett aktivt och pådrivande ansvar vid ungdomars övergång mellan grundskola och gymnasieskola för att undanröja risken att ansvaret för ungdomarna och deras utbildning blir oklart vid övergång mellan skolformerna. Hemkommunen ska därmed verka för att ungdomar som avslutat grundskolan så snart som möjligt börjar en gymnasieutbildning.

Mellan 1,5–2,5 procent av eleverna som varje år avslutar grundskolan årskurs 9 börjar inte direkt i gymnasieskolan och mellan 0,5–0,7 procent motsvarande ca 500–700 ungdomar börjar inte i gymnasieskolan inom två år.² Förslaget syftar till att minska risken för att dessa ungdomar inte får det stöd de behöver i övergången mellan grund- och gymnasieskola. Hemkommunens insatser för att främja att alla ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning kan omfatta olika insatser. Till exempel behöver hemkommunen ha rutiner för att bevaka att de ungdomar som inte ansökt till gymnasieskolan i årskurs 9 kontaktas och erbjuds stöd och motiveras att ansöka till en gymnasieutbildning. Hemkommunens främjande arbete i övergången mellan grundskolan och gymnasieskolan behöver ta särskild

² Cirka en fjärdedel av dessa ungdomar fanns emellertid inte folkbokförda i Sverige påföljande år och kan i de flesta fall antas ha lämnat landet.

hänsyn till elever i riskzonen för att inte påbörja studier i gymnasieskolan och kan vara särskilt viktigt för elever som ska erbjudas utbildning på introduktionsprogram. Utredningen vill i detta sammanhang peka på att bestämmelsen syftar till att förebygga att ungdomar som lämnar grundskolan hamnar i det kommunala aktivitetsansvaret. För elever som antagits till en gymnasieutbildning men redan från början uteblir, se motivtext nedan om huvudmannens ansvar. I de fall en ungdom som avslutat grundskolan trots hemkommunens aktivt pådrivande ansvar inte sökt eller inte påbörjar en gymnasieutbildning direkt efter avslutad grundskoleutbildning tar dock aktivitetsansvaret vid.

25.1.3 Huvudmannens ansvar för att alla elever ges möjligheter att nå målen för sin utbildning tydliggörs

Skolans huvudman behöver i högre utsträckning än i dag arbeta aktivt och systematiskt med att förhindra studieavbrott och för att ge eleverna förutsättningar att nå målen för utbildningen. Internationell forskning och praktiska erfarenheter från verksamheter i Sverige som arbetar med att förhindra elever från att avbryta sina studier visar att studieavbrott i de flesta fall föregås av varningssignaler bl.a. i form av sjunkande studieresultat eller frånvaro. Elever som är på väg mot studieavbrott eller som riskerar att inte nå målen för utbildningen måste identifieras och orsakerna till deras situation utredas. Relevanta åtgärder måste sättas in som utgår från den enskilde elevens behov.

Det krävs praktiska förändringar i gymnasieskolans arbetssätt och organisation för att möta de behov som en allt mer heterogen elevgrupp medför. Utredningen bedömer att gymnasieskolan måste öka sina ansträngningar för att få eleverna att fullfölja sin gymnasieutbildning genom att ge dem de förutsättningar och det stöd som behövs för att de ska få möjlighet att nå målen för utbildningen. Ansvar för att varje elev ges möjlighet att nå målen följer redan i dag av skollagen och läroplanen för gymnasieskolan.³ Huvudmannen för den gymnasieskola där eleven går ansvarar bl.a. för att resurser fördelas och anpassas efter elevernas olika

³ 2 kap. 8 § skollagen, Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan, avsnitt 2.1 Kunskaper och 2.6 Rektorns ansvar.

förutsättningar och behov i syfte att göra det möjligt för eleverna att nå målet med sin utbildning. Reglerna om t.ex. resursfördelning och stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd finns emellertid spridda på flera olika ställen i skollagen.⁴ Utredningen föreslår att åliggandet tydliggörs genom att regleringen i skollagen görs mer sammanhållen. Ändringen innebär att huvudmannens generella ansvar för att se till att varje elev ges möjlighet att nå målen för sin utbildning tydliggörs.

25.1.4 Förebyggande åtgärder krävs för att förhindra att elever avbryter utbildningen

Som framgår ovan visar utredningen att studieavbrott ofta föregås av sjunkande studieresultat och ökad frånvaro. Även om skolor har system för att registrera elevernas frånvaro finns på många skolor brister i arbetet med att motverka frånvaro och främja närvaro. Rektorns skyldighet att utreda frånvaro och vidta åtgärder följer av de gällande bestämmelserna om särskilt stöd. På olika ställen i skolförfattningarna finns också spridda bestämmelser som pekar i riktning mot att skolan har ett ansvar för att motverka frånvaro, främja närvaro och för att förhindra studieavbrott. Det gäller bestämmelser som avser bl.a. elevens skyldighet att närvara, skyldigheten att anmäla frånvaro, information till vårdnadshavare om elevens frånvaro samt ansvaret för skolan att notera ogiltig frånvaro i betygskatalogen.⁵ Utredningen föreslår att rektorns ansvar för att se till att en elevs upprepade eller längre frånvaro utreds tydliggörs i skollagen.

Bestämmelserna i gymnasieförordningen om vad som gäller när en elev uteblir från eller vill avsluta utbildningen påverkas av utredningens förslag. Enligt de nu gällande bestämmelserna är elever skyldiga att snarast anmäla om de på grund av sjukdom eller av annan orsak inte kan delta i skolarbetet. Om en elev vill avsluta utbildningen utan att slutföra den ska eleven anmäla det till rektorn. Eleven ska kunna visa att hans eller hennes vårdnadshavare samtycker till att eleven slutar i förtid. Om en elev utan att anmäla

⁴ 2 kap. 8 a §§, 3 kap. 3 och 5 a–9 §§ skollagen.

⁵ Utredningen beskriver dessa bestämmelser närmare i kapitel 5 Studieavbrott och ofullständiga studier.

till rektorn har uteblivit från utbildningen mer än en månad i följd, utan att detta berott på sjukdom eller beviljad ledighet, ska eleven anses ha avslutat utbildningen. Rektorn får dock besluta att eleven inte ska anses ha avslutat utbildningen om det finns synnerliga skäl. Elever anses också ha avslutat utbildningen om de inte kommer till den utbildning de antagits till och inte heller anmäler giltig orsak att utebli inom tre dagar efter det att den första terminen startat.⁶

För att förhindra studieavbrott krävs alltså att huvudmän och skolor arbetar förebyggande. I linje med utredningens förslag som presenteras ovan om ansvaret för att såväl hemkommun som huvudman ska arbeta mer aktivt för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning bör därför dessa bestämmelser förtydligas.

Utredningen föreslår att huvudmannens ansvar tydliggörs vad gäller att vidta åtgärder för att elever som antagits till en utbildning men utan giltig orsak redan från början uteblir ska påbörja utbildningen. Om eleven trots detta inte kommer till utbildningen ska huvudmannen meddela hemkommunen inom två veckor.

Rektorn behöver säkerställa att skolan för en dialog med en elev som vill avsluta utbildningen och undersöka vad skolan ytterligare behöver göra för att förhindra att eleven avbryter sina studier.

Utredningen föreslår vidare att en elev med långvarig frånvaro kan anses ha avslutat sin utbildning först när de åtgärder som skäligen kan krävas har vidtagits. Dessa förtydliganden görs i gymnasieförordningen. Utredningen föreslår därför att det i skollagen tas in ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter.

25.1.5 Kommunernas aktivitetsansvar

Av utredningens direktiv framgår att det är av stor betydelse att ungdomar som har avbrutit en gymnasieutbildning ges möjlighet och motiveras att återgå till sådan utbildning. För att förtydliga utbildningsinriktningen i det kommunala aktivitetsansvaret och stärka kopplingen mellan detta ansvar och gymnasieskolan föreslår utredningen därför flera ändringar i skollagens bestämmelser om det kommunala aktivitetsansvaret.

⁶ 12 kap. 1 och 3–4 a §§ gymnasieförordningen.

Utredningen föreslår att åtgärder inom ramen för aktivitetsansvaret i första hand ska motivera den unga att påbörja eller återuppta en gymnasieutbildning framför annan utbildning. På så sätt tydliggörs att aktivitetsansvaret syftar till att alla unga ska gå en gymnasieutbildning. Utredningen föreslår även att bestämmelser om samverkan mellan hemkommunens arbete inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret och gymnasieskolan införs med innebörden att en förtroendefull och systematisk samverkan ska eftersträvas. Förslaget betonar vikten av att sådan samverkan kommer till stånd och utvecklas. Därmed kan tiden kortas från det att en elev avbryter sina studier till dess att lämpliga åtgärder sätts in.

Utredningen föreslår vidare att ungdomar som går på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan inte ska omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret, vilket de gör med gällande bestämmelser. Utredningen anser att det inte är motiverat att dessa ungdomar omfattas av aktivitetsansvaret eftersom de redan går i gymnasieskolan. Kommunens ansträngningar inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret behöver i stället fokusera på ungdomar utanför gymnasieskolan.

Många ungdomar i gymnasieåldern har invandrat till Sverige under senare tid. Dessa ungdomar har inte gått i svensk grundskola. Utredningen föreslår att aktivitetsansvaret till skillnad från i dag inte enbart ska gälla ungdomar som fullgjort sin skolplikt i Sverige, i syfte att även täcka in målgruppen nyanlända elever med uppehållstillstånd. Aktivitetsansvaret ska därmed även omfatta ungdomar som anlänt till Sverige och folkbokförts här efter 16 års ålder, inte haft skolplikt och inte heller genomfört en utbildning inom gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning eller har fått en gymnasieexamen. Det är särskilt viktigt att elever i denna grupp möts av insatser som syftar till att de ska påbörja en gymnasieutbildning.

För att målet om att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning ska kunna nås behöver de föreslagna bestämmelserna om det kommunala aktivitetsansvaret harmoniseras med andra åtgärder som riktar sig mot gymnasieskolans målgrupp, dvs. ungdomar mellan 16 och 20 år. Det kan finnas en motsättning mellan skärpta bestämmelser om att insatserna inom det kommunala aktivitetsansvaret i första hand ska motivera den unge att påbörja

eller återuppta en gymnasieutbildning och andra insatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Eftersom åtgärder inom arbetsmarknadsområdet faller utanför utredningens uppdrag lämnas dock inte några förslag som avser en harmonisering mellan aktivitetsansvaret och dessa åtgärder. Utredningen vill dock peka på behovet av att en sådan harmonisering kommer till stånd och gäller bl.a. de lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna som riktar sig till unga arbetslösa mellan 16 och 24 år och den s.k. etableringsreformen som omfattar nyanlända med uppehållstillstånd i åldern 18–19 år utan föräldrar i Sverige.

25.1.6 Hemkommunens, huvudmannens och rektorn ansvar tydliggörs

Sammantaget innebär förslagen ovan en tydligare och mer sammanhållen reglering av hemkommunens, huvudmannens och rektorns ansvar för att alla ungdomar påbörjar och ges möjlighet att nå målen för en gymnasieutbildning. De föreslagna författningsändringarna syftar till att tydliggöra ansvaret mellan de inblandade aktörerna och ökar förutsättningarna för ett systematiskt arbete. Bestämmelserna sänder även en tydlig signal till det omgivande samhället samt till elever och vårdnadshavare om att alla ungdomar förväntas gå i gymnasieskolan.

25.2 Krav på vårdnadshavares medverkan och elevers engagemang och närvaro

Flertalet av utredningens utredningens förslag syftar till att minska studieavbrotten i gymnasieskolan och att ge alla elever förutsättningar att nå utbildningens mål. För att de åtgärder som utredningen föreslår ska bli verkningsfulla behöver vårdnadshavare understödja ungdomens skolgång. Eleverna måste också engagera sig och delta aktivt i sin utbildning.

Förslag:

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

25.2.1 Vårdnadshavarna spelar en viktig roll

För att eleverna ska lyckas med sin gymnasieutbildning och för att de insatser som hemkommun, huvudman och rektorn gör ska vara verkningsfulla krävs att ungdomarnas vårdnadshavare engagerar sig aktivt och understödjer ungdomarnas skolgång. I dag finns bestämmelser om *skolans* ansvar i förhållande till vårdnadshavaren. I läroplanen för gymnasieskolan framgår att rektorn har ett särskilt ansvar för att vårdnadshavare får insyn i elevernas skolgång. I skollagen finns bestämmelser om att vårdnadshavare ska informeras om elevens kunskapsutveckling, studiesituation samt om frånvaro.⁷ För att också markera vikten av *vårdnadshavarens* engagemang i barnets utbildning föreslår utredningen att vårdnadshavares ansvar skärps.

I grundskolan där skolplikt råder ansvarar flera parter för att eleven fullgör sin skolgång: hemkommunen, huvudmannen och vårdnadshavare. Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn

⁷ Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan, avsnitt 2.6 Rektorns ansvar, 3 kap. 4 §, 15 kap. 16 och 20 §§ skollagen.

ska enligt skollagen se till att barnet fullgör sin skolplikt.⁸ I gymnasieskolan, där det inte föreligger någon skolplikt, kan inte vårdnadshavarnas ansvar sträcka sig lika långt. Utbildning är dock av central betydelse för en ung persons liv och utveckling.

Enligt föräldrabalken⁹ ska barnets vårdnadshavare bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Föräldrarna är dessutom underhållsskyldiga under tiden barnet går i gymnasieskolan, dock längst till dess att det fyller 21 år. 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. Förslaget ska ses som ett förtydligande av det ansvar vårdnadshavare har enligt föräldrabalken. Det innebär en tydlig signal i skollagen om vårdnadshavarens roll att främja och medverka till att ungdomen deltar i gymnasieutbildning. Bestämmelsen pekar även på att vårdnadshavare är viktiga för skolan att samverka med för att eleverna ska kunna lyckas med sina gymnasiestudier. Kravet på vårdnadshavarens medverkan ska dock inte vara kopplat till någon sanktion.

25.2.2 Elever ska närvara och delta aktivt i sin utbildning

Samhällets signaler om att alla ungdomar förväntas gå i gymnasieskolan och utifrån sina förutsättningar arbeta aktivt för att nå utbildningens mål ska vara entydiga. Utöver vårdnadshavarens engagemang är det givetvis av central betydelse att eleven själv närvarar och utifrån sina förutsättningar deltar aktivt i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen och lyckas nå målen för den. I den nu gällande skollagen slås fast att en elev som har valt att börja en gymnasieutbildning också ska delta i utbildningen. Eleven får endast vara frånvarande om eleven har giltigt skäl att utebli.¹⁰ I förarbetena till skollagen framhålls att eleverna i och med att de börjat gymnasieskolan har förbundit sig att delta i all den verksamhet som ingår i gymnasieutbildningen. Elevernas

⁸ 7 kap. 20 § skollagen.

⁹ 6 kap. 2 § och 7 kap. 1 § föräldrabalken.

¹⁰ 15 kap. 16 § skollagen.

eget ansvarskännande framhålls i läroplanen som en viktig princip och som en del i skolans demokratiska arbetsformer. Samtidigt ska verksamheten organiseras så att eleverna *successivt* får ökat eget ansvar.¹¹

Utredningen föreslår att det bör förtydligas i skollagen att eleverna ska närvara i alla andra fall än vid sådan frånvaro som är giltig.¹² Dessutom menar utredningen att det är viktigt att tydliggöra att eleverna inte enbart ska närvara utan även utifrån sina förutsättningar delta aktivt i den verksamhet som ingår i utbildningen. Genom förändringen vill utredningen understryka betydelsen av elevernas engagemang i sin utbildning. Utredningen bedömer att elevens aktiva deltagande och engagemang är av stor betydelse för att de insatser som utredningen föreslår ska få avsedd effekt och för att eleverna ska kunna nå målen för sin utbildning. Det är dock samtidigt av stor vikt att skolan skapar förutsättningar för ansvarsstagande genom att anpassa kraven utifrån elevernas förmåga och förutsättningar och förslaget minskar inte heller skolans övergripande ansvar för att stödja eleven.

25.3 Tydligare möjligheter att gå längre i gymnasieskolan

Ungdomar har rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år och har i normalfallet rätt till utbildning i tre år. Nyanlända ungdomar har rätt till fyra års utbildning på språkintrödnation, så länge de enligt skollagen definieras som nyanlända elever. Elever som börjar sent i gymnasieskolan och som behöver mer tid utestängs inte från utbildning när de passerar 20 års ålder, utan får fortsätta att studera vid den påbörjade utbildningen. Elevers rätt till utbildning i gymnasieskolan måste dock tillgodoses bättre. I vissa fall bör det innebära en rätt till fortsatt utbildning efter att eleven gått igenom utbildningen.

¹¹ Förordning (SKOLF 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan, avsnitt 2.1 Kunskaper.

¹² Prop. 2009/10:165, s. 413.

Förslag:

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 därför föras in i skollagen. Förändringen tydliggör rätten till utbildning. Syftet med förtydligandet är 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.

25.3.1 Rätten att gå om en kurs kan innebära rätt till fortsatt utbildning på programmet

I utredningens arbete har framkommit att gällande bestämmelser om rätten till utbildning tolkas olika av olika huvudmän. Det förekommer att elever på nationella program som inte fått examen skrivs ut från gymnasieskolan utan att erbjudas möjlighet att gå om en kurs eller att göra om gymnasiearbetet.

Elever i gymnasieskolan har som framgått rätt till utbildning i tre år.¹³ Detta gäller även elever som börjar sent i gymnasieskolan. Elever som har påbörjat en gymnasieutbildning i sen ålder utestängs därmed inte från utbildning när de passerar 20 år utan får fortsätta på den utbildning som påbörjats. Det finns indikationer på att elever dock inte alltid får fortsätta sin gymnasieutbildning efter 20 års ålder.

Utöver bestämmelserna i skollagen¹⁴ om rätten att fullfölja utbildningen på ett nationellt program hos huvudmannen gäller sedan lång tid tillbaka att elever i gymnasieskolan enligt gymnasieförordningen har rätt att gå om en eller flera kurser och att göra om gymnasiearbetet. Det finns ingen bestämmelse som begränsar rätten att gå om en kurs till att det måste ske under de tre läsår som en utbildning på ett nationellt program normalt sträcker sig. Bestämmelsen medför därmed ett ansvar för huvudmannen att de elever

¹³ Huvudmannen kan dock lägga upp utbildningen över längre tid än tre år. I sådana fall har eleven rätt till sådan längre utbildningstid.

¹⁴ 16 kap. 37 § skollagen.

som behöver får denna rätt tillgodosedd under dessa läsår eller i direkt anslutning därefter. Enligt utredningens bedömning är rätten att gå om en kurs en central bestämmelse för att stödja elevernas måluppfyllelse. Rättigheten ger en struktur för att ta del av motsvarande undervisning en gång till och utredningen menar att det är viktigt att goda organisatoriska förutsättningar ges för att elever ska kunna ta del av sådan undervisning. Åtgärden ersätter inte extra anpassningar och särskilt stöd som eleven ändå kan vara i behov av.

Utredningen bedömer att det behöver tydliggöras att en elev på ett nationellt program i gymnasieskolan som efter tre år inte nått målen för utbildningen kan ha rätt till fortsatt utbildning på programmet, under förutsättning att rätten att gå om en kurs inte redan tillgodosetts under utbildningen. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om rätten att gå om en kurs införs i skollagen. Bestämmelserna ges på så sätt en mer central plats i lagstiftningen. Det ger bättre förutsättningar för en likvärdig och rättssäker tillämpning, vilket i sin tur innebär att fler elever än i dag ges möjlighet att nå målen med utbildningen.

Vad gäller stödåtgärden förlängd undervisning, se avsnitt 25.6.

I detta sammanhang vill utredningen också peka på att många elever som lämnar gymnasieskolan utan att ha fått examen från ett nationellt program saknar förhållandevis få godkända poäng för att kunna få en examen. Cirka hälften av de elever som efter tre års studier på ett nationellt program får ett studiebevis har 2 000 eller fler godkända poäng. Detta innebär att många elever genom förhållandevis begränsade insatser skulle kunna nå målen för en examen genom att erbjudas fortsatta studier i gymnasieskolan.

25.3.2 Rätten till utbildning på introduktionsprogram

Elever på gymnasieskolans nationella program har som tidigare framgått rätt till heltidsutbildning i tre år. Motsvarande rätt gäller även elever på introduktionsprogram, eftersom studier på introduktionsprogram ska vara likvärdiga med de som erbjuds på nationella program. Avsikten med utbildningen på introduktionsprogram är dock att eleverna så snabbt som möjligt ska få komma vidare till ett nationellt program eller andra studier eller etablera sig på arbets-

marknaden, beroende på syftet med utbildningen. Introduktionsprogram får därför innebära en utbildning på mindre än tre år. Rätten till tre års utbildning är emellertid viktig att säkerställa för elever på introduktionsprogram just eftersom utbildningens längd kan variera enligt huvudmannens utbildningsplan och enligt den individuella studieplanen. Det är också viktigt i synnerhet med tanke på elever som efter en kortare utbildning på ett introduktionsprogram inte nått målen för utbildningen. Utredningen föreslår därför att det görs ett förtydligande i skollagen om att en elev har rätt till tre års utbildning på introduktionsprogram. Rätten att fullfölja gäller från det att eleven påbörjade utbildningen.

Utbildningen på introduktionsprogram bör också i vissa fall kunna utsträckas längre än tre år. För yrkesintroduktion och individuellt alternativ finns inte någon reglering av utbildningens längd. I förarbetena till skollagen betonades dock hemkommunens skyldighet att erbjuda eleverna en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.¹⁵ Det innebär att rätten till utbildning på introduktionsprogram kan utsträckas till fyra års utbildning för elever som efter tre års utbildning är under 20 år. Utredningen föreslår därför att det ska förtydligas i skollagen att en elev har rätt till utbildning t.o.m. det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år om det innebär en längre utbildningstid än tre år.

Utredningen vill understryka att en elev som börjar senare på ett introduktionsprogram, t.ex. vid 18 års ålder, har rätt till minst tre års utbildning på introduktionsprogram även om 20-årsgränsen passeras. Vidare gäller vad som ovan beskrivits om rätten att gå om en kurs på nationella program även på introduktionsprogram, i de fall det är aktuellt.

25.4 Planering av utbildning och undervisningstid

Undervisningstiden behöver i vissa fall utökas och eleverna behöver 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

¹⁵ Prop. 2009/10:165.

också få en bra start i gymnasieskolan och tillgänglig kunskap om elevers behov ska tas tillvara.

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.

25.4.1 Den minsta garanterade undervisningstiden på nationella program bör utökas

Elever på gymnasieskolans yrkesprogram har i dag rätt till minst 2 430 undervisningstimmar om 60 minuter och elever på de högskoleförberedande program rätt till minst 2 180 undervisningstimmar om 60 minuter.¹⁶ Den minsta garanterade undervisningstiden är en absolut rätt för eleven och ska ge eleven förutsättningar att kunna nå målen med utbildningen. Undervisningstiden är också en förutsättning för att gymnasiestudierna ska kunna bedrivas på heltid. Eleverna måste alltså i första hand tillförsäkras den tid de har rätt till. Utredningen bedömer dock att det även finns skäl att höja nivån för den minsta garanterade undervisningstiden.

¹⁶ 16 kap. 18 § skollagen.

Skäl att utöka undervisningstiden på yrkesprogrammen

Många av främst yrkesprogrammets intressenter som utredningen har samrått med anser att den minsta garanterade undervisningstiden inte är tillräcklig och att mer lärarledd tid behövs för att eleverna ska ges förutsättningar att nå utbildningens mål. Flera branschrepresentanter lyfter också behov av mer mängdträning inom olika yrken. Som tidigare nämnts rymms sådan träning till viss del inom undervisningstiden men den kan också ges utrymme därutöver, inom ramen för heltidsstudier och elevens utbildning som helhet. Det är viktigt att se att aktiviteter inom yrkesutbildning, exempelvis mängdträning, studiebesök och prov, ska rymmas inom utbildningsbegreppet och inte enbart inom undervisningstiden.

Utredningen gör dock bedömningen att det är rimligt att till viss del utöka den minsta garanterade undervisningstiden på alla yrkesprogram och föreslår därför en sådan utökning med ytterligare 50 timmar. Detta bygger på en samlad bedömning som utgår ifrån de förslag som utredningen lägger kring yrkesprogrammets utveckling i stort, vilka gäller t.ex. en ökad bredd genom garanterade möjligheter till högskolebehörighet men samtidigt ett marginellt reviderat yrkesinnehåll. Tillsammans med våra förslag som syftar till att utveckla kvaliteten i all undervisning gynnar en sådan utökning yrkesprogrammen i stort och bidrar till bättre förutsättningar för måluppfyllelse. I sammanhanget bör nämnas att elever som läser utökat program har rätt till ytterligare undervisningstid.

Utredningen är medveten om att en utökning av undervisningstiden kan innebära vissa utmaningar i tider av lärarbrist. Vi vill understryka att det naturligtvis är önskvärt att lärare i yrkesämnen är behöriga och legitimerade men att de i dagsläget är undantagna från sådana krav.

Undervisningstiden utökas även för att viss lärarledd tid ska kunna ges för genomförandet av gymnasiearbetet

Utredningen ska föreslå hur ett estetiskt ämne ska kunna ingå i alla nationella program. En utgångspunkt enligt direktiven är att de högre krav på yrkeskunskaper som infördes i samband med gymnasieformen Gy11 så långt möjligt ska värnas. Utredningen bedömer att även de högre krav på högskoleföreberedelse som gäller

för högskoleförberedande program bör värnas. Det finns också ett starkt stöd för att behålla dagens gymnasiegemensamma ämnen. Det finns därmed stor utrymmesträngsel inom programmen. Utredningen bedömer dock att det är möjligt att i viss mån utöka kunskapsinnehållet i de nationella programmen. Vi föreslår därför att den gemensamma kunskapsbasen på de nationella programmen ska förstärkas genom en viss utökning av kunskapsinnehållet i programmen och genom att de gymnasiegemensamma ämnenas omfattning utökas. Förslaget innebär förändringar när det gäller gymnasiearbetet. Utredningen föreslår av denna anledning att den minsta garanterade undervisningstiden ska utökas med 20 timmar på alla nationella program för att eleverna ska kunna garanteras viss undervisningstid för att stödja genomförandet av gymnasiearbetet. Ett mer utförligt resonemang om ett estetiskt ämne och gymnasiearbetet finns i avsnitt 25.12.

2 200 timmar och 2 500 timmar

Med anledning av utredningens förslag om ett estetiskt ämne och förändringar när det gäller gymnasiearbetet föreslås den minsta garanterade undervisningstiden på högskoleförberedande program utökas med 20 timmar till 2 200 timmar.

Med anledning av utredningens förslag om ett estetiskt ämne och gymnasiearbetet, liksom behovet av en viss ytterligare utökning av undervisningstiden på yrkesprogram föreslås den minsta garanterade undervisningstiden på yrkesprogram utökas med 20 plus 50 timmar, dvs. totalt 70 timmar, till 2 500 timmar.

Förslagen föranleder ändringar i skollagen. Utredningen föreslår också förändringar när det gäller heltidsstudier på introduktionsprogram, se avsnitt 25.14.1.

Det kan finnas skäl att överväga ytterligare utökning av undervisningstiden på sikt och i den mån lärartillgången ökar. En sådan utökning skulle kunna ske i samband med en utveckling mot ämnesbetyg, då även frågan om en eventuell timplan för gymnasieskolan kan övervägas. Se vidare om ämnesbetyg i avsnitt 25.19.

25.4.2 Eleverna måste tillförsäkras minst den undervisningstid de har rätt till

Att följa upp och redovisa undervisningstiden

Utredningen bedömer att det finns en risk att eleverna inte får minst den garanterade undervisningstid de har rätt till. Uppföljningen av undervisningstiden sker ofta inte heller på ett systematiskt sätt. En sådan uppföljning är dock en förutsättning för att elever ska kunna kompenseras om de fått för lite undervisningstid eller för att kunna vidta åtgärder när det gäller en ändamålsenlig schemaläggning. En tydligare uppföljning stärker elevens rättigheter och gör det möjligt att utkräva ansvar av skolan om eleverna inte får de undervisningstimmar de har rätt till.

Att följa upp undervisningstiden är en förutsättning för att kunna redovisa vilken tid som faktiskt har erbjudits eleverna. Utredningen föreslår därför att kravet i gymnasieförordningen att huvudmannen ska redovisa hur eleverna har fått sin garanterade undervisningstid förtydligas när det gäller krav på att huvudmannen ska *följa upp* det faktiska utfallet, dvs. vilken undervisningstid som faktiskt genomförts. Detta bör ingå i det systematiska kvalitetsarbetet.

Eftersom den minsta garanterade undervisningstiden är en rättighet på individnivå bör den individuella studieplanen användas för att dokumentera uppföljningen av den undervisningstid som eleven erbjudits. En individuell uppföljning är enligt utredningens bedömning också nödvändig för att huvudmannen ska kunna göra en korrekt uppföljning på aggregerad nivå. Utredningen föreslår därför att det i den individuella studieplanen ska redovisas vilken undervisningstid eleven har erbjudits, dvs. den undervisning som faktiskt genomförts, och därav vilken faktisk undervisningstid eleven erbjudits som arbetsplatsförlagt lärande (APL). Redovisning av den genomförda undervisningstiden bör göras kontinuerligt, exempelvis i samband med avslutande av kurs. Förslagen föranleder ändringar i gymnasieförordningen.

Det bör påpekas att den undervisningstid som eleven erbjudits inte behöver innebära samma sak som vilken undervisning eleven faktiskt deltagit i. Uppföljning av elevers frånvaro kan därmed inte ersätta uppföljning av den faktiska undervisning som har genomförts.

Bibehållen flexibilitet

Det har i utredningens arbete framkommit önskemål från vissa aktörer om ett slags timplan för gymnasieskolan. Utredningens bedömning är dock att det finns flera skäl att för närvarande inte göra någon sådan förändring. Dels kan det finnas skäl att behålla den flexibilitet som det innebär att kunna minska antalet timmar för en kurs som bedöms enklare för en viss elevgrupp, under förutsättning att eleverna får fler timmar i andra kurser. Dels har ett önskemål om en timplan ibland hängt samman med ett önskemål om att varje kurs om 100 gymnasiepoäng borde garanteras 100 undervisningstimmar. Det är dock i dag av flera skäl inte praktiskt möjligt att genomföra en så kraftig utökning av undervisningstiden. Bristen på behöriga och legitimerade lärare är ett sådant skäl.¹⁷

Det kan dock som nämnts övervägas hur gymnasieskolans undervisningstimmar bör disponeras om gymnasieskolan går i en riktning mot ämnesbetyg. Ämnens omfattning behöver då eventuellt inte längre anges i poäng utan skulle kunna kopplas till ett visst minsta antal undervisningstimmar. Frågan om en eventuell timplan kan därför lämpligen utredas i samband med en sådan förändring.

25.4.3 Sammanhållna skoldagar

Gymnasieskolan är en plats för att inhämta och utveckla kunskaper och värden. Det är också en viktig social arena. Ur det perspektivet är det synnerligen viktigt att eleverna verkligen befinner sig i skolan, har sammanhållna skoldagar samt får en kvalitativt god undervisning och minst den garanterade undervisningstid de har rätt till. God schemaläggning med t.ex. få håltimmar är i sammanhanget en viktig åtgärd som bl.a. främjar närvaro.

Huvudmannens ansvar för att utbildningen ska bedrivas som heltidsstudier och vara i huvudsak skolförlagd (med undantag för lärlingsutbildning på yrkesprogram) bör redan i dag innebära skäl för rektorn att organisera utbildningen som sammanhållna skoldagar där håltimmar undviks. För nationella program gäller därut-

¹⁷ Det bör i sammanhanget påpekas att de timplaner som fanns i linjegymnasiet och som jämförelser ibland görs med inte omfattades av dagens definitioner av undervisning respektive utbildning, vilket kan göra jämförelser med dessa äldre timplaner missvisande.

över att examensmålen ska ligga till grund för planeringen av utbildningen och undervisningen från elevens första dag på programmet, vilket ytterligare ger stöd för att planera utbildningen som en sammanhållen helhet.

Utbildning på heltid rymmer som tidigare nämnts mer än undervisningstid, t.ex. introduktion, friluftsverksamhet, mängdträning, prov, studie- och yrkesvägledning och andra aktiviteter. På introduktionsprogram kan även t.ex. praktik vara ett viktigt inslag. De aktiviteter som ingår utöver undervisningstiden bidrar till utbildningen som helhet. Det gäller alla elever, inte minst nyanlända elever där sådana aktiviteter kan vara viktiga ur ett inkluderingsperspektiv, för att skapa en närmare koppling till det omgivande samhället och för att ge ökade kontakter med elever som har svenska som modersmål. Att få till stånd såväl en schemaläggning som en organisation som skapar helhet i elevernas lärande är därför en viktig del i det pedagogiska uppdraget och kan bidra till målpuffyllelsen i gymnasieskolan.

Uppsplittade dagar med håltimmar i schemat när eleverna inte har någon meningsfull sysselsättning bidrar däremot inte till det. Dagar som i form av sammanpressad tid helt saknar eller har mycket korta raster, eller där det saknas tid för t.ex. förflyttning mellan klassrum, bidrar inte heller till en pedagogisk helhet för eleven utan kan skapa en stressande situation där undervisning och kunskapsutveckling riskerar att hamna i skymundan. Att befästa kunskaper kräver tid, och arbetsbelastningen inom utbildningen som helhet behöver enligt utredningens mening anpassas så att tid ges t.ex. för sådan mängdträning eller färdighetsträning som ligger utanför ordinarie undervisning men inom ramen för heltidsstudier. Skoldagens planering är helt enkelt ett viktigt pedagogiskt verktyg.

Utredningen föreslår därför att en bestämmelse införs i gymnasieförordningen om att utbildningen som helhet ska planeras med sammanhållna skoldagar. Ett förtydligande med denna innebörd kan bidra till arbetet med att skapa en tydligare struktur på dagen och bättre förutsättningar för helhet och sammanhang i utbildningen. Med en sammanhållen skoldag kan lärarna bättre planera elevernas dag och skapa bättre förutsättningar för att alla elever ska lära sig så mycket som möjligt. En sammanhållen verksamhet gör också att eleverna får mer tid tillsammans. Det föreslås även att elevernas skolarbete ska vara jämnt fördelat över dagen. Det ger en

tydlig riktning i planeringsarbetet och det systematiska kvalitetsarbetet som ligger väl i linje med bestämmelsen om att studierna ska bedrivas som heltidsstudier. Hur elevernas utbildning organiseras som heltidsstudier och med sammanhållna dagar bör rimligen dokumenteras inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Stöd för sådan dokumentation kan ges i form av allmänna råd. Att genom schemaläggning ta vara på den tid som står till buds innebär inte någon en merkostnad, vilket riksdagens utbildningsutskott konstaterade vid införandet av den garanterade undervisningstiden.¹⁸

25.4.4 Överlämning mellan grundskola och gymnasieskola

Utredningen anser att elevers övergång från grundskolan till gymnasieskolan behöver förbättras. I vilken mån relevanta uppgifter om elevers behov av t.ex. insatser och stöd som de fått i grundskolan lämnas över till gymnasieskolan varierar på ett betydande sätt. På många håll fungerar överlämnandet bra och överlämningen sker på ett systematiskt sätt. På andra håll förekommer dock brister i överlämningen. Det är heller inte ovanligt att ingen överlämning alls görs. Bristerna har olika orsaker och kan bero på en osäkerhet om vilka sekretessbestämmelser som gäller vid överlämning av uppgifter mellan olika kommunala förvaltningar eller mellan kommunen och enskilda skolhuvudmän. I andra fall handlar det om att gymnasieskolan vill bilda sig en egen uppfattning om eleven utan att bedömningen påverkas av det som hänt i grundskolan. En bristfällig överlämning av relevanta uppgifter kan emellertid innebära att viktig kunskap som grundskolan har om elever och som skulle kunna hjälpa eleverna att lyckas i sina gymnasiestudier inte tas tillvara. Att gymnasieskolan inte får kännedom om elevers behov kan medföra att de inte får det stöd och de anpassningar som de haft i grundskolan. Det kan t.ex. också försvåra upprättandet av den individuella studieplanen för en elev som börjar på ett introduktionsprogram. En dålig start i gymnasieskolan försämrar elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål.

I syfte att stödja elevernas lärande och utveckling i ett långsiktigt perspektiv, och för att de ska få en bra start i gymnasie-

¹⁸ Bet. 1990/91:UBU16.

skolan där deras behov möts redan från början, bedömer utredningen att det är av stor vikt att överlämnandet av relevanta uppgifter om elever mellan grund- och gymnasieskola genomförs på ett ordnat och systematiskt sätt. Utredningen föreslår därför att grundskolan och gymnasieskolan ska sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete. Utredningen föreslår även att en systematisk överlämning ska genomföras när elever övergår från grundskolan till gymnasieskolan. Kravet på överlämning avser relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta elevernas övergång till gymnasieskolan.

De bestämmelser om samarbete och samverkan mellan grundskolan och gymnasieskolan som i dag finns i läroplanerna för respektive skolform föreslås lyftas upp i skollagen. Den grundrespektive gymnasieskola mellan vilka övergången gäller ska systematiskt överföra och ta emot uppgifter om elever inför gymnasiestarten. Formerna för överlämningen bör bestämmas lokalt. Utredningen bedömer dock att det bör vara rektorn vid gymnasieskolan som efterfrågar uppgifterna hos den grundskola där eleven tidigare gått. Uppgifter om vilken grundskola en elev gått i bör normalt sett finnas lättillgängliga inom antagningssystemet. Grundskolan måste å sin sida vara redo att överlämna relevanta uppgifter.

Det kan ibland behövas samtycke från vårdnadshavare och elev till att uppgifter lämnas till en annan skola. I detta sammanhang vill utredningen dock peka på att uppgifter om bl.a. betyg, frånvaro, åtgärdsprogram samt bedömning av nyanlända elevers kunskaper som inte innehåller känsliga uppgifter inte kräver samtycke för att de ska kunna lämnas över. När det gäller skolor med enskild huvudman innebär förslaget att motsvarande uppgifter kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen om överlämning.¹⁹

Regeln om ett förtroendefullt samarbete och en systematisk överlämning av uppgifter bör förutom för grundskolan och gymnasieskolan gälla även för grundsärskolan, specialskolan och gymnasiesärskolan. Bestämmelsen bör införas i skollagen. Förslaget medför att motsvarande formuleringar om samverkan i läroplanen för respektive skolform behöver ses över.

¹⁹ Om åtgärdsprogram innehåller känsliga uppgifter kan samtycke krävas från vårdnadshavare och elev. Många gånger är det dock inte nödvändigt att sådana uppgifter förs över vid en överlämning.

25.5 Undervisningen och alla elevers utveckling mot målen

Skolan behöver arbeta elevcentrerat. Genom en strukturerad undervisning ska eleverna ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd för att kunna nå utbildningens mål. Samverkan mellan elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt lärare behöver stödjas.

Förslag:

1. Alla elever ska ha en mentor som samlat ska följa elevens utveckling och studiesituation.
2. I likhet med vad som gäller i grundskolan ska bestämmelser om strukturerad undervisning gälla även i gymnasieskolan.
3. En främjandeinsats för kompetenssamverkan mellan elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt lärare bör genomföras.

25.5.1 Alla elever ska ha en mentor

Forskning och beprövad erfarenhet visar att en central del i att främja elevers möjlighet att lyckas i gymnasieskolan är att skolan arbetar elevcentrerat. Ett elevcentrerat arbetssätt innebär bl.a. att skolan löpande följer elevens utveckling och stärker elevens delaktighet. Detta är viktigt inte minst då studieavbrott sällan inträffar plötsligt utan föregås av varningssignaler, t.ex. i form av ökad frånvaro eller försämrade studieresultat. Det är viktigt att skolan arbetar systematiskt med att följa de enskilda elevernas utveckling så att skolan snabbt kan reagera på dessa varningssignaler och sätta in de åtgärder som behövs för att förhindra att elever avbryter sina studier eller inte når målen för utbildningen. Utredningen vill framhålla att det finns flera goda exempel på skolor som arbetar på ett elevcentrerat sätt och där elevernas mentorer har en nyckelroll i arbetet med att tidigt upptäcka tecken på annalkande studieavbrott och studiemisslyckanden.

Utredningen konstaterar att mentors-begreppet är etablerat inom gymnasieskolan. Till skillnad från t.ex. elevhälsan är mentorsfunktionen emellertid oreglerad. I syfte att säkerställa att en funkt-

ion finns som praktiskt ska samordna skolans ansvar att följa varje elev, föreslår därför utredningen att det i skollagen införs en bestämmelse om att alla elever i gymnasieskolan ska ha en mentor. Mentorn ska löpande följa elevens utveckling och skyndsamt reagera om eleven behöver stöd eller uppvisar tecken som kan indikera att eleven är på väg att distansera sig från skolan och studierna. Mentorns uppgift ska inte vara att på egen hand hantera dessa frågor. I stället ska mentorn fungera som en samordnare så att insatser av andra kompetenser på skolan, t.ex. rektorn eller elevhälsan, snabbt ska kunna kopplas in när det behövs. Mentorns roll bör även innebära samordning med lärare kring eleven och inför elevens utvecklingssamtal. Mentorns roll är alltså i första hand att ha en nära kontakt med den enskilde eleven och säkerställa att informationen kring eleven samordnas och förmedlas till rätt kompetens på skolan. Införandet av bestämmelsen om mentor innebär sammanfattningsvis att de uppgifter och det ansvar som skolan redan i dag har för att följa elevens utveckling på ett mer effektivt sätt samordnas genom att den funktion som praktiskt ska arbeta med uppdraget pekas ut.²⁰

På många skolor ingår mentorskap som en del i lärares tjänster medan man på andra skolor anställer särskild personal som arbetar som mentorer eller s.k. elevcoacher. Det finns även exempel på förstelärare som arbetar särskilt med mentorskap. Utredningen menar att det också framgent bör vara rektor som avgör hur arbetet med mentorer praktiskt ska organiseras. Mentorskapet ska inte vara kopplat till formell behörighet eller krav på lärarlegitimation. Utredningen vill emellertid understryka att arbetet som mentor innebär arbetsuppgifter som kräver både lämplighet och kompetens. Som mentor får bara den anlitas som har relevanta kunskaper och erfarenheter för uppdraget och som även i övrigt anses vara lämplig. Exempel på utbildningsbakgrund för den som ska arbeta som mentor i gymnasieskolan kan förutom lärarutbildning vara t.ex. utbildning inom beteendevetenskap eller socialt arbete.

²⁰ Jfr bl.a. 2 kap. 9 § skollagen, Förordning (SKOLF5 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan, 2.1 Kunskaper samt 2.6 Rektorns ansvar.

25.5.2 Strukturerad undervisning

Forskningen pekar på att strukturad undervisning där läraren anger målen för lärandet och syftet med olika aktiviteter är en framgångsfaktor. Det ger eleverna förutsättningar att förstå vad undervisningen går ut på och vad det är som förväntas av dem. Läraren behöver strukturera innehållet i undervisningen på ett tydligt sätt och följa upp att eleverna förstår det innehåll som behandlas. En strukturad undervisning som utgår från utbildningens mål underlättar även när det gäller att skapa en helhet i utbildningen, så att t.ex. yrkesämnen och övriga ämnen på ett yrkesprogram tillsammans utgör en meningsfull helhet. Vissa brister har dock konstaterats när det gäller aktivt lärarstöd i gymnasieskolan.

Samma bestämmelser bör gälla som i grundskolan

Enligt 3 kap. 3 § skollagen ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. För grundskolan och motsvarande skolformer anges därutöver i skolförordningen²¹ att eleverna genom strukturad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna når de kunskapskrav som minst ska uppnås och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller gymnasieskolan.

Utifrån vad forskning ofta pekar på bidrar till undervisning av god kvalitet föreslår utredningen att motsvarande bestämmelser som i skolförordningen införs när det gäller undervisningen i gymnasieskolan. Enligt utredningens bedömning är en sådan markering av vikt för att sätta fokus på gymnasieskolans pedagogiska uppdrag i samma utsträckning som när det gäller grundskolan. En bestämmelse om att eleverna i gymnasieskolan genom strukturad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning de behöver för att kunna nå utbildningens mål föreslås därför införas i gymnasieförordningen.

²¹ 5 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).

25.5.3 Främjande insats för kompetenssamverkan mellan elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt lärare

God fysisk och psykisk hälsa leder till ökat välbefinnande och medför bättre förutsättningar för lärande hos den enskilda eleven. Omfattande forskning visar att det föreligger ett tydligt samband mellan skolprestationer och ungdomars psykiska hälsa. Utredningen menar att elevhälsans arbete är centralt för att förebygga och förhindra studieavbrott och att eleverna inte når målen för utbildningen. Av utredningen framgår att det på vissa skolor finns brister vad gäller tillgången till elevhälsa. Elevhälsan används heller inte alltid som en strategisk resurs. På grund av en hög arbetsbelastning arbetar elevhälsan på många skolor i första hand med åtgärdande insatser snarare än med det förebyggande och hälsofrämjande arbetet som ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål, vilket främst ska vara elevhälsans uppgift enligt skolagens förarbeten.

Liksom god fysisk och psykisk hälsa gynnas elevernas lärande av att de får gå den utbildning som de är intresserade av. Att ungdomar väljer en gymnasieutbildning vars innehåll motsvarar deras förväntningar förebygger även studieavbrott och är viktigt för att eleven ska fullfölja utbildningen. Även de val eleven gör inom ramen för sin gymnasieutbildning påverkar studiemotivationen. För att kunna göra väl underbyggda val och fatta välavvägda beslut behöver elever ofta stöd. Studie- och yrkesvägledningen i skolan ska genomföras på ett professionellt sätt och vila på vetenskaplig grund. Vägledningen bör även integreras i undervisningen. Utredningen visar dock att studie- och yrkesvägledning hos många huvudmän är en lågt prioriterad verksamhet. En orsak till detta är att kunskapen om betydelsen av studie- och yrkesvägledning varierar på ett betydande sätt bland dem som ska organisera, dimensionera och fördela resurser till verksamheten.

För att stärka skolans arbete för att förhindra att elever avbryter sina studier eller inte når målen för utbildningen behöver de olika kompetenserna i skolan samarbeta. Ansvar för studie- och yrkesvägledning kan t.ex. inte enbart falla på den enskilde vägledaren utan behöver också utgöra en del av undervisningen i olika ämnen. Likaså behöver elevhälsan samverka med lärare och vägledare för att kunna sätta in de insatser som behövs.

För att stimulera elevhälsans och studie- och yrkesvägledningens arbete med att förebygga och motverka studieavbrott och för att göra det möjligt för elever att nå målen för sin utbildning, föreslår utredningen att en främjande insats för samverkan mellan elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt lärare genomförs. Främjandeinsatsen ska syfta till att stimulera samverkan mellan de olika kompetenserna och föreslås omfatta spridandet av goda exempel på samverkan och forskning inom de aktuella områdena. De främjande insatserna ska rikta sig till verksamma inom vägledning, elevhälsa, lärare, rektorer och huvudmän. Utredningen föreslår att insatsen genomförs antingen genom ett särskilt regeringsuppdrag till Skolverket eller i form av en delegation inom kommittéväsendet.

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.

25.6.1 Stöd ska ges utifrån utbildningen i dess helhet

Stöd i gymnasieskolan ges ofta utanför den ordinarie undervisningen. Det vanligaste är att eleven enbart får särskilt stöd i vissa ämnen, t.ex. i matematik. Särskilt stöd i karaktärsämnen är däremot mycket ovanligt.²² En elev som har behov av extra anpassningar i ett ämne i form av t.ex. tydligare instruktioner eller tidsstöd kan dock ofta ha liknande behov i flera ämnen. Enligt utredningens fokusgrupper är det snarare mindre vanligt att en elev bara har behov av stöd i ett enskilt ämne.

Gymnasieskolans kursutformning kan bidra till svårigheter att ge adekvat stöd. En stor del av kursen kan ha genomförts innan extra anpassningar eller särskilt stöd sätts in. Om det inte finns en planering av stödet kring utbildningen i stort tar kursen slut utan att stödet följer med i resten av utbildningen. Det kan ifrågasättas om bedömningen av elevers stödbehov i dag generellt görs utifrån en helhetsbedömning av elevens förutsättningar att klara utbildningen. Det kan dock finnas särskilt stora behov av en helhetsbedömning av stödbehovet i gymnasieskolan, eftersom en gymnasieutbildning till sin struktur är mer uppsplittrad än utbildningen i grundskolan. Det är också viktigt att betona att det är skolan som har ansvaret för att samordna elevens stödinsatser och att det ansvaret inte kan läggas på eleven.

I de flesta fall kan en samordning mellan lärare t.ex. när det gäller arbetssätt och hjälpmedel bidra till att skapa mer sammanhang, helhet och kontinuitet i utbildningen för eleven. Ett helhetsperspektiv på eleverna i relation till skolsituationen är också en viktig förutsättning bl.a. för att förebygga studieavbrott.

I förarbetena till de gällande stödbestämmelserna framhålls att det är viktigt att bedömningen av elevens stödbehov görs utifrån en helhetsbild av vad som ger eleven bästa förutsättningar att uppnå

²² Ds 2013:50.

kunskapskraven.²³ Uttalandet tar dock framför allt sikte på grundskolan och övriga obligatoriska skolformer. I Skolverkets allmänna råd framhålls vikten av att elevhälsans kompetenser involveras i ett tidigt skede i arbetet med extra anpassningar.²⁴ På så sätt kan de stödinsatser som sätts in bli adekvata och ett helhetsperspektiv på eventuella stödbehov underlättas.

Utredningen anser att det är viktigt att betona att utgångspunkten bör vara en helhetsbedömning av vad som ger eleven bäst förutsättningar att uppnå målet med utbildningen. Vi föreslår därför att utgångspunkten för stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd ska vara utbildningen i dess helhet, dvs. programmet, om det inte är uppenbart obehövligt. Stöd ska därmed planeras så att det kan ges i förhållande till elevens hela utbildning och inte enbart per kurs, för att vara ändamålsenligt och för att motverka fragmentisering i utbildningen. Denna utgångspunkt ska gälla såväl elever på nationella program som elever på introduktionsprogram. En ny bestämmelse för gymnasieskolan införs i skollagen. Det bör påpekas att om gymnasieskolan går i riktning mot ämnesbetyg passar en sådan utveckling väl ihop med tanken om ett helhetsperspektiv på stödet till eleven, eftersom betyg i ämnen bygger på större helheter.

25.6.2 Krav på ett varierat utbud av stödåtgärder

Det stöd som erbjuds i gymnasieskolan är som redovisats ofta alltför ensidigt och har inte alltid anpassats efter individuella behov. De stödåtgärder som erbjuds behöver dock tillgodose de skillnader i stödbehov som olika elever kan ha. Skolan behöver därför ha en bredd av åtgärder och kan inte erbjuda stöd enbart i form av t.ex. en stödstuga. Utredningen föreslår därför att en precisering av gymnasieskolans långtgående ansvar för att ge individanpassat stöd görs i läroplanens rektorskatalog. Preciseringsen ska ha innebörden att rektorn har ett särskilt ansvar för att undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att elever som behöver särskilt stöd eller andra stödåtgärder får detta, med den

²³ Prop. 2013/14:160.

²⁴ Skolverket: Allmänna råd med kommentarer, Arbeta med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. 2014.

variation av stödåtgärder som eleverna behöver. I sammanhanget bör nämnas att utredningen även föreslår att Skolverket bör få i uppdrag att genomföra en satsning på kompetensutveckling när det gäller stöd i gymnasieskolan.

25.6.3 Bestämmelserna om stöd i gymnasieskolan behöver anpassas och tydliggöras

I förarbetena till bestämmelserna om stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd är gymnasieskolan mycket sparsamt behandlad. Skrivningarna tar i stället främst sikte på grundskolan. Ett syfte med den senaste reformen om extra anpassningar inom den ordinarie undervisningen var att gränsen mellan stöd och särskilt stöd skulle bli tydligare.²⁵ Det är i huvudsak insatsernas omfattning eller varaktighet som skiljer särskilt stöd från det stöd som ges i form av extra anpassningar. Detta är dock en ganska vag vägledning för gränsdragningen.

De kompletterande stödbestämmelser som finns i gymnasieförordningen har heller inte fullt ut samordnats med skollagens bestämmelser. Det medför att det i vissa fall är oklart vilka av gymnasieförordningens stödåtgärder som är att betrakta som särskilt stöd respektive andra stödåtgärder. För att samordna bestämmelserna i gymnasieförordningen med skollagen och underlätta tillämpningen av bestämmelserna behövs vissa tydliggöranden. Det avses också bidra till att elever inte erbjuds en förändrad studieväg i stället för extra anpassningar eller särskilt stöd.

Studiehandledning på modersmålet

Studiehandledning på modersmålet kan som nämnts i avsnitt 12.3.4 vara såväl extra anpassningar som särskilt stöd, beroende på omfattning och varaktighet.

²⁵ Prop. 2013/14:160.

Reducerat program

Om man utgår från i vilka fall det behövs åtgärdsprogram kan man sluta sig till vilka åtgärder som är att betrakta som särskilt stöd. Reducerat program är ett sådant exempel. Eleven ska dock i första hand erbjudas t.ex. extra anpassningar innan eleven erbjuds reducerat program.

Förlängd undervisning

Det förekommer att förlängd undervisning beslutas sent i utbildningen, vilket är naturligt om eleven har läst reducerat program. Undervisningen kan dock även förlängas om det finns särskilda skäl.²⁶ Det kan t.ex. handla om elever som har svårt att koncentrera sig på för många kurser samtidigt. De får då möjlighet att koncentrera sig på färre kurser åt gången, vilket kan underlätta måluppfyllelsen. Även vid förlängd undervisning ska utbildningen bedrivas som heltidsstudier.

Huvudmannen beslutar i dagsläget om förlängd undervisning medan rektorn beslutar om reducerat program inom ett åtgärdsprogram. Bedömningen av behovet av förlängd undervisning bygger ytterst på pedagogiska hänsyn, oavsett om anledningen är att eleven har reducerat program eller om det finns särskilda skäl. Det förefaller därför rimligt att rektorn även ska besluta om förlängd undervisning. Detta skulle också ligga i linje med principen i skollagen om rektorns ansvar för utredning om särskilt stöd, bedömning om eleven ska ha särskilt stöd eller inte samt beslut om åtgärdsprogram. Enligt representanter i utredningens fokusgrupper är det vanligt att beslutet om förlängd undervisning redan i dag delegeras till rektorn.

Utredningen föreslår därför att rektorn ska besluta om förlängd undervisning. Vi gör bedömningen att åtgärden är att betrakta som särskilt stöd och ska beslutas inom ett åtgärdsprogram.

Det bör påpekas att det finns skillnader mellan utredningens förslag som rör förlängd undervisning och det förslag som handlar om rätten att gå om en kurs. Förlängd undervisning bygger på en individuell bedömning och är som nämnt att betrakta som särskilt

²⁶ 9 kap. 7 § gymnasieförordningen.

stöd. Förslaget om rätten att gå om en kurs avser i stället alla elever som inte nått målen för utbildningen och som inte fått möjlighet att gå om en kurs under utbildningens gång.

Individuellt anpassat program

Eftersom det huvudsakliga syftet med bestämmelsen om individuellt anpassat program är att underlätta vid programbyten kan åtgärden ses som en strukturell stödåtgärd och en individuell anpassning av programmet. Det har dock framkommit att denna bestämmelse i vissa fall används på så sätt att den ersätter extra anpassningar eller särskilt stöd. I kontakter med rektorer efterfrågas vägledning för hur bestämmelsen bör tillämpas. Det bör påpekas att om en elev upplever sig ha valt fel program kan ett programbyte vara en rimlig lösning. Men i det fall eleven vill fullfölja den påbörjade utbildningen har eleven rätt till stöd för att möjliggöra det.

För att det ska vara möjligt att tillämpa bestämmelsen om individuellt anpassat program ska utbildningen kunna hänföras till ett nationellt program. De kurser som obligatoriskt läses av alla elever på ett nationellt program är de gymnasiegemensamma och de programgemensamma kurserna. Det är därför utredningens bedömning att dessa kurser ska ingå och inte kunna bytas ut, om det inte finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan t.ex. handla om en enskild kurs som innebär orimliga svårigheter att anpassa undervisningen för en elev med en viss fysisk funktionsnedsättning som inte är av tillfällig natur.

Specialklasser

Regleringen om specialklasser är en bestämmelse om en särskiljande åtgärd som avviker från övriga stödbestämmelser. Bestämmelsen är i huvudsak av strukturell karaktär, även om det vid placeringen av en elev i en specialklass förutsätts att skolan gör en bedömning av elevens behov av att gå i en sådan klass. Utredningen föreslår att det tydliggörs att åtgärden specialklasser vad gäller hörselskadade elever är en individuell anpassning av programmet. Elever som går i specialklass kan därutöver behöva extra anpass-

ningar och särskilt stöd och åtgärden får inte ersätta andra stödåtgärder som eleven kan vara i behov av.

Elever med synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studie-svårigheter bör dock inte längre omfattas av bestämmelsen om specialklasser och utredningen föreslår att bestämmelsen ändras i detta avseende. Dessa elever bör kunna få sin utbildning inom den reguljära utbildningen i gymnasieskolan utan särskiljande lösningar, och det finns enligt utredningen sannolikt ingen anledning för dessa elever att gå i specialklass. Eleverna har rätt till stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd om det behövs. Det finns även möjlighet att anordna s.k. Rh-anpassad utbildning för elever med ett svårt rörelsehinder.²⁷ Förändringen ligger i linje med intentionerna i de internationella överenskommelser som också kommer till uttryck i skollagen. Den ligger även i linje med den förändring i inkluderande riktning som gjordes i och med den nya skollagens införande, med innebörden att elever med autism och autismliknande tillstånd inte längre tillhör gymnasiesärskolans målgrupp utan gymnasieskolans målgrupp.²⁸ Det bör i sammanhanget påpekas att huvudmän kan välja att erbjuda en pedagogik som särskilt vänder sig till vissa elevgrupper, t.ex. elever med autism. Huvudmän som driver flera skolenheter kan efter mottagandet också fördela elever mellan sina olika skolor, så att elever som behöver viss anpassad utbildning kan få sådan utbildning på en skola med sådan inriktning.²⁹

Som nämnts föreslås i betänkandet *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar* att kommuner och enskilda huvudmän ska ges rätt att inom sin organisation inrätta särskilt anpassade kommunikativa miljöer för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning, s.k. SAK-miljöer.³⁰ Utredningen föreslår att bestämmelsen om specialklasser för närvarande bör lämnas oförändrad vad gäller elever med hörselskada. Under förutsättning att förslaget om SAK-miljöer leder till lagstiftning bedömer dock utredningen att bestämmelsen om specialklasser helt kan tas bort.

²⁷ 11 kap. gymnasieförordningen.

²⁸ Prop. 2009/10:165.

²⁹ Jfr prop. 2011/12:49.

³⁰ SOU 2016:46: Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.

25.6.4 Resursfördelning

I skollagen regleras såväl huvudmannens som rektorns ansvar för att fördela resurser efter elevernas förutsättningar och behov. För grundskolans del finns dock även ett förtydligande av rektorns ansvar för resursfördelning i läroplanen för grundskolan. I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet anges att rektorn har ett särskilt ansvar för att resursfördelning och stödåtgärder anpassas till den värdering som lärare gör av elevernas utveckling.³¹ I läroplanen för gymnasieskolan är skrivningarna inte lika tydliga.

Utifrån de brister som framkommit när det gäller resursfördelning i relation till elevernas behov av stöd föreslår utredningen en tydliggörande skrivning om resursfördelning i läroplanen för gymnasieskolan, motsvarande den som finns i grundskolan under avsnittet om rektorns ansvar, den s.k. rektorskatalogen. Förslaget tydliggör att rektorn, liksom i grundskolan, ska ha ett särskilt ansvar för att resursfördelning och stödåtgärder anpassas till lärarnas värdering av elevernas utveckling. Detta betonar vikten av att ett strategiskt arbete med resursfördelning måste komma till stånd och att lärarens pedagogiska bedömning måste tas tillvara i det arbetet. Förslaget innebär en precisering av gällande bestämmelser, eftersom skolans skyldighet att erbjuda stöd för att eleven ska nå målen är långtgående. Förändringen syftar till att stödja skolornas arbete med att upptäcka stödbehov samt att planera och erbjuda adekvat stöd.

³¹ SKOLFS 2010:37.

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.

Krav på tolv godkända ämnen i grundskolan ger bättre förutsättningar att nå gymnasieexamen

Att ha uppnått grundskolans mål har stor betydelse för möjligheten att nå målen på ett nationellt program. På både yrkesprogram och högskoleförberedande program är examensfrekvensen högre bland dem som hade godkända betyg i alla grundskoleämnen än bland dem som saknade godkänt i vissa ämnen. Elever som har antagits med tolv godkända grundskoleämnen har vidare en högre examensfrekvens än elever som antagits med åtta ämnen.

Utredningen bedömer att elever som inte fått de förkunskaper som grundskolan ska ge bör få dessa förkunskaper inom ett introduktionsprogram innan de påbörjar ett nationellt program. Det är viktigt att ha de kunskaper som den ena utbildningsnivån ska ge innan man börjar på nästa nivå. Detta innebär visserligen att vissa elever får en längre studietid inom gymnasieskolan, men det kan samtidigt förebygga studiemisslyckanden och möjliggör för fler elever att på sikt kunna nå målen för utbildningen på nationella program.

Utredningen anser också att behörighetskrav som omfattar ett alltför begränsat antal godkända grundskoleämnen riskerar att

skicka signaler om att det inte är viktigt att nå de fullständiga målen för grundskolan. Det är viktigt att behörighetskraven till nationella program visar att de ämnen elever läser i grundskolan är viktiga som förkunskaper. Å andra sidan är det, enligt utredningens bedömning, inte rimligt att kräva att samtliga grundskoleämnen ska omfattas för behörighet.

Att eleverna på nationella program har goda förkunskaper bidrar dessutom till utbildningens kvalitet. Utbildningen i gymnasieskolan ska i huvudsak bygga på de kunskaper eleverna fått i grundskolan.³² I lärarnas uppdrag ligger att ge en varierad och individanpassad undervisning som utmanar, stimulerar och stödjer alla elever. Men om elever saknar väsentliga förkunskaper finns en risk att utbildningens fokus i vissa lägen kan förskjutas mot en lägre nivå än avsett, genom att en stor del av undervisningstiden går åt till att få med de elever som har svaga förkunskaper. Detta framkommer bl.a. i en kvalitetsgranskning från Skolinspektionen.³³

Utredningen föreslår därför att krav på godkända betyg i minst tolv grundskoleämnen ska gälla för behörighet till samtliga nationella program. Därtill bör gällande regler kvarstå om vilka specifika ämnen som ska ingå bland de tolv godkända.

Bland de elever som avslutade grundskolan 2015 var andelen elever som var obehöriga till ett nationellt program 14,4 procent. Om kravet för behörighet till alla nationella program hade varit tolv grundskoleämnen skulle 15,2 procent av eleverna ha varit obehöriga. Uttryckt i antal skulle skillnaden i antal obehöriga mellan de två kravnivåerna uppgå till 770 elever i landet. Andelen obehöriga är större bland pojkar än bland flickor.

Kort före tidpunkten för publiceringen av utredningens betänkande redovisade Skolverket uppgifter om andelen behöriga elever till gymnasieskolan hösten 2016. Andelen obehöriga till de nationella programmen hade då ökat ytterligare till 16,9 procent. Hela försämringen förklaras av att gruppen elever med okänd bakgrund, dvs. elever som varit mycket kort tid i Sverige och som inte har något personnummer, men som har varit inskrivna i svensk grundskola har ökat kraftigt.

³² 15 kap. 2 § skollagen.

³³ Skolinspektionen: Undervisning på yrkesprogram. Rapport 2014:5. 2014.

Det bör påpekas att i uppgifterna om antal och andel obehöriga ingår inte de ungdomar som anlänt till Sverige i gymnasieåldern och som inte varit inskrivna i den svenska grundskolan. Detta gäller både för uppgifterna om 2015 och 2016 ovan.

Nyanlända elever skulle sannolikt påverkas i högre grad än andra elever av höjda behörighetskrav till nationella program. Som framgått har dock goda förkunskaper betydelse såväl för den enskilda elevens möjligheter att lyckas med sin utbildning som för kvaliteten på utbildningen. Utredningen vill i detta sammanhang särskilt uppmärksamma att möjligheten för nyanlända att först gå språkintroduktion och därefter eventuellt ett annat introduktionsprogram följt av ett nationellt program ger en mer omfattande rätt till utbildning än om de omgående börjar på ett nationellt program med lägre förkunskaper. Detta kan vara en fördel för elever som t.ex. har kort skolbakgrund.

Utredningen gör därför sammantaget bedömningen att behovet av tillräckligt goda förkunskaper bör beaktas och föreslår alltså att kravet på tolv godkända ämnen som i dag gäller för högskoleförberedande program framöver bör gälla för samtliga nationella program. Detta kommer, enligt utredningens bedömning, att kunna ge stöd för genomströmningen utan att utestänga nyanlända och andra ungdomar som är obehöriga till ett nationellt program från möjligheten att på sikt uppnå en gymnasieexamen. Förslaget medför ändringar i skollagen.

Enhetliga behörighetskrav är att föredra framför differentierade

Utredningens bedömning är att behörighetskraven bör vara lika för yrkesprogram och högskoleförberedande program. Båda programtyperna kräver goda förkunskaper, vilket bl.a. resultatstatistiken pekar på. På både yrkesprogram och högskoleförberedande program är examensfrekvensen högre bland dem som hade godkända betyg i alla eller flertalet grundskoleämnen än bland dem som saknade godkänt i vissa ämnen. Uppdelningen av de nationella programmen i två programtyper bygger inte på att programmen skulle vara olika krävande utan på att de har olika fokus när det gäller vad de förbereder eleverna för.

Utredningen bedömer vidare att de differentierade behörighetskraven kan påverka intresset för yrkesprogrammen negativt, vilket är ytterligare ett motiv för att behörighetskraven bör vara enhetliga. Enhetliga behörighetskrav är viktiga även för att motverka signaler om att yrkesprogram skulle vara till för ungdomar som är mindre studiemotiverade eller att dessa program skulle vara mindre krävande. En sådan förändring innebär en tydlig signal om att yrkesprogrammen och de högskoleförberedande programmen är likvärdiga.

Introduktionsprogrammen har en viktig roll att spela

Att höja kraven till tolv godkända grundskoleämnen för alla nationella program innebär en viss ökning av andelen elever som kommer att gå på ett introduktionsprogram för att uppnå behörighet till ett nationellt program. Dessa elever blir därmed bättre förberedda för studier på ett nationellt program. På så sätt kan risken för studiemisslyckanden minskas.

För elever som uppnår behörighet på ett introduktionsprogram och därefter går över till ett nationellt program, gäller en sammantaget mer omfattande rätt till utbildning i gymnasieskolan än för elever som börjar direkt på ett nationellt program. För elever som när de uppnår behörighet har passerat åldersgränsen för att börja på ett nationellt program i gymnasieskolan³⁴ kan en utbildning motsvarande ett nationellt program fås inom vuxenutbildningen. Regeringen har föreslagit att det från och med 2017 införs en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux, vilket kommer att vara av stor betydelse för denna grupp.³⁵

Introduktionsprogrammen har en viktig roll i den svenska gymnasieskolan, inte minst för att stärka förkunskaperna hos de elever som inte är behöriga till ett nationellt program. Det är även fortsättningsvis viktigt att eleverna på introduktionsprogram dels ges möjlighet att uppnå behörighet, dels får komma vidare till nationella program så snart som möjligt när de uppnått nödvändiga förkunskaper, dvs. blivit behöriga. Utredningen anser att intro-

³⁴ Åldersgränsen för att påbörja studier på ett nationellt program är senast det första kalenderåret det år personen fyller 20 år, 15 kap. 5 § skollagen.

³⁵ Prop. 2016/17:5.

duktionsprogrammen bör utvecklas. Utredningen lämnar därför flera förslag som syftar till att utveckla introduktionsprogrammets innehåll och kvalitet samt till att utöka möjligheterna för elever på introduktionsprogram att inrikta sig mot ett nationellt program.

25.8 Möjlighet till undantag från vissa behörighetskrav

Vissa elever, bl.a. nyanlända elever som går på introduktionsprogram är nära behörighet när åldersgränsen för att påbörja en utbildning på ett nationellt program infaller. Det finns skäl att införa en möjlighet till undantag från vissa behörighetskrav för sådana elever.

Förslag:

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.

Elever på introduktionsprogram ska kunna beviljas undantag från vissa behörighetskrav till nationella program

Den som påbörjat en utbildning före det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år har rätt till minst tre års utbildning, oavsett om eleven går ett introduktionsprogram eller ett nationellt program. Nyanlända ungdomar har rätt till fyra års utbildning på språkintrödningsprogram. Den som påbörjar en utbildning i gymnasieskolan sent, men före 20 års ålder, har alltså rätt att fortsätta att studera vid den påbörjade utbildningen också efter det att eleven fyllt 20 år. Däremot kan eleven inte *påbörja* en ny utbildning i gymnasieskolan efter det första kalenderhalvåret det år eleven fyllt 20 år.

I kapitel 9 redogör utredningen bl.a. för gymnasieskolans målgrupp och hur länge elever har rätt att ta del av gymnasieutbildning. Många nyanlända elever når inte behörighet till ett nationellt program innan de uppnår åldersgränsen för att få påbörja en utbildning i gymnasieskolan. Många av dessa elever antas gå vidare till utbildning inom vuxenutbildningen. Endast en liten andel av de elever som går på introduktionsprogram när de är 19 år har börjat på ett nationellt program när de fyllt 20 år. Gruppen som fortfarande går på introduktionsprogram vid 20 års ålder är också förhållandevis liten. Detta gäller för både personer som är nyinvandrade och de som inte är det. Samtidigt saknas statistik över hur många elever som har en reell möjlighet att nå behörighet till ett nationellt program med en mindre justering av åldersgränsen. Enligt vad som framkommit i utredningens samråd tycks dock många elever på introduktionsprogrammen som närmar sig den övre åldersgränsen för att påbörja en gymnasieutbildning ha relativt långt kvar till att nå behörighet.

Inte desto mindre kan det finnas vissa elever som saknar godkänt betyg i ett fåtal ämnen för att bli behöriga till ett nationellt program. Även om utredningen uppskattar att detta gäller få elever kan både ungdomar som invandrat till Sverige sent och ungdomar som av andra skäl inte tidigare blivit behöriga ingå i gruppen. Vissa av dessa elever kan också ha läst en stor del av utbildningen på introduktionsprogram integrerat med ett nationellt program och redan fått betyg i flera gymnasiekurser. För att ge de elever på introduktionsprogrammen som närmar sig åldersgränsen och som är mycket nära behörighet en möjlighet att påbörja studier på ett nationellt program menar utredningen att det bör finnas en möjlighet till undantag från vissa av behörighetskraven till de nationella programmen. Detta undantag ska endast gälla de elever som uppnått en viss ålder och som är mycket nära att uppnå behörighet till ett nationellt program. Utredningen föreslår därför att en elev på ett introduktionsprogram som vid utgången av första kalenderhalvåret det år eleven fyller 19 år eller senare saknar godkänt betyg i ett eller två ämnen men i övrigt uppfyller behörighetskraven ändå ska anses vara behörig om eleven bedöms ha förutsättningar att klara studierna på det nationella programmet. Eleven har i sådant fall möjlighet att påbörja ett nationellt program fram till och med första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år. Utredningen

understryker att den enskilde elevens förutsättningar att nå målen för utbildningen vid det nationella programmet är central vid denna bedömning. Prövningen av ansökan om undantag från behörighetsreglerna ska göras av huvudmannen. Eleven ska erbjudas stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd enligt de allmänna bestämmelserna om stödåtgärder i gymnasieskolan.

I detta sammanhang vill utredningen erinra om de bestämmelser som gäller redan i dag vad gäller möjligheten att ge dispens från kravet om godkänt betyg i engelska från grundskolan för behörighet till nationella program. Den av utredningen förslagna bestämmelsen om möjlighet till undantag från vissa behörighetskrav ska inte kunna tillämpas i kombination med undantaget för engelska. Detta innebär alltså att möjligheten till undantag ska gälla för totalt två ämnen, varav engelska kan vara det ena.

Ingen höjning av åldersgränsen för att påbörja en gymnasieutbildning

Många ungdomar har invandrat till Sverige under de senaste åren. Många av dem påbörjar en utbildning på gymnasieskolans introduktionsprogram eftersom de allra flesta inte är behöriga till ett nationellt program. Utredningen bedömer att de specifika förslag för introduktionsprogrammen som utredningen presenterar tillsammans med flera av utredningens generella förslag, på ett betydande sätt kommer att förbättra förutsättningarna för nyanlända ungdomar att bli behöriga till nationella program innan de uppnår den övre åldersgränsen för när en person har rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan.

Utredningen ska ta ställning till om åldersgränsen bör höjas för nyanlända elevers rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan. Många av de ungdomar som invandrar anländer till Sverige när de uppnått gymnasieåldern. För dessa elever kan det vara svårt att nå behörighet till ett nationellt program innan rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan upphör vid 20 års ålder. Skäl som skulle kunna tala för att åldersgränsen höjdes är att dessa elever behöver mer tid för att bli behöriga och att det eventuellt skulle kunna gynna dem att även vid en högre ålder studera inom ramen för gymnasieskolan som erbjuder en sammanhållen studiemiljö. För att ungdomar som invandrat till Sverige i de senare tonåren

skulle få möjlighet att nå behörighet skulle dock åldersgränsen sannolikt behöva höjas med flera år. Vissa nyanlända elever skulle då kunna börja på ett nationellt program när de är t.ex. 22 år och ha rätt till tre års utbildning, d.v.s. gå i gymnasieskolan tills de är 25 år gamla. Utredningen menar dock att det är tveksamt om detta skulle ge denna grupp nyanlända unga vuxna goda förutsättningar för sina studier och till integration.

Gymnasieskolan är en ungdomsskola. Skolformen är till sin utformning och sitt uppdrag anpassad för att i första hand möta målgruppen ungdomar i åldrarna 16–20 år. Bland annat ska gymnasieskolan enligt skolformens läroplan överföra värden till eleverna och främja elevernas utveckling till ansvarskännande individer samt bidra till elevernas allsidiga utveckling. Skolan ska även bidra till att elever får en trygg identitet.³⁶ Gymnasieskolans uppdrag är på så sätt anpassat till att leda ungdomar mot vuxenlivet.

Det saknas vidare kunskap för att bedöma vad en höjd åldersgräns och en förändrad målgrupp för gymnasieskolan som skolform skulle innebära både för yngre och äldre elevers lärande, för det pedagogiska upplägget av utbildningen och för lärares arbete. I direktiven till utredningen *Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser* bedömer dock regeringen att det varken gynnar elevens sociala utveckling eller möjligheterna till integration att placera äldre elever i undervisningsgrupper där majoriteten av eleverna är betydligt yngre.³⁷ Utredningen vill i detta sammanhang peka på att skolformerna grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning är utformade för att möta behoven hos den åldersgrupp de riktar sig till. Till exempel övergår elever som uppnått en viss ålder till introduktionsprogram i gymnasieskolan även om de inte uppnått behörighet till ett nationellt program från grundskolan. På motsvarande sätt menar utredningen att vuxna som inte nått behörighet till ett nationellt program före åldersgränsen för när en person har rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan bör få sitt utbildningsbehov tillgodosett inom vuxenutbildningen.

Enligt utredningens bedömning finns det även andra skäl som talar emot att förändra bestämmelserna om åldersgränsen. Särbestämmelser för nyanlända elever kan skapa avgränsningsproblem

³⁶ Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

³⁷ Dir. 2016:67.

gentemot andra elever som av andra skäl inte nått behörighet till nationella program före rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan upphör.

Det är mycket viktigt att tillgodose utbildningsbehovet bland unga vuxna som nyligen invandrat. Det är centralt att denna grupp möts med relevanta insatser och med en ändamålsenlig pedagogik. Vuxenutbildningen har erfarenhet och kompetens vad gäller vuxenpedagogik och är mer flexibel till sin karaktär än gymnasieskolan. Det finns flera exempel på kommuner som redan i dag organiserat utbildning för unga vuxna inom komvux, bl.a. med sammanhållna grupper och mer skolförlagd verksamhet för nyanlända. Eftersom vuxenutbildningens målgrupp förändrats som ett resultat av den stora gruppen unga vuxna som invandrat under senare år finns skäl att överväga hur utbildningsformen kan utvecklas ytterligare för att möta behoven hos denna målgrupp.

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.

25.9.1 Alla yrkesprogram ska ge grundläggande behörighet i sitt grundupplägg

I Gy11 betonades att eleverna skulle komma längre i sin yrkesförberedelse. Stärkta rättigheter och möjligheter för elever på yrkesprogram att läsa de kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet är dock en viktig faktor för att göra yrkesprogrammen attraktiva för breda elevgrupper elever och för att de ska ge ett brett innehåll samt för att de nationella programmen i ökad grad kan erbjuda en bred gemensam kunskapsbas. Detta är bakgrunden till utredningens uppdrag att stärka rätten till grundläggande högskolebehörighet.

Många faktorer talar för att stärka elevernas formella och reella möjligheter att inkludera de aktuella kurserna i engelska och svenska i sin utbildning. Kunskaper som dessa kurser ger är i många fall nödvändiga och värdefulla för yrket. Dessutom bedömer utredningen att denna typ av kunskaper bidrar till de ungas möjligheter att aktivt delta i samhällslivet och till personlig utveckling.

Ungdomars intresse för yrkesprogrammen har minskat. Frågan om högskolebehörighet tas upp av många i diskussionen om orsakerna till detta. Utredningen bedömer att den har stor betydelse, både mot bakgrund av olika enkät- och intervjustudier och av att högskoleutbildning över tid allmänt ses som viktig för allt fler. Det sjunkande intresset för yrkesprogram under flera år, inte bara i Sverige, talar också för att elever och föräldrar söker alternativ som inte begränsar vägen till högskolestudier. Utredningen anser också att det vore olyckligt om avnämarna uppfattar det som att elever på högskoleförberedande program har en utbildning med mer kvalitet. En sådan utveckling skulle inte gagna varken kompetensförsörjningen, de unga eller samhället i stort.

Vissa branscher har i dag inga svårigheter med sin kompetensförsörjning och ser därför en prioritering av yrkeskurser som mer angelägen än grundläggande högskolebehörighet. Utredningen ser det dock som sannolikt att yrkesprogrammen som grupp missgynnas av dagens situation i fråga om grundläggande högskolebehörighet och att detta på lång sikt kan leda till bekymmer för samtliga yrkesprogram och inriktningar.

Utredningen föreslår därför att de kurser om 300 poäng som krävs för grundläggande högskolebehörighet införs som ett grundupplägg

på samtliga yrkesprogram. Detta innebär att huvudmannen ska erbjuda varje elev på yrkesprogram kurserna engelska 6, svenska/svenska som andraspråk 2 och svenska/svenska som andraspråk 3 som ett grundupplägg. Det individuella valets 200 poäng ska användas till sådana kurser. På de studievägar där inte någon av dessa tre behörighetsgivande kurser ingår inom det programgemensamma utrymmet, ska därtill 100 poäng av programfördjupningen användas för en av de behörighetsgivande kurserna. Inom såväl det individuella valet som inom programfördjupningen ska detta alltså gälla varje elev och utgöra ett grundupplägg. Elever som inte vill läsa dessa kurser får dock välja bort dem och får då läsa andra kurser.

Förslaget innebär således att den del av programmen som kallas individuellt val för yrkesprogrammets del kommer att utgöras av behörighetsgivande kurser. Trots att denna programdel kommer att utgöras av behörighetsgivande kurser för alla elever som inte aktivt väljer bort dessa bedömer utredningen att benämningen individuellt val bör kvarstå. Motivet för detta är att för de elever som väljer bort de behörighetsgivande kurserna till förmån för andra kurser kommer denna del av programmet att fylla samma funktion som dagens individuella val.

Yrkesprogrammen ska även fortsättningsvis i första hand utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning, vilket tydliggörs.

Förslagen medför ändringar i skollagen och i gymnasieförordningen.

Vissa studievägar behöver anpassas

Den förändring som utredningen föreslår innebär således att grundupplägget för varje yrkesprogram ska vara att det individuella valets 200 poäng och, i förekommande fall, 100 poäng inom programfördjupningen används för behörighetsgivande kurser. De studievägar där nödvändigt utrymme i dag saknas behöver anpassas till den föreslagna förändringen och innehållet i kurserna i yrkesutgångarna behöver i vissa fall ändras. Utredningen vill understryka att det är ett begränsat antal studievägar som kommer att behöva justeras. Sett till de nationellt föreslagna yrkesutgångarna gäller

detta, som tidigare nämnts, för ett trettioital av de 167 yrkesutgångarna, vilket motsvarar en knapp femtedel. I de program där någon av de tre behörighetsgivande kurserna³⁸ redan ingår i den programgemensamma delen avser utredningens förslag enbart de återstående två kurserna.

Utredningen bedömer att yrkesinnehållet är viktigt att värna och att förslag i första hand ska ta sikte på att både ge högskolebehörighet och ett bra yrkesinnehåll. Det är trängsel om utrymme på några program men utredningens förslag kombineras med förslag om rätt till utökad program samt mer undervisningstid, vilket generellt stärker yrkesprogrammen.

Utredningen bedömer dock att de studievägar där allt valbart poängutrymme i praktiken har in-tecknats för yrkeskurser är oförenliga med avsikterna bakom Gy11 och med det angelägna i att stärka elevernas möjligheter till grundläggande högskolebehörighet. Det ligger inte i linje med reformens intentioner att in-teckna det individuella valet och hela programfördjupningen för specifika yrkeskurser. Utredningen bedömer att det är rimligt att viss färdigutbildning kan ligga inom ramen för en anställning.

Det är vidare sannolikt att utvecklingen av yrkesvux och yrkes-högskolan kommer att leda till dels fler utbildade med efterfrågad kompetens, dels ökade möjligheter för elever som gått yrkesprogram i gymnasieskolan att komplettera med ytterligare yrkeskurser inom vuxenutbildningen eller att vidareutbilda sig inom yrkeshögskolan. Därtill vill utredningen uppmärksamma att möjligheten till yrkesintroduktionsanställningar utgör en ny möjlighet i gränsytan mellan gymnasieutbildning och färdigutbildning inom en anställning.

Motiv för den modell utredningen föreslår³⁹

Motiven för att de behörighetsgivande kurserna bör ingå som grundupplägg i utbildningarna är att detta sannolikt upplevs som enklare och tryggare för eleven än om det är elevens eget ansvar att se till att de ingår. Att det blir möjligt att aktivt välja bort kurserna till

³⁸ Svenska/svenska som andraspråk 2, svenska/svenska som andraspråk 3 och engelska 6.

³⁹ En mer utförlig genomgång av olika möjliga modeller ges i kapitel 15 *Grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram*.

förmån för exempelvis yrkeskurser innebär att elever som är säkra på att de inte vill gå dessa kurser kan avstå. Utredningen bedömer att en sådan modell bör kunna öka yrkesprogrammets attraktivitet. Vissa elever vill inte läsa de aktuella kurserna och är inte intresserade av att söka sig till högskolestudier. Därtill talar studier och erfarenheter för att det förekommer att vissa elever upplever dessa kurser som svåra eller avmotiverande. Att göra kurserna obligatoriska för alla elever skulle därmed sannolikt riskera att leda till fler studieavbrott eller till att antalet elever som inte når målen för utbildningen ökade. Förändringen 2011 motiverades, som nämnts, med att den tidigare förlängningen av yrkesutbildningarna och de ökade obligatoriska teoretiska inslagen hade lett till minskad fullföljandegrad.

Motivet för att modellen bör gälla alla elever på alla studievägar inom yrkesprogrammen är att detta med stor sannolikhet minskar ungas och föräldrars osäkerhet kring huruvida man kan uppnå grundläggande högskolebehörighet inom yrkesprogrammen eller inte. Att med säkerhet veta att de aktuella kurserna ingår i samtliga studievägar innebär en enhetlighet och tydlighet som torde minska benägenheten hos unga som har ett intresse för yrkesinriktad utbildning att ändå välja ett högskoleförberedande program ”för säkerhets skull”. Utredningen bedömer att detta kan bidra till att den sammantagna genomströmningen i gymnasieskolan och etableringen efter gymnasiestudierna kan stärkas.

Tydlighet är en viktig utgångspunkt för utredningen. Strukturen för de olika studievägar som finns inom yrkesprogrammen är varierande och i viss mån otydlig. Det kan vara svårt för eleven att se i vilka utbildningar kurser som ger grundläggande behörighet ingår respektive inte ingår. Ett motiv för den stora variationen är att Gy11 syftade till ett ökat avnämaringflytande och ett ökat fokus på yrkeskunskaper. Utredningen bedömer att det inte behöver föreligga någon konflikt mellan dessa syften och en större samordning, enhetlighet och tydlighet vad gäller studievägarna inom yrkesprogrammen än i dag. Även utredningens förslag om ett minskat antal inriktningar utgår från ambitionen om en ökad tydlighet för eleven.

25.9.2 Rätt till utökat program på yrkesprogram

I dag har elever på yrkesprogram rätt till utökat program med som mest 300 poäng för att läsa kurser som ger grundläggande högskolebehörighet. Dessa kurser ska enligt utredningens tidigare nämnda förslag ingå som ett grundupplägg inom ramen för varje yrkesprogramms ordinarie omfattning om 2 500 poäng. Det behövs därmed framöver ingen utökning för att eleverna ska vara säkra på att kunna nå grundläggande högskolebehörighet.

Utredningen ser det som lämpligt att behålla rätten till utökat program för elever på yrkesprogram men att innehållet i utökningen framöver i stället får utgöras av kurser som leder till särskild högskolebehörighet och/eller av ytterligare yrkeskurser. På så sätt kan yrkesprogrammen ge fler möjligheter och anpassas för både elever som önskar en yrkesutbildning kombinerat med högskolebehörighet och för elever som önskar en hög grad av yrkesfördjupning. Utredningen bedömer att detta kan leda till att fler elever med intresse för ett yrkesprogram kommer att välja ett sådant.

Utredningen föreslår därför att en rätt till utökat program införs för ytterligare fördjupning i yrkeskurser och för kurser som leder till särskild behörighet till högskolan. Rätten bör vara begränsad till 300 gymnasiepoäng. Förslaget medför ändringar i gymnasieförordningen.

Utredningen vill dock betona att det ska vara den enskilda elevens beslut att eventuellt välja att läsa utökat program, eftersom utökat program innebär att utbildningen blir mer omfattande än heltid. Utredningen vill därför understryka att utbildningsvägarna bör vara organiserade för 2 500 poäng.

Yrkesprogrammen bör ge möjligheter att läsa kurser som leder till särskild behörighet till vissa högskoleutbildningar

Utredningen bedömer att det bör finnas möjligheter för elever på yrkesprogram att kunna läsa vissa kurser som krävs för särskild behörighet till sådana högskoleutbildningar som är relativt vanliga efter yrkesprogram. Detta är av särskild betydelse på sådana yrkesprogram där många elever är intresserade av att studera vidare på högskolan men samtidigt är intresserade av en yrkeskompetens. Sådana möjligheter kan, enligt utredningens bedömning, vara gynn-

samma både för eleverna och för kompetensförsörjningen, eftersom de kan minska risken för att elever som är intresserade av ett yrkesprogram väljer bort det av oro för att gå miste om möjligheten att fortsätta till högskolan.

Kurser som ger särskild behörighet bör dock inte uppta en alltför stor plats inom yrkesprogrammen, eftersom dessa då riskerar att förlora sin yrkeskaraktär. På vissa yrkesprogram går en mycket liten andel av eleverna till högskolan, vilket innebär att elevgruppen som är intresserad av särskild behörighet på dessa program sannolikt är liten.

Som framgått tidigare behöver elever på yrkesprogram i många fall läsa kurser omfattande 100 eller 200 poäng, utöver vad som ingår obligatoriskt i programmet, för att uppnå särskild behörighet till sådana högskoleutbildningar som är relativt vanliga efter yrkesprogram. Detta utgör en relativt begränsad poängomfattning. Att erbjuda rätt till utökad program där detta kan inrymmas är därför, enligt utredningens bedömning, en åtgärd som kan ge stor nytta.

Såväl yrkeskurser som kurser som leder till särskild högskolebehörighet bör ingå i programfördjupningen

De kurser som krävs för särskild behörighet till högskoleutbildningar som är vanliga efter olika yrkesprogram bör ingå i respektive yrkesprogramms programfördjupning. Exempel på sådana högskoleutbildningar är förskollärare, grundskollärare, sjuksköterska och högskoleingenjör, med variationer mellan olika yrkesprogram. I programfördjupningen inom de olika yrkesprogrammen ingår i dag en rad yrkeskurser och där bör även eventuellt tillkommande yrkeskurser ingå. I och med att kurser som leder till särskild högskolebehörighet placeras inom programfördjupningen blir det samma förteckning av möjliga kurser som kan användas inom programfördjupningen som för utökad program. Grunden för vilka kurser som kan erbjudas som utökad program bör således vara de som ingår i programfördjupningen.

Skolverket bör avgöra vilka av de kurser som leder till särskild behörighet som är relevanta för respektive program och placera dessa i programfördjupningen på respektive program. Vissa nationellt föreslagna programfördjupningspaket kan därtill behöva anpassas så

att någon eller några kurser som krävs för särskild högskolebehörighet ingår.

Huvudmännen bör vara skyldiga att erbjuda såväl kurser som krävs för särskild högskolebehörighet som yrkeskurser. Det bör vara upp till varje huvudman att avgöra vilka av programfördjupningens yrkeskurser respektive kurser som leder till särskild högskolebehörighet som lokalt ska erbjudas eleverna som utökat program. Huvudmannen bör dock erbjuda ett urval av såväl relevanta kurser som krävs för särskild högskolebehörighet som relevanta yrkeskurser. Som framgått är kurser i samhällskunskap, naturkunskap och matematik relevanta för många av de högskoleutbildningar som är vanliga efter yrkesprogram, och i vissa fall även vissa kurser i andra naturvetenskapliga ämnen.

Utredningen anser att den föreslagna generella regleringen av utökat program i kombination med tillagda behörighetsgivande kurser i programfördjupningen är att föredra framför varierande programspecifika lösningar. En generell lösning har större förutsättningar att vara flexibel och hålla över tid än programspecifika nationella regleringar. Detta är av värde bl.a. med tanke på att den pågående Tillträdesutredningen sannolikt kommer att leda till förändrade regler om behörighet till högskolan.

25.10 Justeringar i utbudet av nationella program och inriktningar

Utredningen föreslår de justeringar i utbudet av nationella program och inriktningar som bedöms vara relevanta och angelägna i nuläget. Därtill lämnar utredningen underlag kring vissa frågor som utredningen bedömer behöver beredas vidare av Skolverket inom ramen för myndighetens arbete. Även vissa förändringar som efterfrågats av intressenter och som utredningen bedömer inte bör genomföras kommenteras nedan. Vi bedömer att de tidigare nämnda generella förslagen om ökade möjligheter att uppnå högskolebehörighet på yrkesprogrammen kommer att bidra till att öka yrkesprogrammets attraktivitet för breda elevgrupper, och lägger därför inga programspecifika förslag om behörighetsgivande kurser. Med anledning av utredningens generella förslag ges heller

inga programspecifika förslag om undervisningstid eller andra kvalitetsstärkande inslag.

25.10.1 Principer för att överväga justeringar av utbudet av nationella program och inriktningar

Vid överväganden om möjliga justeringar av utbudet av nationella program och inriktningar bör flera olika perspektiv beaktas – både elevernas, utbildningsanordnarnas, kompetensförsörjningens och samhällets perspektiv. För utbildningsanordnare kan exempelvis stabilitet vara viktigt, och elevperspektivet kan ibland sammanfalla med kompetensförsörjningsperspektivet, men perspektiven kan också stå emot varandra. Ur samhällets perspektiv är det bl.a. viktigt att alla unga fullföljer en gymnasieutbildning, att alla har en bred gemensam kunskapsbas och kan ta aktiv del i samhället samt att matchningen mellan utbildningssystemet och arbetsmarknaden är god. Ur ett samhällsperspektiv kan det också vara viktigt att vissa små utbildningar existerar trots litet elevunderlag och svagt arbetsmarknadsbehov.

Vidare bör flera faktorer kring enskilda utbildningar beaktas, liksom vissa faktorer kring utbudet som helhet. När det gäller enskilda utbildningar bör beaktas bl.a. att utbildningen utformas så att den svarar mot gymnasieskolans breda uppdrag. Att det finns ett elevintresse är vidare en given faktor att ta med i bedömningen. För yrkesprogrammets del är frågor om huruvida det finns ett arbetsmarknadsbehov och en mottagande bransch relevanta faktorer. När det gäller det sammantagna utbudet är överblickbarhet och tydlighet viktiga faktorer att beakta. Systemet bör vara överskådligt och inte bli alltför diversifierat. En annan viktig faktor att ta hänsyn till är huruvida utbudet sammantaget möjliggör för alla unga att finna en utbildning som de känner intresse för.

25.10.2 Ett handels- och serviceprogram, en handelsinriktning inom ekonomiprogrammet och vissa handelskurser inom andra yrkesprogram

Inriktningen *administrativ service* inom handels- och administrationsprogrammet är mycket liten. Inriktningen *handel och service* har vissa gränssytor mot ekonomiprogrammet och mot andra yrkesprogram.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förändringar bör göras i gymnasieskolans utbildningsutbud på ett sätt som medger att alla behöriga elever kan välja utbildning efter intresse samtidigt som utbudet svarar mot avnämarnas behov.

Förslag:

1. Handels- och administrationsprogrammets inriktning *administrativ service* avvecklas. Programmets namn ändras till *handels- och serviceprogrammet*.
2. En inriktning med yrkesprofil som innehåller karaktärsämnen mot handelsområdet inrättas inom ekonomiprogrammet. Inriktningen bör benämnas *handel*.
3. Vissa handelskurser, exempelvis sälj- och servicekurser, som i dag ingår i handels- och administrationsprogrammet placeras i programfördjupningen på övriga yrkesprogram, där så bedöms relevant.

Avnämarnas efterfrågan på handels- och administrationsprogrammet har minskat

Enligt centrala företrädare för handelsbranschen på nationell nivå efterfrågar branschen inte längre handels- och administrationsprogrammet för sin rekrytering. Denna bransch är avnämare för elever som gått programmets inriktning *handel och service*. De centrala företrädarna för branschen anser att programmet inte fyller sin tänkta funktion och ser inte programmet som den främsta utbildningsvägen för arbete inom branschen. Branschen har ett stort rekryteringsbehov och rekryterar i stället brett från flera olika nationella program. Företrädare för branschen har därför föreslagit

att programmet ersätts av dels en handelsinriktning på ekonomi-programmet, dels av sälj- och servicekurser i andra yrkesprogram. Det bör i sammanhanget påpekas att handelsbranschen består av ett stort antal företag på lokal nivå. Hos dessa finns flera olika synsätt när det gäller programmet, utifrån lokala erfarenheter. Vissa rekryterar i hög grad från handels- och administrationsprogrammet, andra i låg grad. Enligt en enkätundersökning som Skolverket genomfört är det dock inom handelsbranschen, till skillnad från bygg- respektive vård- och omsorgsbranschen, ovanligt att arbetsledare anser det vara viktigt att ha gått ett visst gymnasieprogram för att få anställning.

Vad gäller programmets andra inriktning – *administrativ service* – har behovet diskuterats sedan flera år. Mot bakgrund av ett litet elevantal (215 registrerade elever i år 3 läsåret 2015/16) och en svag koppling till arbetslivet har det inom det nationella programrådet förts en diskussion om att eventuellt avveckla inriktningen administrativ service och låta programmet vara utan nationella inriktningar.

Etablering i nivå med genomsnittet för yrkesprogram

När det gäller andelen som arbetar efter studierna tycks handels- och administrationsprogrammet ligga i nivå med genomsnittet för yrkesprogrammen, även om andelen som arbetar heltid är lägre efter handels- och administrationsprogrammet. Elever i arbete efter detta program anser därtill i högre grad än vad som gäller för genomsnittet för yrkesprogram att arbetsuppgifterna till stor del stämmer överens med utbildningen.

Ekonomiprogrammet har en gränsyta mot handelsområdet och bör ge viss möjlighet till yrkesförberedelse

Ekonomiprogrammet har historiskt sett haft ett slags yrkesprofil och betraktas av vissa även i dag som i någon mån yrkesförberedande, även om det är ett högskoleförberedande program. Utredningen ser önskemålet om en handelsinriktning på ekonomi-programmet som en parallell till teknikprogrammet, där en inriktning redan i dag utgörs av yrkeskurser. Det framstår som tydligt att båda dessa högskoleförberedande program är attraktiva för elever,

bl.a. för att de är högskoleförberedande och samtidigt ger en tydlig bild av ett möjligt arbetsliv. På ekonomiprogrammet finns dock i dag till skillnad från på teknikprogrammet ingen möjlighet att läsa yrkeskurser, med undantag för inom det individuella valet. Ur ett elevperspektiv kan det därför vara rimligt att bygga vidare på vad vissa ser som ekonomiprogrammets delvis dubbla karaktär, vilket också ligger i linje med handelsbranschens önskemål.

Samtidigt som antalet elever på handels- och administrationsprogrammet har minskat har antalet elever på ekonomiprogrammet ökat. Sedan 2011 har antalet skolor som ger ekonomiprogrammet ökat och så även antalet kommuner där programmet finns. Läsåret 2015/16 fanns förstaårselever på ekonomiprogrammet i 163 kommuner. Det finns i dag såväl skolor som erbjuder både handels- och administrationsprogrammet och ekonomiprogrammet som skolor som har enbart ett av dessa två program i sitt utbildningsutbud.

Utredningen ser det som rimligt att anta att den elevgrupp vars intresse ligger någonstans mellan handels- och administrationsprogrammet och ekonomiprogrammet de senaste åren i allt högre grad valt ekonomiprogrammet. Skolverket⁴⁰ har dessutom påpekat att handels- och administrationsprogrammet och ekonomiprogrammet i hög grad leder till anställningsbarhet inom samma yrken och att elevminskningen på handels- och administrationsprogrammet sedan starten av Gy11 kan ses i förhållande till ökningen på ekonomiprogrammet.

Utredningen föreslår, mot ovan beskrivna bakgrund, att en inriktning med kurser i karaktärsämnen mot handelsområdet införs på ekonomiprogrammet. En sådan högskoleförberedande utbildning med viss yrkesprofil bedöms svara mot såväl elevers som avnämares intressen. Utredningen bedömer att det finns elevunderlag för en sådan inriktning. Förslaget innebär att ekonomiprogrammet får en tredje inriktning, även denna om 300 poäng. Innehållet i inriktningen bör beredas och föreskrivas av Skolverket. Handelsbranschens önskemål bör beaktas i beredningen.

⁴⁰ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan, 2016.

Ekonomiprogrammet kommer fortfarande att vara ett högskoleförberedande program

Omfattningen av yrkeskurser i den föreslagna inriktningen på ekonomiprogrammet är relativt liten och ändrar inte programmets högskoleförberedande karaktär. För en examen från ekonomiprogrammet ska gällande examenskrav kvarstå och det gymnasiearbete som eleverna genomför ska visa på högskoleförberedelse. Samma minsta garanterade undervisningstid ska gälla som för övriga högskoleförberedande program. Programmets examensmål kommer dock att behöva revideras med anledning av den föreslagna förändringen.

Handel är ett målyrke för vissa elever på andra yrkesprogram

Det är också viktigt att beakta att även många elever som gått andra yrkesprogram arbetar inom handeln efter sin utbildning, snarare än inom de specifika yrken som deras yrkesutgångar pekat mot. Utredningen ser därför positivt på de diskussioner som förs inom bl.a. de nationella programråden för bygg- och anläggningsprogrammet och fordons- och transportprogrammet samt inom handelsbranschen, om att införa ett visst inslag av handelskurser i programfördjupningsdelen på andra yrkesprogram.

Utredningen föreslår att sådana kurser införlivas i relevanta yrkesprogram samt att nationella exempel på yrkesutgångar inom olika program utformas, där alla eller vissa av dessa kurser ingår. Motsvarande överväganden bör göras i fråga om huruvida vissa kurser från den administrativa inriktningen bör införlivas i programfördjupningen på vissa yrkesprogram.

Det bör även fortsättningsvis finnas ett yrkesprogram riktat mot handelsområdet

Utredningen ser det som bekymmersamt att företrädare för handelsbranschen anser att dagens utbud av nationella program och inriktningar inte motsvarar arbetslivets behov. Mot denna bakgrund ser utredningen det som önskvärt att införa en handels-

inriktning på ekonomiprogrammet samt vissa inslag av handelskurser på andra yrkesprogram.

Utredningen menar dock att handels- och administrationsprogrammet också måste belysas ur ett elevperspektiv. Vad gäller elevantalet har det visserligen minskat med 25 procent mellan 2011 och 2015 men programmet hör inte till de minsta yrkesprogrammen utan ligger storleksmässigt i dag ungefär i mitten av yrkesprogrammen. Dessutom har antalet förstahandssökande till programmet ökat hösten 2016. Vad gäller elevers etablering på arbetsmarknaden tycks andelen som är i arbete efter studierna ligga i nivå med genomsnittet för yrkesprogram, även om en mindre andel än genomsnittet har heltidsarbete. Elever i arbete efter detta program anser därtill i högre grad än genomsnittet för yrkesprogram att arbetsuppgifterna till stor del motsvarar utbildningens inriktning.

Det är viktigt att förändringar i utbudet av nationella program och inriktningar inte får negativa konsekvenser för någon elevgrupp och att det sammantagna utbudet är utformat så att alla behöriga elever kan finna ett nationellt program som intresserar dem. Vid utredningens samråd med företrädare för skolor har framhållits att många elever på handels- och administrationsprogrammet skulle ha svårt att finna ett annat nationellt program som de skulle vilja gå om programmet avvecklades. Att hitta rätt utbildning har stor betydelse för studiemotivation och fullföljandegrad. Av utredningens intervjuer med elever som gått handels- och administrationsprogrammet har framkommit att det arbetsplatsförlagda lärandet och kontakten med arbetslivet upplevdes som mycket värdefullt.

Utredningen bedömer att elevgruppen på dagens handels- och administrationsprogram enbart till viss del sammanfaller med den elevgrupp som är intresserad av en handelsinriktning på ekonomiprogrammet. Det arbetsplatsförlagda lärandet kan, enligt utredningens bedömning, inte bli lika omfattande på ekonomiprogrammet som på ett yrkesprogram. Det är inte heller aktuellt med lärlingsutbildning inom ekonomiprogrammet.

När det gäller införandet av ett begränsat inslag av handelskurser i andra yrkesprogram bedömer utredningen visserligen att detta är positivt för elever som valt ett visst annat yrkesprogram av aktivt intresse för just det programmets yrkesområde, genom att programmet breddas med en viss riktning mot arbete inom handeln.

Men utredningen bedömer samtidigt att dessa utbildningar enbart i begränsad utsträckning kommer att intressera den elevgrupp som väljer handels- och administrationsprogrammet.

Att avveckla handels- och administrationsprogrammet skulle enligt utredningens bedömning motverka målet att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

Utredningen föreslår därför att handels- och administrationsprogrammet bör vara kvar. Däremot föreslår utredningen att inriktningen *administrativ service* avvecklas och att programmets namn ändras till handels- och serviceprogrammet. Handel och service är namnet på den större inriktningen av de två inriktningar som finns inom programmet i dag. Namnbytet är en anpassning till att inriktningen *administrativ service* utgår och syftar till att signalera att det rör sig om ett brett program inriktat mot handel och service. Att förändra programmet så att det inte längre har skilda inriktningar innebär att Skolverket behöver se över programmets struktur. När inriktningsdelen utgår ur strukturen kan exempelvis den programgemensamma delen behöva utökas och ses över.

Utredningen lämnar flera förslag som syftar till att stärka yrkesprogrammen generellt och bedömer att dessa kommer att få betydelse för utvecklingen av handels- och serviceprogrammet. Skolverket bör aktivt följa utvecklingen på detta program för att framöver kunna bedöma om det finns behov av ytterligare anpassningar.

Samtliga kurser från dagens handels- och administrationsprogram bör finnas kvar inom gymnasieskolan

I sitt arbete med att avveckla inriktningen *administrativ service* och ta ställning till innehållet i det omvandlade handels- och serviceprogrammet bör Skolverket bedöma om vissa kurser från inriktningen *administrativ service* ska ingå i programfördjupningen i något eller några av de nationella programmen. Om Skolverkets arbete resulterar i att vissa av de kurser som i dag ingår i handels- och administrationsprogrammet inte kommer att ingå i något nationellt program bör dessa kurser ändå finnas kvar i gymnasieskolan. Regleringen av vilka kurser som finns i gymnasieskolan görs i gymnasieskolans ämnesplaner. Utredningen föreslår ingen ändring av ämnesplanerna. De aktuella kurserna kan därmed även fortsättningsvis finnas kvar som kurser inom gymnasieskolan. De fort-

sätter därmed att vara möjliga för huvudmännen att erbjuda inom det individuella valet och inom kommunernas vuxenutbildning på gymnasial nivå.

25.10.3 Krav på viss APL på ekonomiprogrammets inriktning handel samt teknikprogrammets inriktning produktionsteknik

De inriktningar på högskoleförberedande program som helt eller i huvudsak består av yrkeskurser bör ges en starkt anknytning till arbetslivet genom krav på arbetsplatsförlagt lärande (APL).

Förslag:

1. Krav på minst fyra veckors arbetsplatsförlagt lärande (APL) ska ställas när det gäller ekonomiprogrammets inriktning *handel* samt teknikprogrammets inriktning *produktionsteknik*.

APL på ekonomiprogrammets inriktning handel

En inriktning som helt eller i huvudsak består av yrkeskurser ställer enligt utredningens mening genom sin karaktär krav på arbetslivsförankring. Att erbjuda APL på ekonomiprogrammet liksom att samverka med ett lokalt programråd är visserligen möjligt redan i dag. Utredningen bedömer dock att krav på minst fyra veckor APL bör ställas när en inriktning med tonvikt på yrkeskurser ges på ett högskoleförberedande program, och föreslår en sådan ändring. Handelsbranschen bedömer också att krav på APL bör ställas för en sådan inriktning. En sådan kortare APL-period ger en inblick i och en viss introduktion till ett yrke, snarare än en omfattande yrkesförberedelse. Detta ligger i linje med att ekonomiprogrammet fortfarande ska vara ett högskoleförberedande program. Det bör även fortsättningsvis vara upp till respektive huvudman att utifrån lokala förhållanden besluta om en eventuellt större omfattning av APL än miniminivån om fyra veckor.

Utredningen bedömer att krav på samverkan med ett lokalt programråd inte bör ställas med anledning av att inslaget av yrkeskurser är förhållandevis begränsat.

APL på teknikprogrammets inriktning produktionsteknik

Utredningen bedömer att teknikprogrammets inriktning produktionsteknik, som redan i dag består av enbart yrkeskurser, genom sin karaktär ställer krav på arbetslivsförankring. Eftersom en inriktning med yrkeskurser på ekonomiprogrammet med inriktning mot handel bör omfattas av krav på APL är det rimligt att även en inriktning med yrkeskurser på teknikprogrammet omfattas av motsvarande krav. Utredningen föreslår därför att teknikprogrammets inriktning produktionsteknik ska innehålla minst fyra veckors APL. Krav på APL innebär en starkare arbetslivsförankring och därmed en förstärkning av det befintliga yrkesinslaget på teknikprogrammet. Utredningen bedömer dock inte att krav på samverkan med ett lokalt programråd bör ställas, med anledning av att inslaget av yrkeskurser är förhållandevis begränsat.

Teknikprogrammet kommer fortfarande att vara ett högskoleförberedande program. För en examen från teknikprogrammet ska gällande examenskrav kvarstå och det gymnasiearbete som eleverna genomför ska visa på högskoleförberedelse. Samma minsta garanterade undervisningstid ska gälla som för övriga högskoleförberedande program.

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet?

Utredningen ska överväga om en inriktning med starkare yrkeskaraktär kan införas inom teknikprogrammet och rymmas inom 2 500 gymnasiepoäng, utifrån Yrkesprogramsutredningens förslag om en yrkesinriktning mot produktionsteknik.

Företrädare för arbetslivet, bl.a. i det industritekniska programmets nationella programråd, menar dock att idén om en studieväg som både skulle ge högskoleförberedelse och anställningsbarhet kräver minst 2 800 gymnasiepoäng, dvs. ett mer omfattande kunskapsinnehåll och mer än heltidsstudier för eleven. Att försöka för-

stärka utbildningens yrkeskaraktär inom ramen för teknikprogrammets 2 500 poäng blir inte tillräckligt, bedömer företrädarna.

Det bör noteras att det fjärde året på teknikprogrammet har inrättats för att fylla till stora delar samma syfte som en mer omfattande yrkesinriktning på teknikprogrammet skulle ha. Det fjärde året är avsett att ge möjlighet till en längre utbildning med yrkesinriktning, kopplat till teknikprogrammet. Det vänder sig till elever som vill gå ett år till inom gymnasieskolan för att få en utbildning som ger goda möjligheter att få ett jobb direkt. I diskussioner i utredningens referensgrupper och fokusgrupper har framkommit att man gärna vill betona vikten av det fjärde tekniska året och att det fortsätter utvecklas. Det finns önskemål om att fler elever ska få möjlighet gå en sådan utbildning, även inom vuxenutbildningen. Flera intressenter menar dessutom att en sådan yrkesinriktning på teknikprogrammet som Yrkesprogramsutredningen föreslog skulle riskera att påverka industritekniska programmet negativt och att satsningar på att stärka yrkesprogrammen i allmänhet och industritekniska programmet i synnerhet bör göras i stället. Företrädare för skolor som i dagsläget har teknikprogrammet men inte det industritekniska programmet anser i vissa fall att det skulle innebära svårigheter att anordna en sådan utbildning med omfattande yrkesinnehåll.

Dessutom har de elever på yrkesprogram som själva vill och anmäler detta rätt att läsa 300 poäng som utökad program.

Utöver kravet på APL som nämnts ovan bedömer utredningen att det inte finns skäl för ytterligare åtgärder för att stärka yrkeskaraktären på det högskoleförberedande teknikprogrammet inom 2 500 poäng.

Branscherna ger dessutom, som tidigare nämnts, inte stöd för en utbildning av sådan karaktär som Yrkesprogramsutredningen föreslog när ramen är 2 500 poäng.

25.10.4 Inom vissa program finns inriktningar som bör slås samman

Utbudet av inriktningar inom de nationella programmen är stort. En utgångspunkt för utredningens förslag är att det är önskvärt med en utveckling i riktning mot en något minskad finfördelning av utbudet. Inom vissa program bör inriktningar slås samman.

Förslag:

1. Inom hantverksprogrammet slås inriktningen *frisör* samman med yrkesutgångarna *hår- och makeupstylist* samt *hudvård*, förutsatt att Skolverket bedömer att *hudvård* även fortsättningsvis ska finnas i gymnasieskolan. I anslutning till detta bör Skolverket bereda den nya inriktningens namn.
2. Hotell- och turismprogrammets två inriktningar *turism och resor* samt *hotell och konferens* slås samman.
3. Inom barn- och fritidsprogrammet slås inriktningarna *socialt arbete* och *pedagogiskt arbete* samman. Den nya inriktningens namn bör vara *pedagogiskt och socialt arbete*.
4. Humanistiska programmets två inriktningar *kultur* och *språk* slås samman. Det bör övervägas om vissa yrkeskurser inom turism ska ingå i programfördjupningen.

Hantverksprogrammet: En gemensam inriktning ger elever på näraliggande studievägar en bredare förberedelse för arbetslivet

I dag återfinns stora delar av eleverna på hantverksprogrammet inom inriktningen *frisör* samt inom yrkesutgångarna *hår- och makeupstylist* respektive *hudvård*. De två yrkesutgångarna är placerade i den nationella inriktningen *övriga hantverk*. Att en av de nämnda studievägarna är en nationell inriktning och de andra två är nationellt föreslagna yrkesutgångar innebär att de senare är mindre synliga i det nationella regelverket. Utredningen bedömer att såväl elevgrupperna som innehållet i de aktuella studievägarna har tydliga beröringspunkter och att det finns fördelar med att slå samman

dem till en och samma inriktning. Utredningen föreslår därför att dessa tre studievägar slås samman till en inriktning, förutsatt att Skolverket bedömer att alla tre studievägar även fortsättningsvis bör finnas i gymnasieskolan. En sammanslagning möjliggör en viss breddning av utbildningen och eleverna kan få en något bredare förberedelse för arbetsmarknaden. Den gemensamma inriktningen bör innehålla en gemensam bas och möjlighet till olika yrkesutgångar. Mot bakgrund av att många efter sin utbildning inom dessa områden arbetar inom handeln bör åtminstone vissa av yrkesutgångarna innehålla ett inslag av sälj- och servicekurser.

När det gäller frågan om hudvård har utredningen inte hela den bild som skulle behövas för att ta ställning till om sådan utbildning bör finnas kvar i gymnasieskolan. Det är mycket viktigt att alla utbildningar i gymnasieskolan håller hög kvalitet. Det är också viktigt att utbildningen ligger på rätt nivå i utbildningssystemet. Hudvård kan kräva mer specialiserad kompetens som t.ex. kan ges inom yrkeshögskolan. Utredningen föreslår att Skolverket i sitt arbete med fortlöpande förnyelse av utbildningarna efter samråd med Myndigheten för yrkeshögskolan och andra intressenter gör en bedömning av om hudvårdsutbildning ska finnas kvar i gymnasieskolan.

Det bör också ankomma på Skolverket att anpassa innehållet i den nya sammanslagna inriktningen vad gäller bl.a. kurser och yrkesutgångar samt ta bort de nationellt föreslagna yrkesutgångarna hår- och makeupstylist och hudvård från inriktningen övriga hantverk. Om myndigheten bedömer att hudvårdsutbildning även fortsättningsvis bör finnas inom gymnasieskolan bör även denna yrkesutgång ingå i den föreslagna sammanslagna inriktningen.

Hotell- och turismprogrammet: En sammanslagning av inriktningarna ger eleverna en bredare bas inför arbetslivet

Mot bakgrund av att hotell- och turismprogrammet har relativt få elever och att inriktningen turism och resor har en svagare koppling till arbetsmarknaden än hotell- och konferensinriktningen bedömer utredningen att inriktningarna bör slås samman. Programmet blir därmed inte uppdelat i olika inriktningar utan mer öppet, vilket skapar förutsättningar för att erbjuda eleverna en utbildning som innehåller delar av båda dagens inriktningar.

Utredningen föreslår därför att de två inriktningarna inom hotell- och turismprogrammet slås samman. Skolverket bör föreslå anpassningar av innehållet i den programgemensamma delen och programfördjupningsdelen samt utarbeta relevanta nationella exempel på yrkesutgångar.

Barn- och fritidsprogrammet: En sammanslagning av inriktningarna socialt arbete och pedagogiskt arbete kan vara gynnsamt för både elever och kompetensförsörjning

De två inriktningarna socialt arbete och pedagogiskt arbete har stora beröringspunkter och utbildar delvis mot samma arbetsmarknad. Mot bakgrund av dagens situation där inriktningen socialt arbete har en relativt liten elevvolym och huvudmännen inte alltid erbjuder den anser utredningen att en gemensam inriktning med ett större gemensamt innehåll är att föredra, ur såväl elevperspektiv som ur kompetensförsörjningsperspektiv. Utredningen föreslår därför att inriktningarna pedagogiskt arbete och socialt arbete slås samman. Programmet kommer då framöver att bestå av två inriktningar, nämligen pedagogiskt och socialt arbete respektive fritid och hälsa. I Skolverkets arbete med att anpassa kursinnehållet till en gemensam inriktning bör beaktas att de kompetenser som avser socialt arbete tas tillvara och inte hamnar i skymundan.

Humanistiska programmet: Ett bredare innehåll är tillgängligt för fler elever

Det har gått kort tid sedan Gy11, då det humanistiska programmet var nytt och programnamnet okänt för många elever. Elevantalet minskade under programmets första år, för att senare öka något. Att studier i humaniora erbjuds inom gymnasieskolan bedöms av samtliga intressenter vara av samhällsintresse, och programmet ses som tydligt högskoleförberedande av företrädare för lärosätena. Många av de elever som väljer programmet har ett starkt intresse för området. Även om programmet är mycket litet bedömer därför utredningen att det i dagsläget inte finns skäl att ifrågasätta humanistiska programmet som ett självständigt program men att programmet utveckling på sikt bör följas.

Utredningen bedömer dock att en programstruktur utan inriktningar skulle kunna tillgängliggöra humaniora för fler elever. Det möjliggör ett brett innehåll med språk och humaniora som kan vara mer attraktivt för en bredare elevgrupp än i dag, och underlätta för huvudmän och skolor att erbjuda programmet utan att begränsas av inriktningar som kan upplevas som smala. Detta kan också medföra att elever får en mer likvärdig tillgång till programmet.

Utredningen föreslår därför att de två inriktningarna inom humanistiska programmet, kultur respektive språk, slås samman. Skolverket bör föreslå anpassningar av innehållet i den programgemensamma delen och programfördjupningen.

Humanistiska programmet bör även fortsättningsvis vara ett tydligt högskoleförberedande program. Men med anledning dels av att turismsektorn ofta rekryterar ungdomar med goda språkkunskaper, dels av att intressenter för och elever från det humanistiska programmet uttrycker ett starkt intresse för internationalisering och internationellt arbete, bör Skolverket få i uppdrag att överväga om eventuellt vissa yrkeskurser från hotell- och turismprogrammet ska kunna ingå i humanistiska programmets programfördjupning. Det skulle möjliggöra för skolor att skapa en attraktiv profil på programmet och för elever att få en inblick i ett möjligt framtida arbetsliv.

Utredningen lämnar inga förslag om vilka kurser som ska ingå i den sammanslagna inriktningen eller de möjliga konsekvenser detta kan innebära för programgemensamma ämnen. Detta behöver beredas vidare av Skolverket, liksom frågan om yrkeskurser inom programfördjupningen.

25.10.5 Inriktningarna godshantering respektive färskvaror, delikatesser och catering bör avvecklas

Inom två program bör en inriktning avvecklas. Avvecklingarna ligger i linje med utgångspunkten att en något minskad finfördelning av utbudet är önskvärd.

Förslag:

1. Inriktningen *godshantering* inom fordons- och transportprogrammet avvecklas. Inriktningens kurser behålls inom programfördjupningen.
2. Inriktningen *färskvaror, delikatesser och catering* inom restaurang- och livsmedelsprogrammet avvecklas. Inriktningens kurser behålls inom programfördjupningen.

Mycket få elever återfinns på dessa inriktningar

Utredningen anser att avveckling bör övervägas för nationella inriktningar som samlar mycket få elever och som inte specifikt efterfrågas av avnämare eller av samhället i stort. Detta gäller för de två aktuella inriktningarna. På inriktningen godshantering fanns 7 elever registrerade i år 3 i hela landet läsåret 2015/16. På inriktningen färskvaror, delikatesser och catering var motsvarande antal 35 elever. Enligt de synpunkter som framförts vid utredningens dialog med företrädare för respektive bransch finns inte heller någon tydlig efterfrågan från arbetslivet på dessa specifika inriktningar. Utredningen föreslår därför att nämnda inriktningar avvecklas.⁴¹

Kurserna bör finnas kvar inom respektive programfördjupning

De kurser som ingår i de aktuella inriktningarna bör finnas kvar inom fordons- och transportprogrammets respektive restaurang- och livsmedelsprogrammets programfördjupningsdel, för att de ska vara möjliga för skolorna att erbjuda inom de återstående inrikt-

⁴¹ Som nämnts tidigare föreslår utredningen även att inriktningen administrativ service inom handels- och administrationsprogrammet avvecklas. Även den har ett mycket litet elevantal.

ningarna, exempelvis inom ramen för en yrkesutgång. I Skolverkets fortsatta arbete bör ingå att överväga om kurserna bör ingå i någon nationellt föreslagen yrkesutgång.

25.10.6 Övriga förslag till förändringar avseende specifika program

Vissa ytterligare behov av förändringar finns för att tydliggöra vissa yrkesprogramms karaktär.

Förslag:

1. Barn- och fritidsprogrammets namn ska ändras till hälso- och pedagogikprogrammet.
2. En yrkesexamen från vård- och omsorgsprogrammet ska benämnas undersköterskeexamen.

Namnet hälso- och pedagogikprogrammet täcker bättre in programmets alla delar

Utredningen bedömer att barn- och fritidsprogrammets namn bör ändras till hälso- och pedagogikprogrammet. Motiven är att många intressenter är kritiska mot dagens programnamn och att det nya namnet bättre täcker in programmets alla delar. Programmet förbereder eleverna för att arbeta med barn, ungdomar eller vuxna inom pedagogiska och sociala yrkesområden eller i fritids- och friskvårdssektorn. Av dagens namn framgår det inte tillräckligt tydligt att utbildningen avser även socialt arbete och även vuxna brukare. Begreppet hälsa är brett och ett hälsofrämjande perspektiv är en viktig del i programmets alla inriktningar. I utredningens samråd har flera bransch- och skolföreträdare förespråkat namnet "hälso- och pedagogikprogrammet". Eftersom ordet hälsa böjs till "hälso-" i sammansatta ord, utan att böjningen i sig medför någon betydelseskilnad, bedömer dock utredningen att namnet bör vara hälso- och pedagogikprogrammet.

Även begreppet pedagogik är brett och pedagogisk kompetens är viktig för målyrken inom programmets alla tre inriktningar. Ut-

redningen föreslår därför att programmets namn ändras. Detta medför en ändring i bilaga 2 skollagen.

En undersköterskeexamen på vård- och omsorgsprogrammet kan ge ökad tydlighet

Utredningen föreslår att en undersköterskeexamen införs för elever som fullföljt en utbildning på vård- och omsorgsprogrammet. Det bör införas en bestämmelse i gymnasieförordningen om att en yrkesexamen från detta program ska benämnas undersköterskeexamen. Utredningen bedömer att detta kan ge utbildningen och yrkesområdet ökad tydlighet och status. Begreppet är etablerat inom delar av programmets målyrken och i samhället i stort. Utredningen bedömer att en sådan examensbeteckning inte skulle vara till nackdel för de målyrken där begreppet inte används som anställningstitel i dag.⁴²

25.10.7 C-körkort bör inte införas inom bygg- och anläggningsprogrammet⁴³

Kunskaper för C-körkort är ett exempel på att ett kunskapsområde kan ha anknytning till fler än ett nationellt program. Sådana situationer kommer alltid att finnas, oavsett hur man drar gränserna mellan olika program. Det är dock inte lämpligt att utbildningar med en stor andel snarlikt innehåll finns på två olika program. Det är därmed viktigt att avgöra var utbildningen bäst hör hemma utifrån en helhetsbild.

Utbildning för C-körkort är starkt knuten till utbildning för s.k. yrkeskompetensbevis, vilket sammantaget innebär en omfattande utbildning. Utredningen bedömer att kunskaper för C-körkort och yrkeskompetensbevis inte bör läggas in i bygg- och anläggningsprogrammets inriktning anläggningsfordon. Ett skäl är att de kurser som skulle vara aktuella är så omfattande att

⁴² Om nationella kompetenskrav för undersköterskor framöver införs enligt förslag i utredningen SOU 2016:2 *Effektiv vård* kan innehållet i vård- och omsorgsprogrammet behöva anpassas.

⁴³ Ett mer utförligt resonemang om frågan om C-körkort på bygg- och anläggningsprogram finns i kapitel 17 *Utbudet av nationella program och inriktningar – situation och synpunkter*.

utbildningens fokus på anläggningskunskaper skulle bli alltför litet. Den ökade konkurrensen mellan olika kurser om utrymmet inom programmet skulle också försvåra för utredningens förslag att placera kurser som ger grundläggande högskolebehörighet som ett grundupplägg i alla yrkesprogram. Ett annat skäl är att kunskaper för C-körkort och yrkeskompetensbevis ingår i fordons- och transportprogrammets inriktning transport och utgör en stor och central del av innehållet på denna inriktning.

Att lägga in utbildning för C-körkort men inte för yrkeskompetensbevis bedömer utredningen inte som rimligt med tanke på de åldersregler som gäller enligt EU:s direktiv och svensk lagstiftning om körkort. Utredningen bedömer det inte heller som rimligt att Sverige, i syfte att möjliggöra C-körkort utan yrkeskompetensbevis för gymnasieungdomar, skulle verka för en framtida förändring av de aktuella EU-gemensamma reglerna kring åldersgränser. Utredningen instämmer i den bedömning som gjordes vid införandet av de nya EU-gemensamma reglerna 2013, att ålderskravet på 21 år bör gälla förutom i de fall personen har den omfattande förberedelse som yrkeskompetensbevis innebär. Därtill bedömer utredningen att den nytta som skulle uppnås med möjlighet till C-körkort men inte yrkeskompetensbevis inom bygg- och anläggningsprogrammet inte skulle kunna motivera ett arbete för att förändra åldersreglerna.

Utredningen bedömer att anläggningsmaskinförarutbildningen på bygg- och anläggningsprogrammet är en värdefull yrkesutbildning som den är i dag, dvs. utan att den ger eleverna C-körkort. Syftet med att placera den inom bygg- och anläggningsprogrammet var att eleverna skulle få en gemensam kunskapsbas med andra delar av programmet, eftersom detta sågs som fördelaktigt för deras yrkesutövning. Många av eleverna som gått denna utbildningsväg återfinns efter utbildningen i arbete, vilket tyder på att arbetsgivare uppfattar deras kompetens som värdefull. Utbildningen ger, enligt utredningens bedömning, den kompetens som är central för det arbete en stor del av eleverna går till.

En del av dem som utbildas inom programmet har ett behov av C-körkort i sin yrkesutövning. Det kan dock, enligt utredningens bedömning, inte prioriteras inom detta program. Kunskaper för C-körkort är en central del av den kompetens som ges på fordons- och transportprogrammet. Det finns exempel på andra yrkesom-

råden där körkort kan krävas för arbetet för en del av de elever som utbildats på ett visst program men där det för den sakens skull inte ingår i gymnasieutbildningen. Arbeta inom vård och omsorg är ett sådant exempel.

Utredningen förstår att vissa av eleverna som går inriktningen anläggningsfordon inom bygg- och anläggningsprogrammet kan ha ett behov av C-körkort i sitt framtida arbete. Som framgått har dock andra aspekter vägt tyngre vid utredningens avvägningar. För färdigutbildning eller lärande kombinerat med en anställning erbjuder staten stöd bl.a. i form av satsningen på yrkesintroduktionsanställningar.

25.11 Utbildningsutbudet – fortlöpande förnyelse och regional samverkan

Gymnasieutbildningarna behöver kontinuerligt förnyas och anpassas till de förändringar som arbetslivet och samhället i stort genomgår över tid. Inte minst är den tekniska utvecklingen snabb och omfattande. Det är viktigt att det finns en ändamålsenlig organisation för att hantera förändringsbehov.

Därtill är den regionala nivån viktig för att upprätthålla ett allsidigt utbud av gymnasieutbildningar och staten kan behöva bidra till en stärkt regional samverkan kring utbildningsutbud.

Förslag:

1. Skolverket ska redovisa behov av förnyelse av gymnasieutbildningarna till regeringen. En sådan redovisning bör ske regelbundet. Vart tredje år kan vara ett riktmärke för hur ofta redovisningen bör ske, men även ett intervall på fyra eller fem år kan övervägas.
2. Skolverket ska ansvara för ett nationellt råd för högskoleförberedande program.
3. Staten bör ge stöd för regional samverkan kring utbildningsutbud, genom att bl.a. synliggöra modeller för sådan samverkan.

25.11.1 Återkommande redovisningar om en samlad översyn av förnyelsebehov

Enligt direktiven ska utredningen analysera om det behöver vidtas åtgärder för att gymnasieskolans nationella program fortlöpande ska kunna anpassas till förändringar på arbetsmarknaden och i samhället, och vid behov föreslå sådana åtgärder.

Det är viktigt att behov av förnyelse och anpassning av utbildningarna till omvärldsförändringar uppmärksammas och åtgärdas. Samtidigt finns ett behov av stabilitet i utbildningssystemet. Alltför täta förändringar i utbildningarnas struktur och innehåll kan skapa otydlighet och motverka arbetet med att etablera utbildningarna och att utveckla deras kvalitet. Utredningen anser att systemet för fortlöpande förnyelse av programmen bör vara organiserat så att det säkerställer att översyn och justeringar sker löpande samtidigt som förändringsbehov vägs mot behov av stabilitet.

Utredningen bedömer att dagens ansvarsfördelning vad gäller beslut om olika slags förändringar i stort är rimlig. Riksdag och regering bör t.ex. även fortsättningsvis besluta om vilka program och inriktningar som ska finnas och Skolverket bör även fortsättningsvis besluta om exempelvis vilka kurser som ska ingå i olika inriktningar. Det är betydelsefullt att större och mer principiella förändringar diskuteras även politiskt.

Det är dock viktigt att Skolverkets sakkunskap och samlade erfarenhet tas tillvara även i de frågor som beslutas av regeringen eller riksdagen. Därför bör Skolverket ha ett uttryckligt ansvar för att ta reda på och bedöma vilka behov av förändringar av utbildningarna som finns, oavsett vilken nivå av utbildningarna förändringarna rör.

Utredningen föreslår därför att det ska framgå av Skolverkets instruktion att myndighetens ansvar för löpande översyn innefattar att ge bedömningar som avser program och inriktningar. Det bör också framgå av instruktionen att Skolverkets ansvar för löpande översyn omfattar såväl de nationella programmen och introduktionsprogrammen som gymnasiesärskolans program. Samverkan med de nationella programråden är viktigt i sammanhanget.

Därtill föreslår utredningen att Skolverket får i uppdrag att regelbundet ge regeringen en samlad redovisning om dessa frågor. Intervallen för sådana redovisningar bör enligt utredningens

bedömning vara relativt täta, bl.a. för att skapa engagemang inom de nationella programråden. Utredningen ser en redovisning omkring vart tredje år som ett rimligt riktmärke men ett intervall på fyra eller fem år kan också övervägas.

Den ändring i Skolverkets instruktion och det uppdrag till Skolverket om redovisning som utredningen föreslår tydliggör myndighetens ansvar för att fortlöpande bevaka utvecklingsbehov när det gäller alla nivåer inom samtliga gymnasieutbildningar. Detta kan skapa goda förutsättningar för att samla ihop och redovisa viktiga behov av förändringar med rimliga tidsintervall.

Utredningen anser att det är av stor vikt att såväl de nationella programmen, introduktionsprogrammen som gymnasiesärskolans program ingår i Skolverkets och regeringens arbete med förnyelse och fortlöpande anpassningar av gymnasieutbildningarna.

Det är viktigt att påpeka att det för närvarande pågår ett utvecklingsarbete kring dessa frågor inom Skolverket. Utredningen bedömer att ett förtydligande i instruktionen ligger i linje med, och kan ge stöd till, Skolverkets utvecklingsarbete. Skolverket har därtill redan i dag ett omfattande uppdrag när det gäller att följa upp gymnasieskolans utveckling och övergången till arbetsmarknaden samt att i samråd med de nationella programråden följa programmens utveckling.

Uppdraget till Skolverket om redovisning kan rymma en samlad redovisning av vilka justeringar som myndigheten har beslutat om under perioden, vilka förändringar på arbetsmarknaden och i samhället i stort som myndigheten bedömer är relevanta för programmens struktur och innehåll framöver samt vilka områden för större förändringar av principiell karaktär som myndigheten anser bör diskuteras.

Frågor som aktualiserats i utredningens arbete och som bör ingå i arbetet med fortlöpande översyn

Utredningens uppdrag avser att föreslå eventuella förändringar av det nationella utbudet av program och inriktningar. Utredningen avstår därför från att gå in på de önskemål från olika intressenter som rör innehållet i enskilda kurser och yrkesutgångar eller som rör t.ex. omfattningen av den programgemensamma delen eller kraven för gymnasiearbetet på ett enskilt program. Utredningen

bedömer att sådana frågor lämpligast hanteras inom Skolverkets löpande arbete med att förnya utbildningarna och anpassa dem efter omvärldsförändringar.

I vissa av de frågor som uppmärksammats i utredningens dialog med olika intressenter bedömer utredningen det inte som lämpligt att i nuläget föreslå någon förändring. Däremot anser utredningen att vissa av dessa frågor bör ingå som en del i Skolverkets fortsatta arbete med att överväga vilka förändringar som bör göras inom programmen. Vissa av frågorna nämns kortfattat nedan. En mer utförlig beskrivning finns i kapitel 17 *Utbudet av nationella program och inriktningar – situation och synpunkter*.

Det har bl.a. framkommit i utredningen att det uppfattas som problematiskt hur vissa kunskapsområden återspeglas i utbudet av nationella program och inriktningar. Detta gäller bl.a. för kunskapsområdena automation, it och träteknik, och bakgrunden till intressenternas önskemål om förändringar av utbudet är bl.a. en önskan om ökad kompetensförsörjning inom dessa områden.

Vidare finns indikationer på att inriktningen dator- och kommunikationsteknik har större svårigheter än andra inriktningar på el- och energiprogrammet att leda till ett relevant yrke efter avslutade gymnasiestudier. Detta har lett till att det framförts synpunkter till utredningen om att inriktningen bör ses över. Bilden är dock inte entydig eftersom det samtidigt finns en viss, ofta regional, efterfrågan på den kompetens inriktningen utbildar mot. Därtill tycks många skolor uppfatta denna inriktning liksom övriga inriktningar på programmet som välfungerande, och relativt många elever väljer den.

Utredningen ser ingen anledning att lämna några förslag till förändringar vad gäller naturbruksprogrammet. Skälen är att flera frågor om förändringar för närvarande hanteras av Skolverket med anledning av ett regeringsuppdrag.⁴⁴

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens skolverk. Regeringsbeslut 2015-12-18.

25.11.2 Ett nationellt råd för högskoleförberedande program

Skolverket har sedan tidigare identifierat ett behov av ett programråd även för de högskoleförberedande programmen, som ett forum för att diskutera eventuella behov av förändringar. Myndigheten organiserar därför i dagsläget ett sådant råd på eget initiativ. Utredningen gör bedömningen en sådan samverkan bör formaliseras och föreslår att ett nationellt programråd inrättas för högskoleförberedande gymnasial utbildning och ges motsvarande status som de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning. Skolverket ska ansvara för detta råd på samma sätt som när det gäller råden för gymnasial yrkesutbildning. På så sätt skapas en tydlig struktur för fortlöpande anpassning och utveckling även när det gäller högskoleförberedande utbildning. I vissa fall kan det dessutom förekomma utvecklingsbehov i gränslinjen mellan något yrkesprogram och något högskoleförberedande program. Det kan då vara en fördel för diskussioner och för utvecklingsarbetet att alla berörda program täcks in av etablerade programråd. Utredningens bedömning är att det, när det gäller högskoleförberedande program, är rimligt med ett samlat råd i stället för ett per program, eftersom dessa program har mycket gemensamt ur ett högskoleförberedande perspektiv.

Det bör vidare övervägas om avnämarrrepresentanter från arbetsmarknadssidan bör ingå, utöver representanter för högskolan. Detta är av särskild relevans för ekonomiprogrammets föreslagna inriktning handel och teknikprogrammets inriktning produktionsteknik.

Förändringen görs genom ett tillägg i gymnasieförordningen och i förordningen med instruktion för Statens skolverk.

25.11.3 Regional samverkan om utbildningsutbud

På många håll i landet är det svårt att erbjuda eleverna ett allsidigt utbildningsutbud. Elevunderlaget räcker inte för att lokalt kunna erbjuda merparten av de 18 nationella programmen och de 60 olika inriktningarna. Regional samverkan är ett sätt att upprätthålla ett brett utbud på regional nivå. Organisationen kring det faktiska utbudet är dock komplex och det finns faktorer som kan försvåra samverkan kring utbildningsutbudet. Att det kan finnas hinder för

samverkan har bl.a. påpekats i flera rapporter från Skolverket och i en studie om regionalt kompetensförsörjningsarbete.⁴⁵

Det finns i dag en mångfald av aktörer på gymnasieskolans område och en tredjedel av huvudmännen är enskilda. Det utbud som eleverna möter utgörs således av utbildningar som anordnas av kommunerna och av enskilda huvudmän.⁴⁶

Frågor om den regionala nivåns roll för gymnasieskolan ingår i ett större sammanhang, där även andra frågor om bl.a. statlig styrning och kontroll, huvudmannaskap och regionindelning ingår. Hur en samlad organisation eller ett samlat stöd för ett allsidigt utbildningsutbud utifrån gymnasieskolans och även vuxenutbildningens utbildningar bör se ut är en komplex fråga. En mer övergripande analys av detta område ryms inte inom utredningen och behandlas delvis av Skolkommissionen, Indelningskommittén och Välfärdsutredningen.

Stöd för att synliggöra samverkansmodeller

Frågor om utbud av gymnasieutbildningar berör många aktörer. Kommuner är berörda både i egenskap av hemkommun och i egenskap av huvudman. Som hemkommun har kommuner ansvar för att erbjuda utbildning inom skolväsendet för de boende i kommunen som har rätt till sådan utbildning. Som kommunal eller enskild huvudman är man berörd såsom utbildningsanordnare.

Därtill finns en rad andra aktörer som också, i varierande grad, kan vara berörda eftersom de arbetar med samverkan kring frågor som har anknytning till frågor om utbildningsutbud. Det förekommer, som tidigare nämnts, en rad olika slags samverkan på regional nivå om utbildningsfrågor. Det förekommer exempelvis samverkan mellan skolhuvudmän om utbildningsutbud, samverkan mellan gymnasieskola och vuxenutbildning om gemensamt resursutnyttjande, samverkan mellan skola och arbetsliv om kvalitet i yrkesutbildningarna samt samverkan mellan olika aktörer om kompetensförsörjningsfrågor.

⁴⁵ Ramböll: Regionalt kompetensförsörjningsarbete. Rapport 0186. 2015.

⁴⁶ Även landsting kan i vissa fall vara huvudmän för gymnasieutbildning.

Staten är involverad och ger stöd på olika sätt i olika samverkansfrågor på regional nivå. När det gäller kvalitetsfrämjande samverkan mellan skola och arbetsliv finns ett statsbidrag som syftar till att yrkescollege och liknande samverkansmodeller ska stimuleras och spridas i fler branscher. När det gäller övergripande frågor om regional utveckling har riksdagen beslutat vilka aktörer som har regionalt utvecklingsansvar.

Utredningen menar att den regionala nivåns roll bör utredas i ett större sammanhang. Det rör omfattande frågor. Utredningen menar att det i nuvarande läge kan finnas behov att ge stöd för regional samverkan om utbildningsutbud, exempelvis att främja ett synliggörande av modeller för samverkan. Detta stöd bör vara begränsat men ändå kunna sprida goda exempel. Vi föreslår att ca 20 mkr avsätts per år under en treårsperiod för stödjande och främjande insatser. Medlen bör kunna användas till exempelvis konferenser för erfarenhetsutbyte och spridande av goda exempel samt till stöd till utvecklingsprojekt, utvecklingsarbete avseende regionala planeringsunderlag och arbete med att synliggöra ett gemensamt utbildningsutbud.

Det statliga stöd som utredningen föreslår för regional samverkan kring utbildningsutbud bör vid behov kunna samordnas med samverkan mellan olika aktörer kring näraliggande frågor.

Frågorna om samverkan kring utbud av gymnasieutbildningar har också koppling till vuxenutbildningen. Även inom vuxenutbildningen samverkar ofta kommuner inom en region som ett medel för att tillsammans kunna erbjuda ett bredare utbud av utbildningar än vad som är möjligt var för sig. För vissa utbildningar krävs exempelvis dyr utrustning som det är effektivt att samutnyttja. Det förekommer också att kommuner på olika sätt samordnar gymnasieskola och vuxenutbildning i effektivitetssyfte.

Utredningen anser därför att regeringen bör överväga om ett eventuellt statligt stöd för samverkan kring utbud inom gymnasieskolan bör samordnas med det statsbidrag och de övriga statliga insatser som finns avseende exempelvis yrkesvux.⁴⁷

⁴⁷ Kommuner, kommuner i samverkan och kommunalförbund kan ansöka om statsbidrag för yrkesinriktade kurser inom gymnasial vuxenutbildning. Syftet med yrkesvux är att ge fler vuxna en möjlighet att gå en yrkesutbildning. Skolverket handlägger dessa bidrag och arbetar också med utveckling och uppföljning av yrkesvux.

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.

De gymnasiegemensamma ämnenas utökas med ett estetiskt ämne

Som framkommit tidigare finns det inte tillgängligt poängutrymme för att införa ett estetiskt ämne på de nationella programmen och det estetiska ämnet bör inte ersätta någon befintlig kurs, vilket kräver att nytt utrymme skapas. Utredningen bedömer dock att det är möjligt att i viss mån utöka kunskapsinnehållet i de nationella programmen. Vi föreslår därför att den gemensamma kunskapsbasen på de nationella programmen ska förstärkas genom en viss utökning av kunskapsinnehållet i programmen, genom att de gymnasiegemensamma ämnenas omfattning utökas samt genom förändringar när det gäller gymnasiearbetet och en utökning av den garanterade undervisningstiden.

En ändring föreslås göras i bilaga 3 skollagen med innebörden att ett estetiskt ämne ska ingå i alla nationella program i gymnasieskolan. För det gymnasiegemensamma ämnet estetiskt ämne ska

det finnas flera ämnesplaner, vilket ska regleras i skollagen. Det blir därmed obligatoriskt för alla elever att läsa ett estetiskt ämne, men vilket ämne och vilken kurs som läses ska utifrån givna ramar kunna variera mellan elever. Utredningen föreslår att huvudmännen bör vara skyldiga att erbjuda en kurs i minst två olika estetiska ämnen. Eleverna ska få välja mellan de kurser huvudmännen erbjuder.

För att utbildningen ska bli likvärdig bör ämnena i huvudsak vara ämnen som redan i dag har en bred förankring i gymnasieskolan. Detta talar för att ett begränsat antal av gymnasieskolans centrala estetiska bildningsämnen inom bild, dans, musik, teater samt media och design bör kunna erbjudas, liksom eventuellt ett lämpligt samlingsämne som spänner över flera estetiska uttryck. Samlingsämnet kan erbjudas av skolor som vill ge eleverna en estetisk bredd genom ett enda ämne och på program där det bedöms särskilt lämpligt. Eleverna kan på så sätt få möjlighet att läsa ett ämne som kompletterar programmets karaktär och tillgodoser elevernas intressen. Skolverket bör få i uppdrag att föreslå vilka estetiska ämnen och kurser som huvudmännen ska kunna erbjuda. Enligt det bemyndigande som finns i 16 kap. 21 § skollagen får regeringen meddela föreskrifter om ämnesplaner.

En kurs i ett estetiskt ämne bör enligt utredningens bedömning uppgå till 100 gymnasiepoäng. En kurs om 100 poäng kan ha ett fylligare innehåll än den tidigare kursen estetisk verksamhet och ge utrymme för kreativt skapande med teoretisk förankring. Detta kan vara av vikt för att bredda såväl de högskoleförberedande programmen som yrkesprogrammen.

Förslaget innebär vissa förändringar när det gäller gymnasiearbetet

Förslaget förutsätter som nämnt vissa förändringar när det gäller gymnasiearbetet. Gymnasiearbetet är ett sätt för eleverna att visa att de är väl förberedda för ett yrke eller vidare studier. Arbetet ska utgå från examensmålen för det aktuella programmet och bidra till helhet och sammanhang i utbildningen. Det blir på så sätt en sammanhållande faktor i slutet av utbildningen som eleven ska förberedas för i de olika kurserna. När det blir dags att genomföra gymnasiearbetet och visa sina kunskaper ska eleven alltså ha med

sig de verktyg som behövs. Gymnasiearbetet är inte ett ämne eller en kurs och bör enligt utredningens bedömning inte heller vara poängsatt utan ligga utanför poängplanen. Utredningen föreslår därför är att enbart omfattningen av *ämnesstudier* på nationella program fortsättningsvis ska anges i gymnasiepoäng, vilket ska regleras i skollagen. De 100 poäng som i dag anges för gymnasiearbetets omfattning bör enligt utredningens bedömning i stället användas för att ange omfattningen för ett obligatoriskt estetiskt ämne.

Gymnasiearbetet är i dag tänkt att motsvara en arbetsinsats om cirka fyra veckors heltidsstudier. Den föreslagna förändringen syftar inte till att påverka den tänkta arbetsinsatsen gällande gymnasiearbetet. Krav på ett godkänt gymnasiearbete ska fortfarande gälla för examen. Kraven för examen behöver anpassas i och med att kunskapsinnehållet på nationella program utökas. Sådana anpassningar görs i skollagen.

Gymnasiearbetet organiseras i stor utsträckning som ett självständigt arbete. Utredningen menar att det är också rimligt med tanke på gymnasiearbetets karaktär av avslutande uppgift, och gymnasiearbetet kan därmed ses som en aktivitet som i huvudsak genomförs inom utbildningen som helhet, i likhet med t.ex. prov. För att möjliggöra att viss undervisningstid ändå kan ges för att stödja genomförandet av gymnasiearbetet bör dock undervisningstiden utökas i samband med att kunskapsinnehållet i programmen utökas. Utredningen föreslår av denna anledning att den minsta garanterade undervisningstiden utökas med 20 timmar för att möjliggöra viss lärarledd tid i anslutning till gymnasiearbetet, se avsnitt 25.4 *Planering av utbildning och undervisningstid*. Utöver lärarledd undervisningstid kan tid för elevens eget arbete med gymnasiearbetet behöva schemaläggas.

Utredningen vill understryka att gymnasiearbetet är ett viktigt inslag på ett fullständigt nationellt program och av stor betydelse för elevens träning i att självständigt behandla ett ämne eller kunskapsområde. Med förslaget tydliggörs dock att gymnasiearbetet har en annan karaktär än gymnasieskolans kurser. Befintligt stödmaterial när det gäller gymnasiearbetet kan eventuellt behöva vidareutvecklas med anledning av förslaget.

Tanken att på detta sätt utöka kunskapsinnehållet i de nationella programmen är inte ny; även Skolverket har tidigare pekat på denna

möjlighet.⁴⁸ Vissa aktörer, i synnerhet när det gäller de högskoleförberedande programmen, uttrycker i sammanhanget en viss oro för elevernas arbetsbelastning och för att elevernas arbete med gymnasiearbetet skulle kunna försvåras. I diskussioner med utredningens fokus- och referensgrupper har dock utredningens förslag setts som möjligt, bl.a. ur perspektivet att utbildningen på nationella program ska bedrivas som heltidsstudier och planeras som sammanhållna skoldagar. En utökning av utbildningens kunskapsinnehåll, viss utökad undervisningstid och ett förbättrat stöd, kan innebära bättre förutsättningar för detta och i utredningens samråd har framkommit att en sådan utökning i många fall är önskvärd. Vad gäller elevers arbetsbelastning vill vi peka på att utredningen lägger ett antal förslag som sammantaget bör kunna minska elevers upplevda stress och öka måluppfyllelsen. Detta gäller bl.a. utredningens förslag när det gäller sammanhållna skoldagar, stöd och ämnesbetyg.

Att gymnasiearbetet föreslås ingå bland kraven för examen men utöver de gymnasiepoäng som ingår i ett fullständigt program bör föranleda justeringar i högskoleförordningen. Huruvida förslaget bör ligga till grund för förändringar inom vuxenutbildningen bör utredas vidare. Rimligen bör gymnasiearbetet inte heller anges i gymnasiepoäng inom vuxenutbildningen framgent. Andra avvägningar kan dock behöva göras utifrån vuxenutbildningens särart när det gäller kraven för en gymnasieexamen inom komvux innan ställning kan tas i frågan.

Ett estetiskt ämne och ämnesbetyg

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur ett estetiskt ämne kan ingå i alla nationella program. Uppdraget innefattar alltså inte att överväga om ett sådant ämne ska ingå eller om det krävs särskilda förutsättningar för att ett sådant ämne ska kunna införas. Det bör dock nämnas att om gymnasieskolan utvecklas i riktning mot ämnesbetyg så kan det innebära bättre förutsättningar för att

⁴⁸ U2008/2521/G. Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008:27). 2009. I sitt remissvar föreslog Skolverket att gymnasiearbetets (i remitteringen kallat examensuppgift) 100 poäng kunde tas bort och att de 100 poängen i stället används för att utöka elevens individuella val till 300 poäng. Det skulle utöka elevens arbetstid men också understryka uppgiftens examenskaraktär som skild från övriga kurser och framhålla examensuppgiftens övergripande, holistiska karaktär.

minska elevers upplevda stress. Det är då inte heller längre självklart att dagens indelning i kurser som omfattar i normalfallet 50 eller 100 gymnasiepoäng består. En sådan förändring skulle därför kunna göra det lättare att skapa lämpligt utrymme för ett estetiskt ämne. Utredningen bedömer dock att ett estetiskt ämne är värdefullt av flera skäl och föreslår därför lagändringar i detta skede.

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.

25.13.1 Bredare möjligheter för elever att inrikta sig mot ett nationellt program

Programinriktat individuellt val framträder i dag som ett förhållandevis väl fungerande introduktionsprogram. Det är från detta introduktionsprogram som störst andel elever uppnår en examen på tre år, vilket bl.a. kan förklaras av att eleverna har minst sex godkända betyg från grundskolan. En av framgångsfaktorerna med programmet är att eleverna ofta läser delar av utbildningen integrerat med det nationella programmet, vilket upplevs som motiverande av eleverna. Modellen har alltså visat sig vara relativt framgångsrik. Samtidigt väljer fler elever och i synnerhet nyanlända elever, vilket är en växande elevgrupp på introduktionsprogrammen, i större utsträckning högskoleförberedande program.

Av dessa skäl, och som en konsekvens av de enhetliga behörighetskrav som utredningen föreslår, föreslår utredningen att det ska

finnas ett programinriktat individuellt val även mot högskoleförberedande program. Ett sådant förslag fördes även fram av vissa remissinstanser vid införandet av programinriktat individuellt val. Regeringen ansåg då att det inte var nödvändigt eftersom eleven kunde läsa mot ett högskoleförberedande program inom preparandutbildningen.⁴⁹

Programinriktat individuellt val ska stå öppet för ungdomar som inte har alla de godkända betyg som krävs för behörighet till ett nationellt program men som från grundskolan har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk och i engelska eller matematik samt i minst fyra andra ämnen, *eller* i engelska och matematik samt i minst tre andra ämnen. Utredningen bedömer inte att dagens behörighetskrav till programinriktat individuellt val bör förändras. Det bör dock understrykas att elever som antas till programmet kan komma att ha en större spridning av antal godkända betyg, vilket kan innebära att vissa elever kan behöva mer undervisning i grundskoleämnena.

Programinriktat individuellt val innebär samtidigt goda möjligheter att påbörja studier i gymnasiekurser och att läsa vissa kurser integrerat med elever från nationella program, vilket kan vara positivt ur såväl motivationssynpunkt som integrationssynpunkt. Det bör dock betonas att utgångspunkten är att eleven ska ges möjlighet att inrikta sig mot ett nationellt program utifrån sina förutsättningar. Det innebär att utbildningen t.ex. kan organiseras i separata klasser, eller genom att eleven läser delvis integrerat med det nationella programmet eller genom att eleven i huvudsak läser integrerat med det nationella programmet. Elever på programinriktat individuellt val är i olika utsträckning i behov av andra åtgärder än enbart studier på det nationella programmet, eftersom de ännu inte nått behörighet till programmet. Det är av stor vikt att eleven får de förkunskaper som krävs för studier på det nationella programmet inom ramen för introduktionsprogrammet. Det är således viktigt att den individuella studieplanen anpassas utifrån elevens förutsättningar så att en övergång till det nationella programmet på sikt blir möjlig. Utredningen vill betona vikten av att eleven ges möjlighet att vara delaktig i framtagandet av den individuella

⁴⁹ Prop. 2009/10:165.

studieplanen i enlighet med läroplanens bestämmelser.⁵⁰ Förslaget medför ändringar i skollagen.

Hemkommunens skyldighet att erbjuda programinriktat individuellt val ändras

Hemkommunen är i dag inte skyldig att erbjuda programinriktat individuellt val. En huvudman får anordna programmet om huvudmannen anordnar ett yrkesprogram som det kan inriktas mot.⁵¹ Utredningen föreslår nu att hemkommunen ska ansvara för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds programinriktat individuellt val. Erbjudandet ska avse utbildning som inriktas mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar själv eller genom samverkansavtal. Urvalet bör så långt möjligt anpassas med hänsyn till ungdomars intresse. Förslaget innebär en ändring i skollagen.

Utredningen vill understryka att en elev som går på programinriktat individuellt val inte kan ges företräde till en utbildningsplats framför en elev som är behörig till det nationella programmet.

Vidare föreslår utredningen att det tydliggörs att programinriktat individuellt val ska kunna utformas både för en grupp elever eller för en enskild elev. I förarbetena vad gäller införandet av programinriktat val framhöll regeringen att utbildningen ska kunna anordnas för enstaka elever som integreras i klasser på nationella program.⁵² Förändringen som innebär att programmet också ska utformas för enskild elev innebär ett tillägg i skollagen.

Vad gäller innehållet på programinriktat individuellt val ska programmet innehålla de grundskoleämnen som en elev inte har godkända betyg i och som krävs för att eleven ska bli behörig till ett nationellt program samt kurser som ingår i det nationella program eleven inriktar sig mot. För elever som går utbildningen i en annan kommun finns en särskild bestämmelse om interkommunal ersättning för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven kan behöva för att uppnå behörigheten. Ersättning enligt denna punkt

⁵⁰ SKOLFS 2011:144.

⁵¹ 17 kap. 17 och 28 §§ skollagen.

⁵² Prop. 2009/10:165.

ska utgå under högst ett år.⁵³ Eftersom utredningen har föreslagit höjda behörighetskrav till yrkesprogram, kan det innebära att utbildningen måste organiseras så att eleverna läser grundskoleämnen i något större utsträckning under det första året.

Förslaget innebär ändringar i gymnasieförordningen.

25.13.2 Preparandutbildningen avvecklas

Som framgått i kapitel 20 har preparandutbildningen haft svårt att fylla sitt syfte. Det är relativt få elever på programmen som enbart saknar ett fåtal betyg och en betydande andel elever byter till individuellt alternativ efter ett år. Preparandutbildningen var tänkt som en möjlighet för elever som saknar ett fåtal betyg och som önskar övergå till ett högskoleförberedande program. Med förslaget om ett utvidgat uppdrag för programinriktat individuellt val bedömer utredningen att behovet av preparandutbildningen försvinner. Utredningen föreslår därför att preparandutbildningen avvecklas.

Elever som i dag läser på preparandutbildningen har i stället möjlighet att inrikta sig mot ett nationellt program inom ramen för ett breddat programinriktat individuellt val om de har behörighet till programmet. Om eleven inte har sådan behörighet finns möjlighet till en individanpassad utbildning inom individuellt alternativ eller yrkesintroduktion, och för nyanlända elever finns möjlighet att uppnå behörighet, antingen till programinriktat individuellt val eller direkt till ett nationellt program, inom språkintröduktion. Till-sammans med utredningens övriga förslag, bl.a. om ett mer varierat utbildningsinnehåll på individuellt alternativ och språkintröduktion, vilka redogörs för nedan, erbjuds elever goda möjligheter att inom de olika programmen komma vidare i sin utbildning.

Förslaget innebär flera följdändringar i skollagen och gymnasieförordningen.

⁵³ 17 kap. 24 § skollagen.

25.14 Tydligare förutsättningar för elever på introduktionsprogram

Elever på introduktionsprogram ska ges bättre förutsättningar att nå målen för sin utbildning och gå vidare till studier på nationella program, andra studier eller arbetsmarknaden.

Förslag:

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 elevens studier ska tillämpas restriktivt.

25.14.1 Tid är en grundläggande förutsättning

Tid är en viktig faktor för att uppnå kvaliteten i utbildningen, och utbildningen på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Omfattning får dock minskas om en elev begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med syftet med elevens utbildning.⁵⁴ För introduktionsprogrammen saknas dock en reglering av hur många undervisningstimmar en utbildning minst ska omfatta och som eleven har rätt till.

Av kapitel 20 framgår att många av eleverna på introduktionsprogrammen inte studerar på heltid. Dessutom tycks uppfattningen av vad heltidsstudier står för skilja sig åt. I genomsnitt klassificeras heltidsstudier som 23 timmar per vecka men stora variationer förekommer. I utredningens samråd har framkommit exempel på att elever kan ha så lite som två undervisningstimmar per vecka. Detta måste anses vara ett slöseri med såväl den enskildas som samhällets resurser. Även om utbildningens omfattning får minskas för enskilda elever kan en så låg utbildningstid inte anses ligga i linje med programmets syften.

Eftersom introduktionsprogrammen saknar nationellt fastställda programstrukturer är huvudmannens plan för utbildningen

⁵⁴ 17 kap. 6 § skollagen.

och elevernas individuella studieplaner särskilt viktiga. Få huvudmän anger dock omfattningen i tid för introduktionsprogrammen i utbildningsplanen. Det innebär att huvudmännens styrning av introduktionsprogrammets tidsmässiga omfattning är begränsad.

Bestämmelsen om heltidsstudier förtydligas

Bestämmelsen om rätt till heltidsstudier på tidigare individuella program (IV) infördes den 1 juli 2006. Regeringen underströk då vikten av att IV erbjöd utbildning av hög kvalitet och att möjligheten för alla elever att få del av en gymnasieutbildning behövde förbättras. Enligt propositionen *Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan*, skulle studier på IV organiseras så att utbildningen i sin omfattning skulle vara likvärdig med den som erbjuds på nationella program.⁵⁵

På yrkesprogrammen har eleven rätt till minst 2 430 timmar garanterad undervisningstid, vilket motsvarar 23 timmar per vecka. Den minsta garanterade undervisningstiden är avsedd att utgöra en lägsta nivå. Utredningen bedömer att det bör förtydligas vilken minsta garanterad undervisningstid som utbildningen på introduktionsprogram ska omfatta för att tillförsäkra eleverna goda förutsättningar för att bedriva heltidsstudier enligt lagstiftarens intentioner. Det är därför rimligt att introduktionsprogram ska innebära minst lika mycket undervisningstid som yrkesprogram, dvs. minst 23 timmar per vecka.⁵⁶ Utöver undervisning ska liksom på nationella program även andra aktiviteter ingå inom ramen för utbildningen.

Av naturliga skäl bör dock en total minsta garanterad undervisningstid för en utbildning på tre år inte anges. Många elever på introduktionsprogram når målen för utbildningen inom kortare tid än tre år. Tiden bör därför vara reglerad på ett sådant sätt att erbjudandet av undervisningstid på enkelt sätt går att följa upp för kortare tidsintervaller. Vidare ska huvudmannen även för introduktionsprogram, följa upp och redovisa den undervisningstid eleven har erbjudits. Förslaget föranleder en ändring i skollagen.

⁵⁵ Prop. 2003/04:140.

⁵⁶ Antalet timmar per vecka ändras inte med anledning av utredningens förslag om ökad undervisningstid på yrkesprogram, på grund av avrundningseffekter.

25.14.2 Begränsade möjligheter att minska utbildningens omfattning

Även fortsättningsvis kan det behövas en möjlighet att minska utbildningens omfattning för vissa elever liksom för elever på nationella program. Utöver dagens bestämmelse att omfattningen kan minskas om en elev begär det bör det även införas ett krav på att det ska föreligga särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara att en elev har svårt att klara heltidsstudier på grund av funktionsnedsättning eller neuropsykiatrisk problematik som trots stöd och anpassningar går ut över elevens möjlighet att orka vistas i skolmiljön på heltid. Bestämmelsen som innebär att utbildningens omfattning kan minskas om huvudmannen finner att det är förenligt med syftet med elevens utbildning bör tas bort. Någon motsvarande restriktion finns inte heller för elever på nationella program som läser reducerat program. I stället ska utbildningens omfattning kunna minskas om en elev begär det och huvudmannen för utbildningen finner att det finns särskilda skäl. Förslaget föranleder en ändring i skollagen.

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.

25.15.1 Individuellt alternativ ska innehålla mer än enbart grundskoleämnen

Utbildningen på individuellt alternativ får innehålla grundskoleämnen som eleven saknar godkända betyg i och hela eller delar av kurser i karaktärsämnen och i gymnasiegemensamma ämnen. Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får också ingå i utbildningen.⁵⁷

Det är i många fall rimligt att elever på introduktionsprogrammen fokuserar på grundskoleämnen. I de fall det är möjligt för den enskilda eleven att läsa andra ämnen än grundskoleämnen är det dock viktigt att eleven erbjuds det. Utbildningen på introduktionsprogrammen ska bedrivas på heltid och ge eleverna en gymnasieutbildning som är en god grund för fortsatta studier eller förbereda direkt för arbetslivet. Samtidigt kan påminnas om möjligheten att fortsätta sin utbildning i grundskolan upp till två år om eleven önskar det.⁵⁸

På individuellt alternativ går ofta de elever som står längst ifrån en utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan och som kanske har negativa skolupplevelser med sig från undervisningen i grundskolans ämnen. I kapitel 20 framgår att enligt Skolverkets uppföljning av introduktionsprogrammen läser många av dessa elever endast grundskoleämnen. Bilden har även bekräftats vid utredningens verksamhetsbesök. Enligt Skolinspektionen kan det handla både om organisatoriska skäl och om en särskild omsorg om eleverna, men det riskerar snarare att begränsa elevernas utveckling. Sådana skäl kan inte få stå i vägen för elevens möjligheter att utvecklas i gymnasieskolan. Elever som begränsas till att enbart läsa de grundskoleämnen de tidigare misslyckats med i grundskolan riskerar också att finna utbildningen mindre motiverande eftersom den påminner om tidigare misslyckanden. Utredningen föreslår därför att undervisningen på individuellt alternativ ska innehålla hela eller delar av gymnasiekurser om eleven har förutsättningar för att läsa sådana kurser. Förslaget föranleder en ändring i gymnasieförordningen.

⁵⁷ 6 kap. 6 § gymnasieförordningen.

⁵⁸ 7 kap. 15 § skollagen.

25.15.2 Språkintröduktion ska innehålla mer än enbart svenska

När det gäller språkintröduktion ska utbildningen innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk. I övrigt ska språkintröduktion utformas utifrån den bedömning som ska göras enligt gymnasieförordningen och innehålla de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning. Utbildningen får innehålla grundskoleämnena som eleven inte har godkända betyg i och kurser i gymnasieämnena.⁵⁹

Nyanlända elever upplever ofta 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. Enligt utredningens samråd uppfattas ibland även regleringen av ”tyngdpunkt i det svenska språket”⁶⁰ som allt för snäv.

Det kan vara naturligt att utbildningen på språkintröduktion i ett inledande skede fokuserar i princip enbart på svenska språket. Ett av motiven bakom införandet av språkintröduktion handlar dock om att eleven ska kunna erbjudas undervisning i fler ämnen och kurser samt att elevernas tidigare förvärvade ämneskunskaper ska kunna nyttjas så att eleven så snabbt som möjligt kan komma vidare i sin utbildning.⁶¹ Utredningen menar att det är viktigt att elever på programmet ges sådana förutsättningar och föreslår därför att det ska preciseras att undervisningen på språkintröduktion får bedrivas i enbart svenska eller svenska som andraspråk i högst två månader om det inte finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses t.ex. betydande organisatoriska svårigheter när många nyanlända elever börjar vid olika tidpunkter under en termin. Utredningens förslag innebär ändringar i gymnasieförordningen.

⁵⁹ 6 kap. 7–8 §§ gymnasieförordningen.

⁶⁰ 17 kap. 3 § skollagen.

⁶¹ Prop. 2009/10:165.

25.15.3 Gymnasiekurser kan ingå på språkintröduktion

Att nyanlända elever på språkintröduktion inte får erbjudas yrkesintröduktion ses ibland som problematiskt med hänvisning till att eleverna inte får tillgång till yrkeskurser. Utredningen menar att dagens bestämmelser om språkintröduktion inte utgör något hinder för elever på språkintröduktion att läsa sådana kurser. Huvudmannen är fri att organisera utbildningen på språkintröduktion så att detta är möjligt redan i dag och utredningen har sett goda exempel på detta. Utredningen föreslår dock att dessa möjligheter tydliggörs i gymnasieförordningen.

Det innebär att det t.ex. är möjligt att organisera ett s.k. yrkes-spår inom språkintröduktion för elever som samtidigt har behov av en utbildning med tyngdpunkt i svenska språket, likaväl som det är möjligt att organisera spår mot t.ex. ett visst högskoleförberedande program. Det är också möjligt att erbjuda APL inom språkintröduktion. Innehållet i elevens utbildning på språkintröduktion ska utgå från en individuell bedömning av elevens kunskaper, se avsnitt 25.17.1. Det bör i sammanhanget noteras att språkintröduktion ska utformas för en enskild elev.⁶²

25.16 Tydligare struktur och bättre dokumentation för elever på intröduktionsprogram

Elever på intröduktionsprogrammen ska få en tydligare struktur och en bättre dokumentation av sin utbildning, i syfte att underlätta för såväl elevens övergångar som framtida nationell uppföljning och kvalitetssäkring av programmen.

Förslag:

1. Innehållet i utbildningsplanen ska preciseras.
2. Innehållet i den individuella studieplanen ska preciseras vad gäller elever på intröduktionsprogram.
3. Eleven ska ha rätt att fullfölja utbildningen hos huvudmannen enligt utbildningsplanen och den individuella studie-

⁶² 17 kap. 4 § skollagen.

planen. Detta ska även gälla i den nya hemkommunen om eleven flyttar till en annan kommun.

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

25.16.1 Utbildningsplanen ska preciseras

Utbildningen på ett introduktionsprogram ska följa en utbildningsplan som beslutas av huvudmannen.⁶³ Det saknas dock regler för vad planen ska innehålla. Enligt motiven till skollagen bör emellertid planen innehålla uppgifter om utbildningens syfte, längd och huvudsakliga innehåll.⁶⁴ Vidare har en elev som har påbörjat ett introduktionsprogram rätt att fullfölja utbildningen enligt utbildningsplanen som gällde när utbildningen inleddes, eller enligt en ändrad plan om eleven har medgett att planen ändrats.⁶⁵ Som nämnts tidigare fyller utbildningsplanen en särskilt viktig funktion på introduktionsprogrammen eftersom dessa program saknar nationella programstrukturer och examensmål. Den flexibilitet som detta innebär kan vara en fördel eftersom huvudmannen har frihet att utforma utbildningen utifrån såväl elevens behov som lokala behov. Flexibilitet för att åstadkomma individanpassning är också en del av syftet med planen. Å andra sidan kan variationen bli så stor att det är tveksamt om principen om likvärdig utbildning kan sägas vara upprätthållen vilket kan vara problematiskt ur rättsäkerhetssynpunkt. Det är också svårt att följa upp om syftet med studierna på ett introduktionsprogram har uppnåtts om planen för utbildningen inte har varit tydlig. Utredningen anser att planen behöver bli ett tydligare verktyg för utformningen av utbildningen, i syfte att underlätta såväl styrningen som uppföljningen av utbildningen, och för att stärka elevens rättssäkerhet.

Utredningen föreslår därför att det ska förtydligas i skollagen att utbildningsplanen för introduktionsprogrammen ska innehålla uppgifter om utbildningens *syfte, huvudsakliga innehåll och längd*. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få

⁶³ 17 kap. 7 § skollagen.

⁶⁴ Prop. 2009/10:165.

⁶⁵ 17 kap. 15 § skollagen.

meddela närmare föreskrifter om vad utbildningsplanen ska innehålla.

Eftersom huvudmannens plan ska vara långsiktig och strategisk är det inte rimligt att den ändras under pågående utbildning. Utredningen föreslår därför att en elev inte längre ska kunna medge att huvudmannens plan för utbildningen ändras.

Förslagen innebär en ändring i skollagen.

25.16.2 Innehållet i den individuella studieplanen ska preciseras

Även den individuella studieplanen fyller en särskilt viktig funktion på introduktionsprogrammen. Studieplanen är en plan för en enskild elevs utbildning och ska upprättas för varje elev.⁶⁶ Rektorn har enligt läroplanen ett särskilt ansvar för att skolan upprättar en individuell studieplan i dialog med eleven och reviderar den vid behov.⁶⁷ För en elev på ett introduktionsprogram ska studieplanen innehålla uppgifter om vilken studieväg eleven går och om de val av kurser eleven har gjort, elevens studier i grundskolans ämnen samt andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling och som är avsedda att ingå i utbildningen.⁶⁸

För att utveckla den individuella studieplanen till det centrala verktyg den behöver vara bedömer utredningen att innehållet i planen bör preciseras ytterligare. Utredningen föreslår därför att det ska tydliggöras att den individuella studieplanen för elever på introduktionsprogram ska innehålla uppgifter om *utbildningens mål, omfattning* och *längd*. Utredningen föreslår också som beskrivits i avsnitt 25.4, att den faktiska undervisningstid som eleven har erbjudits ska redovisas i den individuella studieplanen.

Ett skäl till utredningens bedömning är svårigheterna som finns i dag med att följa upp om målen med elevens studier på ett introduktionsprogram har uppnåtts. Ett ytterligare skäl är att det även inom vuxenutbildningen ska upprättas en studieplan för varje elev. I förordningen uttrycks att planen ska innehålla uppgifter om den

⁶⁶ 17 kap. 7 § skollagen.

⁶⁷ SKOLFÖS 2011:144.

⁶⁸ 1 kap 7 § gymnasieförordningen.

enskildas utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.⁶⁹ Det är rimligt att sådana uppgifter definieras även för elever inom introduktionsprogrammen. Förslaget föranleder ändringar i gymnasieförordningen.

25.16.3 Elevens rätt att fullfölja utbildningen kopplas till den individuella studieplanen

I dag har, som nämndes ovan, eleven rätt att fullfölja ett introduktionsprogram enligt utbildningsplanen.⁷⁰ En sådan plan är dock ofta allmän till sin karaktär och kan innehålla flera alternativ. Utredningen bedömer att det är rimligt att elevens rätt att fullfölja programmet också kopplas till elevens individuella studieplan som innebär ett mer preciserat underlag. Det är viktigt för eleven att få möjlighet att fullfölja utbildningen mot de mål som ska preciseras i den individuella studieplanen. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en elev ska ha rätt att fullfölja utbildningen enligt både utbildningsplanen och den individuella studieplanen. Detta ska även gälla en elev som flyttar till en annan kommun. Utredningen föreslår därför att det tydliggörs att eleven då har rätt att fullfölja utbildningen enligt den nya huvudmannens utbildningsplan. Den individuella studieplanen kan då i vissa fall behöva justeras.

Det är centralt att eleven är delaktig i upprättandet av den individuella studieplanen. Det bör också läggas till i bestämmelsen att eleven har rätt att fullfölja utbildningen enligt den ändrade studieplanen om eleven har medgett att den individuella studieplanen. Förslaget innebär förändringar i skollagen.

25.16.4 Gymnasieintyg och sammanställning ska få ett tydligare innehåll och innebörd

Efter avslutad utbildning på ett introduktionsprogram ska rektorn i dag utfärda ett gymnasieintyg som visar vilken utbildning en elev har fått. Av intyget ska samtliga betyg som eleven har fått framgå. En elev som avbryter sin utbildning på ett introduktionsprogram, inte fullföljer utbildningen enligt sin individuella studieplan eller

⁶⁹ 2 kap. 16 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁷⁰ 17 kap. 15 § skollagen.

övergår till ett nationellt program ska få en sammanställning av vilka delar av utbildningen eleven har fullföljt jämfört med sin individuella studieplan.⁷¹

Utredningen bedömer att om eleven har som mål med sin utbildning att bli behörig till ett nationellt program och eleven uppnår sådan behörighet, har utbildningens mål uppnåtts och utbildningen bör anses som avslutad.

Utredningen föreslår att bestämmelsen ändras så att ett gymnasieintyg ska utfärdas när en elev på ett introduktionsprogram har nått målen för utbildningen enligt sin individuella studieplan. Av intyget ska även fortsättningsvis framgå vilken utbildning eleven har fått, samtliga betyg som eleven har fått samt övriga delar av utbildningen. Gymnasieintyg ska dock även kunna utfärdas om eleven uppnått målen med utbildningen genom att uppnå behörighet till ett nationellt program och därför avslutat sin utbildning, även om eleven inte har nått betyg i alla ämnen och kurser i den individuella studieplanen.

Det förekommer ibland att elever byter från ett introduktionsprogram till ett annat introduktionsprogram; i synnerhet gäller det elever inom språkintröduktion. Det bör av gymnasieintyget därför framgå om eleven har gått flera olika introduktionsprogram.

För att möjliggöra nationell uppföljning föreslår utredningen även att det av intyget också ska framgå vilket mål utbildningen har haft. Som påpekats tidigare finns det svårigheter med att nationellt kunna följa upp om eleven har nått målen med sin utbildning.

Utredningen föreslår att en sammanställning enbart ska utfärdas för en elev som avbryter sin utbildning på ett introduktionsprogram eller inte når målen för utbildningen enligt den individuella studieplanen. Av sammanställningen ska fortsättningsvis framgå vilka delar av utbildningen eleven har fullföljt jämfört med sin individuella studieplan. En sammanställning innebär på det sättet att eleven inte nått målen med utbildningen. Utredningen vill i samband med detta understryka att en elev efter en utbildning på ett introduktionsprogram dessutom ska få en plan för fortsatt utbildning.⁷²

Förslagen innebär ändringar i gymnasieförordningen.

⁷¹ 8 kap. 21–22 §§ gymnasieförordningen.

⁷² SKOLFS 2011:144.

Skriftlig bedömning av gymnasiekurser

En elev som inom ramen för ett introduktionsprogram läst grundskoleämnena utan att få godkänt betyg ska få en skriftlig bedömning av sin kunskapsutveckling i varje sådant ämne.⁷³ I motiven till bestämmelsen framgår att bedömningen är ett viktigt komplement till de grundskoleämnena eleven uppnått betygen i.⁷⁴ Grundskoleämnena utgör också det huvudsakliga innehållet i många elevers utbildning på introduktionsprogram. Vissa elever läser dock även gymnasiekurser inom ramen för ett introduktionsprogram. Även i dessa fall är det rimligt att elever får en skriftlig bedömning om de inte nått målen.

Utredningen föreslår därför att en elev som inom ramen för ett introduktionsprogram läst kurser i gymnasieskolans ämnen utan att få godkänt betyg ska få en skriftlig bedömning av sina kunskaper i varje sådan kurs. Utredningen bedömer att det är särskilt viktigt för elever på introduktionsprogram att få en sådan bedömning, eftersom dessa elever i större utsträckning byter utbildning genom att de övergår till nationella program eller vuxenutbildning. Som nämnts tidigare, har skolan då ansvar för att varje elev som avslutat ett introduktionsprogram har en plan för fortsatt utbildning.⁷⁵ Utredningen bedömer att den skriftliga bedömningen kan utgöra ett viktigt komplement till en sådan plan och att även arbetet med studieplanerna inom vuxenutbildningen bör underlättas väsentligt.

Förslaget innebär ett tillägg i gymnasieförordningen.

Förslagen om planerna och dokumenten som rör introduktionsprogrammen hänger nära samman och ger förutsättningar för såväl nationell uppföljning som effektiva övergångar, samtidigt som eleven får ett kvitto på vad han eller hon har åstadkommit.

⁷³ 8 kap. 20 § gymnasieförordningen.

⁷⁴ Prop. 2009/10:165.

⁷⁵ SKOLFÖ 2011:144.

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

Skolor och huvudmän bör få ett utökat stöd för planering och organisering av utbildningen för nyanlända elever. Utbildningen på introduktionsprogram behöver också få en bättre anknytning till arbetslivet och aktuell forskning.

Förslag:

1. Det ska vara obligatoriskt för huvudmannen att bedöma nyanlända elevers kunskaper även i gymnasieskolan.
2. Stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning ska tas fram av Skolverket i samråd med Universitets- och högskolerådet.
3. Yrkesutbildning inom introduktionsprogrammen ska få en bättre arbetslivsanknytning genom att den hanteras inom ramen för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning.
4. Det ska finnas ett utvecklingsråd för löpande utveckling av introduktionsprogrammen.
5. Nationella introduktionsprogramsutvecklare ska tillsättas för att ge stöd för utveckling av introduktionsprogram på lokal nivå.

25.17.1 Obligatorisk bedömning av nyanlända elevers kunskaper även i gymnasieskolan

Nyanlända elever är en heterogen grupp. Vissa elever har en lång skolgång bakom sig och goda ämneskunskaper medan andra har bristande utbildningsbakgrund eller helt saknar tidigare skolgång. Vissa nyanlända elever i gymnasieålder kan också ha vissa yrkeskunskaper med sig. Vilken undervisning eleven kan delta i är en bedömning som måste göras individuellt utifrån den enskilda eleven.

Från och med den 1 januari 2016 gäller krav på bedömning av nyanlända elevers kunskaper i samband med att eleven tas emot i

någon av de obligatoriska skolformerna.⁷⁶ En sådan bedömning ska ge underlag för hur undervisningen bör planeras och genomföras. Utgångspunkten ska vara att eleven så snart som möjligt ska delta fullt ut i undervisningen i alla ämnen. Enligt regeringens proposition *Utbildning för nyanlända elever* fanns det dock inget behov av att införa motsvarande krav när det gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Detta motiverades med att språkinträdning är speciellt anpassat för att ta emot nyanlända elever och att skolorna därför bör ha väl utarbetade metoder för att avgöra vilken undervisning en elev behöver. Det angavs också att för många elever kan tidigare betyg ge vägledning om elevens kunskapsnivåer. Bland remissinstanserna framhölls dock att det vore värdefullt om det även beträffande de elever som går en gymnasieutbildning, gjordes en bedömning av elevernas kunskaper som utgångspunkt för genomförandet av deras utbildning.⁷⁷

Enligt de bestämmelser som gäller för språkinträdning ska huvudmannen inför mottagandet av en elev i god tid göra en bedömning av elevens *språkkunskaper*. Huvudmannen ska därtill fortlöpande bedöma elevens kunskapsutveckling i övriga ämnen för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning.⁷⁸ Att i enlighet med bestämmelserna för språkinträdning göra en bedömning av elevens språkkunskaper är dock något annat än att bedöma elevens ämneskunskaper. En fortlöpande bedömning av elevens kunskapsutveckling har också en annan innebörd än den systematiska bedömning inför planering av utbildningen som avses i grundskolan.

Det har i utredningens fokusgrupper framgått att en bedömning av elevens språkkunskaper många gånger inte är ett tillräckligt krav för att svara mot behovet av en genomgripande kartläggning och bedömning av elevens kunskaper. Samtidigt har gruppen nyanlända ungdomar i åldersgruppen 16–20 år ökat, vilket innebär ett ökat behov av systematisk bedömning av elevers kunskaper. Som framgått i kapitlet 20 framhåller Skolverket att kommunerna sannolikt kommer att behöva ökad tydlighet och klarare styrdokument i detta avseende. Skolverket betonar att det bedömningsmaterial som är

⁷⁶ 3 kap. 12 a § skollagen.

⁷⁷ Prop. 2014/15:45.

⁷⁸ 6 kap. 7 § gymnasieförordningen.

avsett för de obligatoriska skolformerna även kan användas på språkintröduktion.⁷⁹

Utredningen föreslår därför att vid mottagandet av en nyanländ elev till språkintröduktion ska elevens kunskaper bedömas, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Kravet på bedömning avser såväl språkkunskaper som ämneskunskaper. Bedömningen ska göras skyndsamt och så att en individuell studieplan kan upprättas för eleven inom två månader. Resultatet av bedömningen ska ligga till grund för den individuella studieplanen och kan ligga till grund för att bl.a. utforma ett yrkesspår för eleven eller för att ge viss undervisning på engelska. Huvudmannen ska ansvara för att sådana bedömningar görs. Utredningen bedömer att ansvaret bör ligga hos huvudmannen och inte hos rektor som är fallet i motsvarande bestämmelse för grundskolan. Det innebär visserligen en pedagogisk bedömning, vilket ligger inom rektors kompetens och inte nödvändigtvis inom huvudmannens. Dock skiljer sig gymnasieskolan åt från grundskolan och organisatoriskt sett kan det vara effektivt att bedömningen sker centralt hos huvudmannen som även ansvarar för antagningsorganisationen. Förslaget föranleder ett tillägg i skollagen.

Vidare bedömer utredningen att Skolverkets bedömningsmaterial på sikt kan behöva utvecklas, i synnerhet när det gäller bedömning av yrkeskunskaper. Utredningen föreslår därför att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om underlag för sådana bedömningar.

25.17.2 Stöd för bedömning av utländsk utbildning

Som framgått i kapitel 20 finns svårigheter med att bedöma nyanlända elevers utbildningar. Huvudmännen efterfrågar stödmaterial att utgå ifrån för att kunna bedöma utländsk utbildning för planering av fortsatt utbildning, och flera huvudmän efterfrågar också en funktion på statlig nivå med samlad kunskap om utländska utbildningar på motsvarande svensk grund- och gymnasieskolenivå. Utredningen föreslår därför att Skolverket ska ges i uppdrag att i samråd med Universitets- och högskolerådet utveckla

⁷⁹ Skolverket: Språkintröduktion. Rapport 436. 2016.

stödmateriel för bedömning av hela grundskoleutbildningar eller motsvarande, liksom delar av grundskole- eller gymnasieutbildningar från, till en början, de länder som bedöms som mest angelägna, så att nyanlända elever snabbt kan få undervisning på rätt nivå och komma vidare i gymnasieskolan. Materialet kan också komma att utgöra ett bra komplement även till den bedömning av nyanlända elevers kunskaper som utredningen föreslår.

25.17.3 Förutsättningarna för samverkan med arbetslivet ska stärkas

I dag diskuteras yrkesutbildning inom gymnasieskolans nationella program löpande inom de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning. Utredningen bedömer att även den yrkesutbildning som bedrivs inom introduktionsprogrammen behöver diskuteras på liknande sätt. På så sätt kan det säkerställas att utbildningen svarar mot det behov som finns på arbetsmarknaden, och frågor om t.ex. vilket utbildningsinnehåll som bör prioriteras för elever som ibland står längre från arbetsmarknaden kan synliggöras för berörda avnämare.

Utredningen föreslår därför att yrkesutbildning inom introduktionsprogrammen ska hanteras inom ramen för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning.

Utredningen bedömer att introduktionsprogrammets samverkan med arbetslivet bäst hanteras genom att varje nationellt programråd diskuterar hur de aktuella yrkesområden som ingår i utbildningar som vänder sig direkt till arbetsmarknaden kan utformas på bästa sätt. Råden kan bl.a. ta ställning till om det finns behov av utbildningspaket inom respektive bransch som kan utformas för elever inom t.ex. yrkesintroduktion. Utredningen har sett goda lokala exempel på detta och ser en potential i rådets roll på det området. Förslaget föranleder en ändring i förordningen med instruktion till Skolverket.

25.17.4 Nationellt utvecklingsråd för introduktionsprogram

Precis som de nationella programmens utveckling behöver diskuteras löpande behöver också introduktionsprogrammen diskuteras i syfte att programmen ska fortsätta att utvecklas för att möta elevernas behov och anpassas till samhällets utveckling. Programmens utveckling behöver inte minst kopplas till aktuell forskning. Utöver vad som föreslagits angående yrkesutbildning på introduktionsprogram bedömer utredningen att ett särskilt forum kan utgöra ett bra stöd för att samla kunskap om förhållanden på introduktionsprogrammen och för programmens utveckling.

Utredningen föreslår därför att det ska inrättas ett nationellt utvecklingsråd för introduktionsprogrammen. Rådet bör bestå av forskare och andra sakkunniga som kan bistå Skolverket när det gäller frågor om bl.a. nyanlända elevers lärande, elever med skolsvårigheter, elever med funktionsnedsättning och ungdomar som varken arbetar eller studerar. I frågor som gäller arbetet med introduktionsprogrammen ska rådet höras. Förslaget föranleder en ändring i förordningen med instruktion till Skolverket.

25.17.5 Nationella introduktionsprogramsutvecklare

Gymnasieskolans introduktionsprogram utformas till stor del lokalt av skolhuvudmannen och kan se mycket olika ut hos olika huvudmän och skolor. Som tidigare nämnts kan utredningen konstatera att det finns brister när det gäller upprättandet av utbildningsplanen. Det framgår bl.a. att arbetet med att få fram sådana planer har dröjt och att de fungerar olika bra som stöd för skolenheterna. Samtidigt vittnar rektorer om stora utmaningar när det gäller att möta elever på introduktionsprogrammen. Särskilt gäller det utmaningar kopplat till elevernas behov av särskilt stöd och att eleverna inte alltid vet vad de vill och vilka mål de har med sin utbildning. Introduktionsprogrammen erbjuder stora möjligheter till anpassning utifrån såväl lokala förutsättningar som elevens behov men dessa möjligheter tas inte alltid tillvara på ett systematiskt sätt. Hur huvudmannen väljer att bygga upp sin organisation får stor betydelse för utbildningens kvalitet och för vilka förutsättningar varje elev får för sina studier.

Skolverket har haft en satsning på nationella APL-utvecklare som kan stödja skolor på gymnasial nivå i strategiskt arbete kring APL med betoning på samverkan mellan skola och arbetsplats.⁸⁰ Myndigheten har följt upp satsningen och bedömer att den fallit väl ut. Till exempel uppger lärare och rektorer att stödet upplevts vara konkret. Exempelvis har de fått hjälp att komma igång med kartläggning för att kvalitetssäkra arbetsplatser.⁸¹ Enligt myndigheten har en del av de inkomna ansökningarna till nationella APL-utvecklare rört yrkesintroduktion. Det rör sig då både om förfrågningar från skolor som vill utveckla uppföljningen av APL eller praktik och om förfrågningar från huvudmän och skolor som vill utveckla utformningen eller inriktningen på yrkesintroduktion.

Utredningen bedömer att en satsning likt APL-utvecklare, för att stödja introduktionsprogrammets utveckling lokalt, kan stärka kvaliteten på programmen. Vi föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att tillhandahålla nationella introduktionsprogramsutvecklare (IM-utvecklare). IM-utvecklare ska ge stöd till såväl huvudmän som skolenheter i att utveckla introduktionsprogrammen för att dessa på bästa sätt ska kunna möta elevernas behov.

Stödet ska kunna rikta sig till de skolor och huvudmän som själva bedömer att de är i behov av stöd, genom att dessa ansöker till Skolverket. Stödet kan t.ex. innebära en dialog runt det strategiska arbetet, stöd vid upprättandet av utbildningsplanen samt stöd för utveckling av olika utbildningsspår som t.ex. yrkesspår på språkintrouktion eller spår med viss undervisning på engelska. Stöd kan också erbjudas när det gäller att hitta rutiner för att upprätta individuella studieplaner, rutiner för bedömning av elevers kunskaper eller utveckling av utformningen av programmen. Stödet bör dock inte innebära att IM-utvecklaren utför praktiska uppgifter som att göra bedömningar, anskaffa APL- eller praktikplatser eller utforma dokument.

⁸⁰ Skolverkets regleringsbrev för 2013.

⁸¹ Skolverket: Utvärdering av Skolverkets insats Nationella APL-utvecklare, dnr 2016:01060. 2016.

25.18 Utbildning för nyanlända elever

Utredningen lägger i huvudsak generella förslag som ska gagna alla elever. Vissa förslag avser dock särskilt utbildningen för nyanlända elever eller kan förväntas gynna dessa i elever i särskilt hög grad. Detta gäller bl.a. följande förslag.

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.
2. Elevens rätt till heltidsstudier på introduktionsprogram ska förtydligas så att eleverna har rätt till minst 23 timmars garanterad undervisningstid i veckan.
3. Undervisningen på språkintröduktion får bedrivas i enbart svenska eller svenska som andraspråk i högst två månader om det inte finns synnerliga skäl.
4. Det tydliggörs att arbetsplatsförlagt lärande (APL) får ingå på språkintröduktion. Förslaget tydliggör möjligheten att inrätta olika utbildningsspår inom språkintröduktion.
5. Eleven ska ha 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.
6. Det ska vara obligatoriskt för huvudmän att bedöma nyanlända elevers kunskaper även i gymnasieskolan.
7. Stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning ska tas fram av Skolverket i samråd med Universitets- och högskolerådet.

Flera satsningar angående ett ökat antal nyanlända elever

Utredningen presenterar i huvudsak förslag som är generella och syftar till att förbättra gymnasieutbildningen för alla ungdomar i gymnasieskolans målgrupp. Många av förslagen bedöms dock gynna nyanlända elever i särskilt stor utsträckning och några av förslagen riktar sig specifikt till nyanlända elever. Motiv har beskrivits i tidigare avsnitt.

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.

25.19.1 En modell med ämnesbetyg har betydande potential

Som framgår av utredningens ursprungliga direktiv är gymnasieskolan inte betjänt av stora förändringar och tvära kast. Det måste därför finnas viktiga skäl för att överväga en ändring av betygen. I betänkandet *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan* angavs att betygssystemet ska anpassas till gymnasieskolans struktur.⁸² Gymnasieutredningen menar emellertid att det snarare är så att strukturen bör anpassas till hur det är lämpligt att organisera kunskap i gymnasieskolan, med avsikt att ge de bästa förutsättningarna för lärande och i det sammanhanget även för bedömning. Utredningen har haft som övergripande mål att alla elever ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Detta innebär att utredningen har ett tydligt perspektiv att ge elever bra förutsättningar för lärande – och det är främst utifrån denna utgångspunkt som vi gör en bedömning.

Utredningen bedömer att det finns en betydande potential med ämnesbetyg i gymnasieskolan när det gäller alla elevers möjligheter att nå studieframgång. Ämnesbetyg kan sannolikt bidra till minskad stress och ökat fokus på fördjupning och kunskapsutveckling. Som beskrivits i kapitel 21 *Kursbetyg och ämnesbetyg* finns det visserligen vissa fördelar med dagens kursbetyg jämfört med ämnesbetyg. Bland annat möjliggör ett sådant system flexibilitet och att gymnasieskolan kan tillämpa samma styrdokument som vuxenutbildningen. Vad gäller flexibilitet kan dock hävdas att det som var avsikten med den kursutformade gymnasieskolan, att det skulle vara som ett smörgåsbord för eleven med stor frihet att utforma sin utbildning, framstår som allt mindre aktuellt. Valen blir i praktiken mer styrda när

⁸² SOU 2002:120: *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*.

eleven väl har valt studieväg. Det är enligt utredningens bedömning inte heller rimligt att utbildningens organisation och betygssystemet i första hand ska konstrueras utifrån ett antagande om att elever ska byta program eller behöva komplettera sin utbildning inom vuxenutbildningen. Utredningen bedömer att de fördelar som ämnesbetyg skulle kunna innebära väger tyngre än de fördelar som kan finnas med kursbetyg.

Ett viktigt argument för en förändring i riktning mot ämnesbetyg är att stressen bland unga ökar i dag, i synnerhet bland flickor. Många olika faktorer ligger bakom och kan påverka elevernas upplevda stress, men kursutformningen med betyg efter varje avslutad kurs kan vara en bidragande faktor. Ämnesbetyg skulle kunna minska den stressen, till gagn för inte minst flickor men även för de grupper som har svårt att klara de inledande kurserna i utbildningen, t.ex. för att de mognar senare. Ämnesbetyg kan sannolikt även vara gynnsamt för grupper av elever som är senare i sin språkutveckling. Ämnesbetyg kan också bidra till att minska den stress som verkar ha förvärrats genom införandet av den nya betygsskalan och kunskapskraven. Tillsammans med utredningens övriga förslag t.ex. när det gäller sammanhållna skoldagar och att elever verkligen får den undervisningstid och det stöd de har rätt till, bör den sammantagna stress som eleverna upplever kunna reduceras.

Frågan om ämnesbetyg måste som nämnts sättas i samband med utredningens ursprungliga direktiv med inriktningen att alla ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Elevernas motivation för utbildningen behöver öka, och därför blir aspekter som innebär ökade möjligheter till fördjupning och kunskapsutveckling viktiga. Ämnesbetyg skulle sannolikt kunna bidra till att ytterligare främja helhet och fördjupning inom gymnasieskolans utbildningar. Risken för tidiga misslyckanden skulle minska om färre avgörande betyg skulle sättas tidigt, vilket i förlängningen skulle kunna påverka genomströmningen i gymnasieskolan positivt. I utredningens intervjustudie om elevers syn på betyg framkommer dessutom att de flesta intervjupersonerna tror att ämnesbetyg skulle kunna ha en motiverande effekt. Lärlingsutbildning och ämnen med APL gynnas vidare sannolikt av ett system med ämnesbetyg, eftersom lärande på en arbetsplats kan vara svårare att bryta ner och relatera till korta kurser eftersom lärandet sker integrerat. Det kan också

vara gynnsamt ur perspektivet att elever inte alltid får möjlighet att utföra vissa moment på en arbetsplats förrän sent i utbildningen, även om sådana moment i dag finns angivna i kurser som ges tidigt i utbildningen.

I huvudsak ser utredningen att två olika modeller som beskrivits i avsnitt 21.5 skulle vara möjliga, men att ett fullständigt alternativ med ämnesbetyg i alla ämnen är att föredra. Det faktum att tydlighet i systemet bör eftersträvas talar emot en blandad modell med såväl ämnesbetyg som kursbetyg. Eleverna skulle med ett blandat system få ett blandat betygsdokument, och en uppdelning kan också leda till två olika arbetssätt och synsätt i gymnasieskolan. En blandad modell skulle ställa stora krav på en tydlig åtskillnad mellan ämnen. Att enbart avgränsa ämnesbetyg till gymnasiegemensamma ämnen skulle inte vara helt konsekvent eftersom många andra ämnen också har en tydlig progression. Om en blandad modell skulle tillämpas enbart på gymnasiegemensamma ämnen skulle dessutom högskoleförberedande program få fler ämnesbetyg i förhållande till kursbetyg, vilket riskerar att missgynna yrkesprogram. Det finns också en risk att en sådan modell inte får så lång livslängd utan att det skapas en efterfrågan på ämnesbetyg i fler ämnen, vilket kan leda till ett stegvis breddat införande och att det bildas s.k. mellanårskullar med elever som riskerar att komma i kläm i tillträdessystemet till högre utbildning.

En helt ämnesutformad gymnasieskola kan bättre gynna ett samlat arbetssätt i gymnasieskolan och utredningen bedömer att fördelarna med ämnesbetyg sannolikt överväger nackdelarna med att det kommer att krävas en stor reviderings- och implementeringsinsats. Det är emellertid mycket viktigt med tid för ytterligare beslutsunderlag och implementering. Att övergå till ett nytt system måste ges den tid som krävs. Utredningen bedömer också att en eventuell reform mot ämnesbetyg bör göras samlat. Att införa ämnesbetyg stegvis är inte att föredra; nya betygssystem lämpar sig sällan för steg eller försök. Utredningen bedömer därför att ett sådant arbete bör inledas med sikte på i första hand en samlad reform och en lång utvecklingstid.

Förändringarna bör innebära att fördelarna med ämnesbetyg verkligen ges plats. Utrymme för fördjupning och kunskapsutveckling måste skapas, vilket innebär att taktiska skäl för att undvika val av fördjupning bör motverkas. Det bör innebära en utveck-

ling i riktning mot något fastare studievägar och färre val, vilket även medför en ökad tydlighet för avnämare. Fortsatt valbara fördjupningar kan behöva formuleras som enskilda ämnen och ges egna betyg. De ämnen som kommer att krävas för särskild behörighet kan även fortsättningsvis behöva vara valbara, om de inte kan anses utgöra en del av programmets karaktär. Om de ytterligare kurser som krävs för grundläggande behörighet på yrkesprogram i dag ska kunna väljas bort av eleven behöver dessutom sannolikt olika spår inrättas på yrkesprogrammen.

Ämnesbetyg och lärares arbete

Ämnesbetyg skulle kunna ha en betydande positiv inverkan på lärarens arbetssituation och, efter en implementeringsperiod, minska lärarens arbetsbörda. Ämnesbetyg kan underlätta lärarens arbete med att ge stöd utifrån utbildningen som helhet och underlätta ämnessamverkan och helhetssyn, liksom öka fokus på lärarens pedagogiska uppdrag. Många lärare ser också positivt på ämnesbetyg som ett sätt att slippa känna stressen att "inte hinna med kursen". På flera sätt skulle ämnesbetyg därmed sannolikt kunna bidra till att göra läraryrket mer attraktivt.

Ämnesbetyg kan vidare bidra till en minskat behov av att skaffa bedömningsunderlag, vilket många lärare vittnar om tar mycket tid i dag. Det skulle i sin tur kunna dämpa den effekt av ett ökat arbete med kunskapsbedömning som har uppstått efter Gy11. Mer av lärarens arbetstid kan därmed frigöras till undervisning, eftersom mindre tid går åt till betygs- och bedömningsarbete och sådan dokumentation. Även den tid som i dag används för att t.ex. informera om kunskapskrav för varje kurs bör kunna reduceras. Införande av terminsbetyg bedöms innebära mindre arbete för lärare jämfört med kursbetyg, eftersom terminsbetyg enbart bör syfta till information och till att upptäcka elevers behov av stöd. Terminsbetygen kommer därmed inte att ha någon rättsverkan, vilket ställer lägre krav på dokumentation i lärarens arbetsprocess. Att sätta betyg på längre sikt kan enligt utredningens bedömning eventuellt också påverka likvärdigheten i betygssättningen positivt och stödja en utvecklingsriktning mot mer rättvisande betyg, något som också påpekades vid utredningens referensgruppsmöte med

forskare. I sammanhanget kan nämnas att Utredningen om nationella prov bl.a. har föreslagit att syftet med de nationella proven framöver enbart ska vara betygsstödande och att de nationella proven i gymnasieskolan ska vara obligatoriska att använda enbart i den högsta avslutande kursen på studievägen. Förslaget att använda obligatoriska nationella prov enbart i den avslutande kursen skulle kunna ligga väl i linje med en utveckling mot ämnesbetyg där obligatoriska nationella prov skulle kunna ges i samband med att ämnet avslutas.

Ämnesbetyg och vuxenutbildningen

En orsak till att linjegymnasiet övergavs var bl.a. att utformningen innebar vissa svårigheter att byta studieväg eller komplettera sin utbildning inom vuxenutbildningen. För en person som behöver komplettera sin gymnasieutbildning inom komvux kommer det även i framtiden att vara viktigt dels att detta är möjligt, dels att det blir tydligt och transparent hur en utbildning kan kompletteras. Om ämnesbetyg införs i gymnasieskolan kommer gymnasieskolan och vuxenutbildningen sannolikt att behöva tillämpa olika styrdokument. Det bör därför utredas vidare hur elever ska kunna komplettera sina gymnasiestudier med kurser som erbjuds inom vuxenutbildningen och i vilken mån dessa kurser behöver justeras. Utredningens förslag när det gäller ämnesbetyg bedöms dock tillsammans med övriga förslag leda till minskade behov av kompletteringar inom vuxenutbildningen genom att antalet elever som når målen för utbildningen i gymnasieskolan sannolikt kommer att öka.

Ämnesbetyg och tillträde till vidare utbildning

Utredningen ska enligt direktiven analysera vilka eventuella konsekvenser för tillträde till vidare utbildning som ämnesbetyg skulle kunna innebära. Det pågår som nämnts en total översyn av hela systemet för tillträde till utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare i högskolan. Tillträdesutredningen har regeringens uppdrag att lämna förslag till ett öppnare och enklare system än dagens. Gymnasieutredningen ser i första hand att konsekvenserna

på tillträdesområdet handlar om fortsatta utredningsbehov när det gäller den konkreta anpassningen av tillträdessystemet. Tillträdesutredningen kan i sitt arbete ha möjlighet att ytterligare överväga vad ett eventuellt införande av ämnesbetyg skulle kunna innebära för tillträdessystemet utifrån det förslag till nya bestämmelser som den utredningen lämnar. Det som Gymnasieutredningen nedan har identifierat som konsekvenser bygger på dagens tillträdessystem.

De krav som gäller för grundläggande och särskild behörighet till högre utbildning bygger i dag på att elever har läst vissa kurser i gymnasieskolan eller vuxenutbildningen. Om ett system med ämnesbetyg ska införas kommer behörighetskraven att behöva omarbetas och anpassas till ett sådant system för gymnasieskolans räkning, samtidigt som behörighetskraven sannolikt också kommer att behöva fortsätta bygga på kursbetyg för vuxenutbildningens del. Kraven för grundläggande behörighet behöver anpassas till en ämnesutformning, utan att examenskraven för gymnasieskolan höjs. Kraven för särskild behörighet skulle kunna kopplas till respektive program i gymnasieskolan. Så gjordes i det tidigare linjegymnasiet. Under en övergångsperiod kan en särskild kvotgrupp behöva inrättas, eftersom det är inte går att garantera att meritvärdet inte kommer att utvecklas annorlunda jämfört med tidigare årskullars.

Ämnesbetyg kan enligt utredningens bedömning bidra till att förbättra genomströmningen i gymnasieskolan. Ämnesbetyg kan också ge stöd för elevernas kunskapsutveckling och möjliggöra ökad fördjupning, med bättre kunskapsresultat som följd. Detta innebär många positiva konsekvenser, såväl för eleverna som för t.ex. lärosäten på så sätt att elever blir bättre förberedda för högskolestudier. Slutligen innebär ämnesbetyg att elever som inte är motiverade i början av gymnasieutbildningen får större möjlighet att öka sin prestation under utbildningen och t.ex. få bättre möjlighet att konkurrera till platser inom högre utbildning på ett sätt som annars kanske inte hade varit möjligt. Detta kan få positiva konsekvenser för lärosätenas arbete med breddad rekrytering.

Utöver de behörighetskrav som gäller för högre utbildning kommer även behörighetskraven till yrkeshögskolans utbildningar att behöva ses över på motsvarande sätt vid en övergång till ämnesbetyg.

25.19.2 Förutsättningar för att införa ämnesbetyg

Utredningen bedömer att det är möjligt att införa ämnesbetyg enbart under vissa förutsättningar. För att en sådan reform ska kunna vara positiv för gymnasieskolan och eleverna krävs framför allt att den görs i ett långsiktigt perspektiv. I utredningen *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* anges att centrala faktorer som kan vara avgörande för om en implementering ska lyckas bl.a. att det finns en bred uppslutning kring reformens intentioner.⁸³ Dessutom krävs omfattande insatser för att stödja implementeringen. Trots detta tar det tid innan reformer är att betrakta som institutionaliserade i verksamheten, vilket framgår av både forskning och tidigare erfarenhet.

För att införa ämnesbetyg och en ämnesutformad gymnasieskola kommer det att krävas omfattande förändringar av gällande regelverk som inte ryms inom denna utrednings ram. Utredningen bedömer därför att en utredning bör tillsättas för att utarbeta förslag till lagändringar och övrigt författningsarbete. Ett vägval vad gäller modell för ämnesutformning kan ske inför en sådan utrednings tillsättande eller inom ramen för den utredningen. Utredningsbehovet gäller framför allt ändringar i skollagen, gymnasieförordningen vuxenutbildningsförordningen och högskoleförordningen. Utredningen behöver bl.a. belysa hur rätten att gå om en kurs bör anpassas till en ämnesutformning, hur olika spår vad gäller grundläggande behörighet för elever på yrkesprogram bör se ut för att eleverna ska kunna välja bort dessa om de så önskar, hur tillträdesreglerna bör anpassas till ett system med ämnesbetyg liksom hur behörigheter till högre utbildning bör formuleras per program. Utredningen behöver också belysa hur modellen bör utformas så att vuxenutbildningen kan ge delar av det eleven saknar från gymnasieskolan. Även frågan om en eventuell timplan för gymnasieskolan och en ytterligare utökning av undervisningstiden kan i det sammanhanget övervägas. Vidare måste kraven för examen anpassas till ämnesbetyg. Dagens krav för examen innebär att det inte alltid krävs ett godkänt betyg på den mest avancerade nivån i ett ämne som ingår obligatoriskt i utbildningen för att få examen.

⁸³ SOU 2013:30: *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

Att anpassa dagens examenskrav är därmed en viktig uppgift för en författningsteknisk utredning.

Utredningen föreslår även att Skolverket ges ett förberedande uppdrag för anpassning av ämnesplaner och programstrukturer i samverkan med expertgrupper, nationella programråd och gymnasieskolans intressenter i stort. Om en fullständig ämnesutformning ska eftersträvas behöver samtliga ämnen genomlysas av Skolverket och ges en utformning som stödjer principen om betygsättning i ett ämne. Ämnen med i dagsläget icke-progressiva kurser kommer att behöva skrivas om i större utsträckning än tydliga progressionsämnen. En fördel i arbetet kan vara att samtliga ämnen genomlysts i samband med Gy11 och att större förändringar av ämnenas samlade innehåll därför rimligen inte borde behövas. Uppdraget att se över programstrukturerna bör genomföras utifrån en riktning mot ytterligare något fastare studievägar än i dag. Vid en eventuell förändring av systemet med meritpoäng⁸⁴ kan översynen av programstrukturerna behöva ta hänsyn till vilka ämnen som i högre grad bör ingå obligatoriskt i de nationella programmen. Ett förberedande uppdrag kan sannolikt ges till Skolverket tidigast hösten 2017, och utredningen bedömer att Skolverket behöver mer än 18 månader på sig för att göra nödvändiga omarbetningar på ett grundligt och väl förankrat sätt. Uppdraget bör även omfatta en översyn av de kurser som även fortsättningsvis ska kunna erbjudas inom vuxenutbildningen, så att de matchar gymnasieskolans ämnen. Skolverket och den författningstekniska utredningen bör arbeta i nära dialog under uppdragens genomförande.

Utredningen vill särskilt understryka vikten av dessa underlag för fortsatta ställningstaganden kring ämnesbetyg. Skolverkets förberedande uppdrag bör delrapporteras för att myndighetens ställningstaganden om ämnesdelning och principer för programuppbyggnad ska kunna ligga till grund för fortsatt beslut om arbetets inriktning.

Om lagstiftaren beslutar om ett införande av ämnesbetyg kommer andra ämnesindelningar i vissa fall att ligga till grund för lärares legitimation och behörighet. Föreskrifterna för lärares legitimation och behörighet behöver då i dessa ämnen ses över så att utfärdade

⁸⁴ Dir. 2016:24.

legitimationer kan anpassas till den nya ämnesindelning som ska gälla.

Ett grundligt implementeringsarbete kommer därefter att krävas. Det ska finnas tid för skolor, rektorer och lärare att bli förtrogna med det nya systemet. Implementering bör inledas i god tid och fortgå även efter att nya föreskrifter om ämnen m.m. beslutats. Eftersom allt detta, som framgått, innebär ett omfattande arbete bedömer utredningen att ämnesbetyg i gymnasieskolan kan börja tillämpas som tidigast från och med läsåret 2020/21.

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.

Gymnasiesärskolan reformerades 2013 och av Gymnasieutredningens direktiv framgår att regeringen anser att det därför är rimligt att avvakta med en övergripande översyn av skolformen. Regeringen konstaterar dock att det är viktigt att reglerna för gymnasiesärskolan harmonierar med vad som gäller för gymnasieskolan, så att samverkan mellan de båda skolformerna underlättas. Om utredaren föreslår förändringar av gymnasieskolan som bedöms påverka överensställningen mellan de båda skolformerna behöver därför följdändringar när det gäller gymnasiesärskolan också övervägas. Av tilläggsdirektiv⁸⁵ framgår också att utredaren ska analysera för- och nackdelar med ämnesbetyg jämfört med kursbetyg samt utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg även för gymnasiesärskolan.

Utredningen instämmer i att det är rimligt att avvakta med en övergripande översyn av gymnasiesärskolan. Vår utgångspunkt är att reglerna för gymnasiesärskolan ska harmoniera med bestämmelserna för gymnasieskolan. Det innebär dock inte att allt kan eller bör bli lika.

25.20.1 Bedömningen av elevers stödbehov

Utredningen konstaterar att alla elever i gymnasiesärskolan omfattas av skollagens bestämmelser om stöd. Det gäller såväl elever på nationella program som elever på individuella program. Utredningen vill understryka att skolformen i sig inte ersätter det stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd som en elev kan vara i behov av. Detta behöver dock tydliggöras för att undvika oklarheter och främja en likvärdig tillämpning av stödbestämmelserna i gymnasiesärskolan. Utredningen föreslår därför att det ska tydliggöras i skollagen att en bedömning av elevens stödbehov ska göras om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav för kurser eller de kravnivåer för ämnesområden som ska uppnås. Förslaget föranleder en ändring i skollagen.

⁸⁵ Dir. 2015:141.

25.20.2 Grundskoleämnena

Det finns behov av att kunna individanpassa utbildningar på nationella program i gymnasiesärskolan. Det kan för vissa elever handla om möjligheten att läsa vissa ämnen enligt gymnasieskolans ämnesplaner, vilket är möjligt redan i dag. Undervisningen av elever som läser kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner ger möjlighet till samverkan mellan gymnasiesärskolan och gymnasieskolan. För vissa elever kan det i stället handla om ett behov av individanpassning genom möjligheten att läsa ämnesområden från ett individuellt program. Dessa befintliga möjligheter till individanpassning visar på en stor spännvidd, men mellan dessa möjligheter finns det enligt utredningens bedömning ett glapp eftersom det inte är möjligt att individanpassa genom att eleven får undervisning enligt grundskolans kursplaner. Undervisning av elever enligt grundskolans kursplaner skulle också ge möjlighet till samverkan mellan skolformer.

Utredningen föreslår att elever i gymnasiesärskolan ska få möjlighet att läsa grundskoleämnena inom ramen för ett individuellt anpassat program. Ett tillägg föreslås därför i gymnasieförordningen om individuellt anpassat program.

Utredningen gör bedömningen att det sannolikt är ett begränsat antal elever på de nationella programmen som önskar läsa ett eller flera ämnen enligt grundskolans kursplaner. Om en elev uppnår kunskapskraven i flera av grundskolans ämnen kan det också finnas anledning att fundera på om eleven tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan.

25.20.3 Övriga förslag vad gäller gymnasiesärskolan

Som nämnts tidigare framgår av utredningens direktiv är det viktigt att reglerna för gymnasiesärskolan harmonierar med vad som gäller för gymnasieskolan, så att samverkan mellan de båda skolformerna underlättas. Utgångspunkten för utredningens arbete har därför varit att regleringen ska vara så enhetlig som möjligt. Utredningen har gått igenom samtliga förslag som gäller gymnasieskolan och tagit ställning till i vilka fall motsvarande förändringar bör göras i gymnasiesärskolan. Samtidigt kan andra förhållanden i gymnasie-

särskolan och skolformens särskilda karaktär motivera att konsekvensändringar inte bör göras utan särskilda överväganden.

För vissa av utredningens frågor behövs därför en särskild översyn för att det ska vara möjligt att göra bedömningen om vissa anpassningar behöver göras i gymnasiesärskolan. Det gäller t.ex. justeringar i utbudet av program, frågor om garanterad undervisningstid, ett estetiskt ämne och gymnasiesärskolearbetet, samt elevernas aktiva deltagande i verksamheten. Därutöver kan också bl.a. frågan om huruvida folkhögskoleutbildningar ska vara tillgängliga för de ungdomar i gymnasiesärskolans målgrupp som inte fyllt 18 år behöva övervägas särskilt.

Utifrån en bedömning av när lika villkor bör gälla föreslår utredningen att en målparagraf för gymnasiesärskolans målgrupp bör införas på motsvarande sätt som föreslås för gymnasieskolan. Vidare är våra förslag om överlämning och aktivitetsansvaret generella och det framgår uttryckligen att förslagen även gäller gymnasiesärskolan. Hemkommunen har samma ansvar för gymnasiesärskolans elever som för eleverna i gymnasieskolan. Det talar för att hemkommunens pådrivande ansvar för att ungdomar ska börja en gymnasieutbildning bör gälla även för gymnasiesärskolan. Huvudmannens ansvar för att eleverna i gymnasiesärskolan ges möjlighet att nå målen för sin utbildning gäller i princip redan i dag men bör förtydligas på samma sätt som för gymnasieskolan. Vårdnadshavarnas medverkansansvar bör gälla på samma sätt som i gymnasieskolan liksom att rektorn vid upprepade eller längre frånvaro ska se till att frånvaron utreds. Bestämmelserna om avslutande av utbildning bör gälla även gymnasiesärskolan, för att synliggöra skolans ansvar att motverka studieavbrott. Likaså bör möjligheten att gå längre i gymnasiesärskolan förtydligas genom att rätten att gå om en kurs lyfts upp i skollagen. Mentorsfunktionen bör regleras och införas även i gymnasiesärskolan. Huvudmannens skyldighet att följa upp och i den individuella studieplanen redovisa den faktiska undervisningstiden som eleven erbjudits bör likaså gälla i gymnasiesärskolan. Det bör även bestämmelserna om sammanhållen skoldag, strukturerad undervisning och stöd utifrån utbildningen i dess helhet. Därutöver bör även konsekvensändringar i läroplanen för gymnasiesärskolan göras i den s.k. rektorskatalogen med innebörden att krav på ett varierat utbud av stödåtgärder ska gälla även i denna skolform. Förslaget om att Skolverket regelbundet ska redovisa

behov av förnyelse av gymnasieutbildningarna till regeringen bör gälla även gymnasiesärskolans utbildningar liksom förslaget om statligt stöd för att stimulera regional samverkan om ett allsidigt utbildningsutbud. Vidare bör förslaget om att yrkesutbildning behöver få en bättre arbetslivsanknytning gälla även för gymnasiesärskolan och sådana frågor bör därför hanteras inom ramen för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning, på motsvarande sätt som föreslås för introduktionsprogram.

När det gäller ämnesbetyg gör utredningen samma bedömning som för gymnasieskolan och menar att ämnesbetyg med stor sannolikhet även skulle ha en positiv inverkan på gymnasiesärskolan. Ämnesbetyg har en potential att mer långsiktigt stödja elevernas lärande och underlätta lärares arbetssituation även i denna skolform. I det fortsatta utredningsarbetet om ett eventuellt införande av ämnesbetyg bör behoven hos gymnasiesärskolans elevgrupp särskilt beaktas.

25.21 Bestämmelsen om statsbidrag till elever under 18 år för folkhögskoleutbildning tillämpas inte

I dag ska statsbidrag kunna ges till en folkhögskola som antar en elev under 18 år som går ett introduktionsprogram. Bestämmelsen kan dock inte tillämpas eftersom den inte är förenlig med skollagens bestämmelser om entreprenad.

Förslag:

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

Bestämmelsen om statsbidrag är inte förenlig med skollagen

I avsnitt 23.4 samt i bilaga 12 beskrivs hur skollagens bestämmelser om entreprenad och bestämmelsen i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen⁸⁶ har bidragit till oklarheter för både folkhögskolans och gymnasieskolans huvudmän. Den senare bestämmelsen som innebär att folkhögskolan får anta yngre elever som går ett introduktionsprogram i gymnasieskolan är, enligt utredningens bedömning, inte förenlig med skollagens bestämmelser om entreprenad. Om en gymnasieskola genom dispens överlämnar undervisning på introduktionsprogram på entreprenad bör inget statsbidrag betalas ut eftersom folkhögskolan då fullgör gymnasieskolans uppgifter. Enligt Folkbildningsrådet har heller inga statsbidrag betalats ut enligt bestämmelsen.

Utredningen föreslår därför att sista meningen i tredje stycket i 9 § i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen stryks.

Inga utökade möjligheter för ungdomar under 18 år att gå en folkhögskoleutbildning

Utredningen ska ta ställning till om folkhögskoleutbildningar ska vara tillgängliga även för ungdomar som inte fyllt 18 år och, om så är fallet, i vilken utsträckning.

I avsnitt 25.1 föreslår utredningen förändringar inom det kommunala aktivitetsansvaret som syftar till att i första hand vägleda alla ungdomar mot eller tillbaka till gymnasieutbildning. I de fall alla sådana möjligheter har uttömts för den unga kan utbildning vid folkhögskola övervägas.

Folkhögskolan riktar sig i huvudsak till personer äldre än 18 år men vissa begränsade möjligheter finns även för yngre personer. Om en ungdom under 18 år vill studera allmän kurs på folkhögskola förutsätter det att den unga inte längre är inskriven i gymnasieskolan. Det förutsätter också att hemkommunen står för finansieringen och att folkhögskolan bedömer att den kan ta emot ungdomen, eftersom han eller hon inte är garanterad någon plats. Vad gäller studiemotiverande folkhögskolekurser är den nedre

⁸⁶ 9 § tredje stycket, sista meningen.

åldersgränsen i dag 16 år, vilket möjliggör för yngre elever att studera vid folkhögskola, förutsatt att de är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.⁸⁷

Gymnasieskolan erbjuder en möjlighet till utbildning tillsammans med jämnåriga elever, vilket kan vara viktigt ur såväl pedagogisk som studiesocial synpunkt. För gymnasieskolan gäller också t.ex. skollagens krav på likvärdighet, systematiskt kvalitetsarbete och tillsyn. Detta är viktigt för såväl kvalitet som rättssäkerhet. I gymnasieskolan finns vidare krav på värdegrundsarbete och på tillgång till studie- och yrkesvägledare, elevhälsa samt behöriga och legitimerade lärare. En elev i gymnasieskolan har också rätt till stöd eller särskilt stöd. Dessutom kan en elev i gymnasieskolan läsa en utbildning på ett yrkesprogram.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att ytterligare utvidga möjligheterna till folkhögskoleutbildning för ungdomar under 18 år och att befintliga möjligheter bör nyttjas med viss restriktivitet. Det innebär dock inte att folkhögskoleutbildning är uteslutet för enskilda ungdomar. När det gäller ungdomar över 18 år ska dock även dessa i första hand vägledas mot gymnasieskolan.

25.22 Skolverkets arbete med stöd och kompetensutveckling

Huvudmän, rektorer och lärare behöver få ett utökat stöd i sitt arbete med att utveckla kvaliteten i undervisningen och att arbeta elevcentrerat. Utvecklingsinsatser behöver vara effektiva och bör syfta till att bygga kapacitet för lokalt utvecklingsarbete och sprida goda exempel.

Förslag:

1. Skolverket bör få i uppdrag att genomföra en satsning på kompetensutveckling för mentorer och när det gäller stöd och stimulans till elever i gymnasieskolan.

⁸⁷ Den föreslagna strykningen i förordningen om statsbidrag till folkbildningen påverkar inte de åtgärder som kan rymmas inom aktivitetsansvaret.

2. Skolverket bör ta fram allmänna råd om undervisningens genomförande.

25.22.1 Det finns behov av kompetensutveckling för att anpassa gymnasieskolans arbetsätt till målet att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning

Utredningen har kunnat konstatera att det på grund av att gymnasieskolan inte är obligatorisk ibland tycks finnas ett synsätt som innebär att ansvaret för att klara studierna endast är elevens, som om gymnasieskolan fortfarande var en urvalsskola och inte till för alla ungdomar. Ett sådant förhållningssätt inte dock är förenligt med skollagens och läroplanens bestämmelser. Gymnasieskolans arbetsätt behöver anpassas till målet att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Enligt de referensgrupper och fokusgrupper som utredningen har talat med är många positiva till regeländringarna när det gäller extra anpassningar och särskilt stöd. Mindre tid läggs numera på att utarbeta åtgärdsprogram och de nya bestämmelserna om extra anpassningar har flyttat fokus till undervisningens förmåga att möta alla elever. Samtidigt bedömer många lärare och rektorer att de inte har förutsättningar att möta alla elevers individuella behov. Lämpligt stöd måste erbjudas lärarna för att de ska kunna möta elevernas olika behov och förutsättningar.

En central framgångsfaktor för att lyckas med att förhindra studieavbrott och förebygga ofullständiga studier är att bygga förtroendefulla relationer med eleverna. Här spelar mentorn en viktig roll. Många lärare som arbetar som mentorer tycker dock att rollen är otydlig och ibland svår.

Utredningen bedömer att en särskild kompetensutvecklings-satsning för gymnasieskolan som gäller såväl ledning och stimulans för alla elever som extra anpassningar och särskilt stöd behöver komma till stånd. Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att genomföra kompetensutvecklingsinsatser för att utveckla arbetet med såväl ledning och stimulans för alla elever i gymnasieskolan, som med extra anpassningar och särskilt stöd, inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram. Sådan kompetensutveckling bör även innehålla en satsning på mentorskap och på hur det kan utvecklas och stödjas lokalt.

En sådan satsning ska syfta till att lyfta kvaliteten i gymnasieskolan som helhet och till att alla ungdomar ges reella förutsättningar att fullfölja en gymnasieutbildning, genom att satsningen bygger kapacitet för lokalt utvecklingsarbete och sprider goda exempel. Mot bakgrund av att många lärare efterfrågar specialpedagogiskt stöd bör ett sådant perspektiv integreras. Utredningen bedömer att Skolverket bör få stor frihet att utforma satsningen utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

25.22.2 Allmänna råd om undervisningens genomförande

Skolverket har tagit fram allmänna råd för planering och genomförande av undervisningen i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.⁸⁸ Där anges bl.a. närmare hur lärare i dessa skolformer bör planera och genomföra undervisningen och hur rektorn bör ge förutsättningar för en strukturerad undervisning. För grundskolans del kan bestämmelsen om strukturerad undervisning och Skolverkets allmänna råd om undervisningens genomförande tydliggöra gällande krav och underlätta tillämpningen i praktiken. Motsvarande allmänna råd finns dock inte för gymnasieskolan.

Enligt uppgifter från utredningens referensgrupper utgör de nämnda allmänna råden ett bra stöd för planeringen av undervisningen i grundskolan. Utredningen anser därför att Skolverket bör ta fram allmänna råd om undervisningens genomförande i gymnasieskolan liknande de allmänna råden för planering och genomförande av undervisningen i de obligatoriska skolformerna.

⁸⁸ Skolverket: Allmänna råd om planering och genomförande av undervisningen – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. 2011.

25.23 Genomförande av utredningens förslag, ikraftträdande och tillämpning

Genomförandet av utredningens förslag bör göras så samlat som möjligt. De flesta förslag kan tillämpas från och med läsåret 2018/19. Förslaget som gäller enhetliga behörighetskrav till nationella program bör dock tillämpas först ett läsår senare.

Förslag:

1. Författningsförslagen träder i kraft den 1 januari 2018.
2. Bestämmelserna om ett mål för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, hemkommunens pådrivande ansvar, rätten att gå om en kurs, överlämning samt undantaget från vissa behörighetskrav tillämpas från och med den 1 januari 2018.
3. Bestämmelserna om grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram, ändringar i rätten till utökat program och garanterad undervisningstid på nationella program, förändringar av utbudet och innehållet när det gäller nationella program och inriktningar, namnbyte på barn- och fritidsprogrammet, undersköterskeexamen på vård- och omsorgsprogrammet, förändringar vad gäller ett estetiskt ämne och gymnasiearbetet, förändringarna när det gäller programinriktat individuellt val samt bedömning av nyanlända elevers kunskaper tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2018. Äldre regler gäller för utbildning som påbörjats före den 1 juli 2018. De upphävda bestämmelserna om preparandutbildning ska fortfarande tillämpas på utbildning som påbörjats före den 1 juli 2018.
4. Enhetliga behörighetskrav till nationella program tillämpas i sin nya lydelse första gången vid antagningen inför läsåret 2019/20. Äldre regler gäller vid antagning som sker inför läsåret 2018/19.
5. Övriga bestämmelser tillämpas från och med den 1 juli 2018. För tid dessförinnan gäller dessa bestämmelser i deras äldre lydelse.

6. Skolverket bör få ett förberedande uppdrag att genomföra revideringsarbete och ett uppdrag att genomföra implementeringsinsatser med anledning av utredningens förslag.
7. De särskilda satsningar på bl.a. kompetensutveckling som Skolverket föreslås hantera bör införas från 2018.
8. En eventuell reform om ämnesutformning och ämnesbetyg bör kunna förenas med de förslag som lagts. Det kräver dock vissa anpassningar som bör beaktas i det ytterligare utredningsarbete som utredningen föreslagit. Ett system med ämnesbetyg kan tillämpas tidigast från och med läsåret 2020/21 och bör föregås av ett utredningsarbete samt en översyn av ämnen och program.

För att stödja målet om att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, och för att bidra till en ökad bredd och helhetssyn samt ett större ansvarstagande i gymnasieskolan krävs en mängd åtgärder. De förslag som utredningen lämnar har beskrivits i detta kapitel. Sammantaget kommer förändringarna att kräva ett omfattande genomförande- och implementeringsarbete.

Utredningen bedömer att samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2018 och att de flesta förslag ska tillämpas från den 1 juli 2018. Vissa bestämmelser behöver dock kunna tillämpas redan från den 1 januari 2018 bl.a. eftersom de har betydelse för mottagandet och antagningen. De bestämmelser som gäller enhetliga behörighetskrav till nationella program ska tillämpas först inför läsåret 2019/20, för att ungdomar i god tid ska känna till de förändrade behörighetskraven och vad de kommer att innebära för yrkesprogram.

För att ovan beskriva tidpunkter för ikraftträdande och tillämpning ska vara möjliga bör Skolverket få ett förberedande uppdrag att bl.a. bereda underlag för justeringar i programstrukturerna för de nationella programmen, liksom för att informera om kommande förändringar och genomföra ett långsiktigt implementeringsarbete.

Vad gäller utredningens bedömning om ämnesbetyg krävs fortsatt utredningsarbete. Ett system med ämnesbetyg kan tillämpas tidigast från och med läsåret 2020/21.

26 Konsekvenser

26.1 Kraven för konsekvensanalys

Konsekvenser av en kommittés förslag ska redovisas i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Regeringen anger närmare i utredningens direktiv¹ vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i betänkandet (7 §). Utredningen ska enligt dessa angivelser särskilt redovisa vilka konsekvenser förslagen får för vuxenutbildningen, barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och behovet av tillgänglighet samt för förutsättningarna för full delaktighet i utbildning för elever med funktionsnedsättning.

Utredningen ska också redovisa om föreslagna förändringar när det gäller rätten att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan får konsekvenser för arbetsplatsförlagt lärande (APL) inom lärlingsutbildningen i gymnasieskolan. Vidare ska utredningen redovisa hur genomströmningen i gymnasieskolan kan påverkas av föreslagna förändringar när det gäller rätten att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan och vilka konsekvenser sådana förändringar kan få för elevernas övergång till arbetslivet.

Enligt utredningens tilläggsdirektiv² om möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska utredningen också utreda vilka eventuella konsekvenser för tillträde till vidare utbildning en sådan förändring skulle få.

¹ Dir. 2015:31.

² Dir. 2015:141.

26.2 Problemet och vad som ska uppnås

Andelen elever som går ut grundskolan utan att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program ökar, samtidigt som många elever inte når målen för sina studier i gymnasieskolan. Att ha fullföljt en gymnasieutbildning är ett kvitto på att man utvecklat förmågor som är viktiga såväl i arbetslivet som för vidare studier. Arbetslösheten bland ungdomar som inte fullföljt en gymnasieutbildning är ungefär dubbelt så hög som bland dem som fullföljt utbildningen. Det finns emellertid inte någon skyldighet att påbörja eller fullfölja en gymnasieutbildning i dag.

Gymnasieutredningen fick därför i uppdrag att överväga om det bör vara obligatoriskt för ungdomar att gå en gymnasieutbildning eller om andra åtgärder som ger drivkrafter att påbörja och fullfölja en sådan utbildning är att föredra. Som en del i detta huvudsakliga uppdrag har utredningen också fått i uppdrag att föreslå justeringar i utbudet av program och inriktningar samt andra kvalitetshöjande åtgärder i gymnasieskolan.

Stressen bland gymnasieskolans elever har ökat de senaste åren och många elever, särskilt flickor, upplever negativ stress kopplad till betygen.³ Genom ett tilläggsdirektiv⁴ har utredningen därför fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i syfte att reducera stress hos elever.

26.3 Utredningens förslag i korthet

Utredningen föreslår bestämmelser som ska syfta till att hemkomuner och huvudmän agerar aktivt och pådrivande för att ungdomar ska påbörja och ges möjlighet att nå målen för en gymnasieutbildning. Utöver dessa regleringar föreslås en rad åtgärder för att förbättra gymnasieutbildningarnas kvalitet. Det gäller bl.a. förslag på hur introduktionsprogrammen kan utvecklas. Det handlar också om en viss utökad undervisningstid samt förslag på hur bestämmelserna om stödåtgärder kan stärkas.

³ Dir. 2015:141.

⁴ Dir. 2015:141.

Utredningen föreslår också vissa justeringar i utbudet av nationella program och inriktningar samt hur ett estetiskt ämne kan ingå i alla nationella program. Vidare lägger utredningen förslag på enhetliga behörighetskrav till gymnasieskolans nationella program samt hur elevens rätt att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan ska ingå i ett fullständigt yrkesprogram, med möjlighet för eleven att välja bort dessa kurser.

Mot bakgrund av tilläggsdirektivet om att utreda förutsättningarna för att införa ämnesbetyg föreslår utredningen en utveckling i riktning av ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola men att en sådan modell utreds vidare eftersom ytterligare beslutsunderlag krävs.

26.4 Alternativa förslag och nollförslag

26.4.1 Tvärgående insatser – mer effektivt än obligatorisk gymnasieskola

Utredningen har gått igenom för- och nackdelar med att införa en formell skyldighet att gå i gymnasieskolan. Utredningen har påvisat att det finns flera nackdelar med att införa en sådan skyldighet, se vidare i kapitel 10. Utredningen ser dessutom att ett eventuellt förslag om obligatorisk gymnasieskola ändå skulle kräva de föreslagna insatserna samt ur ett ekonomiskt perspektiv skulle medföra högre kostnader än de förslag som utredningen lägger fram. Det gäller bl.a. kostnader för skolpliktsbevakning, skolskjuts och måltider. Utredningens förslag bedöms således vara mer ändamålsenliga, enklare att hantera för skolans personal och mer kostnads-effektiva än ett obligatorium. Enligt direktiven saknas utrymme för att inte lägga några förslag i syfte att alla ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Att lämna mindre långtgående förslag än de utredningen lämnar skulle dock inte ge tillräckligt goda förutsättningar för alla ungdomar att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen bedömer därför att våra förslag har den ambition som krävs utan att vara förenade med de kostnader som ett obligatorium skulle innebära.

Utredningen lämnar en rad förslag som syftar till bättre utbildningskvalitet för eleven. I huvudsak handlar det om viss utökad undervisningstid, krav på sammanhållna skoldagar, strukturerad

undervisning, mentorskap, systematisk överlämning, krav på mer ändamålsenligt och varierat stöd samt utveckling av introduktionsprogrammen. Ytterligare förslag hade varit tänkbara men skulle minska hanterbarheten för gymnasieskolan.

Ett alternativ till den reform det innebär att införa ämnesbetyg är att göra förändringar som minskar betygsstressen för elever på andra sätt och som möjliggör mer stabilitet och fördjupning. Ett konkret alternativ skulle kunna vara att inrätta fler längre kurser i gymnasieskolan i stället för att införa ämnesbetyg. Ett annat alternativ skulle kunna vara att möjliggöra för alla elever att få räkna bort en eller ett fåtal kurser där de har lågt betyg vid meritvärdering i urvalet till högre utbildning. Andra relevanta förslag skulle kunna vara kompetensutveckling, stödmaterial samt ökat stöd för samverkan mellan skolor för att kvalitetssäkra betygssättningen i gymnasieskolan. Utredningen bedömer dock att de nämnda alternativen inte medför samma positiva konsekvenser för gymnasieskolan som ämnesbetyg i termer av minskad stress samt utrymme för fördjupning och kunskapsutveckling, liksom när det gäller att t.ex. förbättra lärares arbetssituation. Ytterligare alternativ som diskuterats i bl.a. utredningens referensgrupp med forskare är möjligheten att införa examensprov i gymnasieskolan. En annan alternativ lösning som nämnts är att på olika sätt använda censorer och externa bedömare i samband med betygssättning. Dessa alternativ har dock utredningen inte haft möjlighet att analysera närmare.

26.4.2 Relevanta justeringar i utbudet

Alternativa lösningar när det gäller utbudet av program hade kunnat innebära antingen fler förslag till justeringar, färre justeringar eller inga justeringar alls. Utredningens förslag bygger på en samlad bedömning av vilka förändringar som är mest angelägna i nuläget. Utredningen har gjort bedömningen att förslagen sammantaget inte bör vara så många och så omfattande att de skapar instabilitet i det nationella utbudet. De är hanterbara inom gymnasieskolan samtidigt som de är relevanta och tar hänsyn till aktuella behov av förändring.

När det gäller förslag om grundläggande högskolebehörighet inom ett fullständigt yrkesprogram är ett alternativ att göra kurs-

erna obligatoriska för alla yrkesprogramselever. Utredningen bedömer dock att det kan innebära risker för minskad genomströmning, vilket i sin tur kan innebära nackdelar för individen och samhället genom att det medför kostnader för utanförskap eller för kompletterande utbildning på gymnasial nivå. Att i stället välja en modell med svag styrning, t.ex. att enbart reglera hur kurserna schemaläggs, riskerar att inte leda till de önskade fördelarna, dvs. att fler ungdomar ska känna sig oförhindrade att välja program efter intresse och att de nationella programmen ska erbjuda en bred gemensam kunskapsbas. Att avstå från att välja den utbildning man är intresserad av kan ha en negativ inverkan på studiemotivationen och öka risken för studieavbrott, programbyte eller behov av kompletterande utbildning på gymnasial nivå.

26.5 Vilka berörs?

I dag finns över en halv miljon (537 014) ungdomar i gymnasieålder (16–20 år) i Sverige. Av dessa ungdomar är 48 procent flickor och 52 procent pojkar. I det lika breda åldersspannet 11–15 år finns nästan lika många (533 397) barn som står inför gymnasieåldern. Några fler finns bland de lägre åldrarna och kullarna fortsätter att öka längre ner i grundskolans årskurser.⁵

Utredningens förslag syftar i synnerhet till att dessa barn och ungdomar ska få bättre möjligheter att påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning och det är således barn och ungdomar som berörs i första hand. Det finns emellertid även många andra aktörer som berörs mer eller mindre för att så ska kunna ske.

I Sverige finns 290 kommuner, 860 skolenheter med offentlig huvudman och 440 skolenheter med enskild huvudman. Totalt erbjuder 846 skolenheter yrkesprogram och lika många erbjuder högskoleförberedande program. Något fler skolenheter, 888, erbjuder introduktionsprogram. Inom gymnasiesärskolan finns 279 skolenheter, varav 32 har enskild huvudman och resterande offentlig huvudman.⁶ Utredningen lägger förslag som kommer att innebära ett visst utökat ansvar för hemkommuner och huvudmän.

⁵ www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/, hämtad 2016-09-23.

⁶ www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-databaser, hämtad 2016-09-23.

Enskilda huvudmän, vissa branscher, arbetsmarknadens parter och lärosäten kommer också att beröras av förslagen.

Även vårdnadshavare samt personal som arbetar inom ramen för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan berörs av utredningens förslag. Förslagen kommer vidare att beröra myndigheter, i synnerhet skolmyndigheterna, genom arbete med förslagets implementering och inspektion av regleringens efterlevnad.

26.6 Konsekvenser för ungdomar och elever

Som nämndes ovan syftar utredningens förslag i första hand till att ha effekt för ungdomar och elever. Utredningen har under arbetets gång haft ett tydligt elev- och ungdomsperspektiv. Genom bl.a. fokusgrupper med elever, referensgrupper med elevorganisationer, verksamhetsbesök på skolor samt en genomgång av ungas syn på utbildning och utbildningsval i kapitel 7, har utredningen tagit del av ungdomars röster.

Utredningen lämnar förslag på ett förstärkt ansvar på flera nivåer för att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning. Det gäller bl.a. förslag om hemkommunens pådrivande ansvar, förtydligande av rektors ansvar att skyndsamt följa upp frånvaro samt vårdnadshavarens medverkansansvar. Utredningen föreslår även krav på eleven att aktivt närvara och delta, om eleven inte har giltiga skäl att utebli, vilket innebär att elevens skyldighet stärks. Förslagen avses leda till att färre elever avbryter sin utbildning och att fler når målen för sin utbildning.

Med utredningens förslag ges elever också tydligare rättigheter till gymnasieutbildning. För vissa elever kommer det att innebära att de erbjuds mer tid att nå målen för sin utbildning i gymnasieskolan.

Utredningens förslag om systematisk överlämning och att alla elever ska ha en mentor innebär att viktig information om elevens kunskapsutveckling inte går förlorad. Utredningen bedömer också att elevens övergång till annan utbildning underlättas och elevens möjlighet till vardaglig stöttning förbättras med dessa förslag. Vidare bedöms förslag som gäller undervisningstid, sammanhållna skoldagar, strukturerad undervisning och ett varierat stöd innebära

bättre förutsättningar för eleven att genomföra utbildningen med kvalitet och att närvara i skolan hela dagen.

Förslaget om att grundläggande behörighet ska ingå i ett fullständigt yrkesprogram bedöms kunna bidra till att elever med intresse för ett yrkesområde i högre utsträckning kommer att välja ett yrkesprogram. Eleven kan då känna en trygghet i att behörigheten ingår utan att detta aktivt behöver efterfrågas av eleven.

Det är viktigt att alla elever på nationella program har goda förutsättningar för att klara utbildningen och undvika skolmisslyckanden eftersom dessa i vissa fall kan leda till studieavbrott. Utredningen föreslår därför att behörighetskraven till yrkesprogram höjs och likställs med behörighetskraven till högskoleförberedande program. Det innebär att knappt 800 fler elever kommer att vara obehöriga från grundskolan till ett nationellt program och i stället gå på ett introduktionsprogram. Utredningen föreslår också att de elever som är behöriga till programinriktat individuellt val ska kunna inrikta sig mot ett högskoleförberedande program, vilket innebär bredare möjligheter för elever på introduktionsprogram att börja inrikta sig mot ett nationellt program. Sammantaget bedömer utredningen att de ungdomar som börjar på ett nationellt program kommer ha bättre förkunskaper och bättre möjligheter att lyckas med sina studier på ett nationellt program.

De elever som börjar sin gymnasieutbildning inom ramen för introduktionsprogrammen kommer att möta en tydligare struktur vad gäller utbildningsplan, studieplan, tid, samt dokumentation av utbildningen, vilket stärker likvärdigheten och rättsäkerheten samt underlättar vid övergångar. Detta bedöms innebära en trygghet för dessa elever utan att göra avkall på nödvändig individanpassning.

Utredningen föreslår flera justeringar i utbudet av inriktningar på nationella program så att utbildningarna på ett bättre sätt stämmer överens med elevernas efterfrågan och framtida möjligheter på arbetsmarknaden. Förändringarna utgår i huvudsak från att vissa inriktningar i dag är små, varför mycket få elever berörs av dem. Utredningen bedömer att dessa justeringar kommer att innebära bättre möjligheter för eleverna att få en bredare kunskapsbas.

Utredningen bedömer att de nationella programmen kan ges ett något utökat innehåll och föreslår därför att ett estetiskt ämne ska ingå som ett gymnasiegemensamt ämne i alla nationella program. Att utbildningen får ett utökat kunskapsinnehåll kan medföra en

viss ökad arbetsbelastning för eleverna. Samtidigt finns det flera brister i dag när det gäller i vilken mån eleverna ges förutsättningar till utbildning på heltid. Ett utökat kunskapsinnehåll genom införandet av ett estetiskt ämne i kombination med viss utökad undervisningstid samt en förbättrad uppföljning och redovisning av undervisningstiden, kan bidra till att elevernas utbildning på ett bättre sätt ger förutsättningar för heltidsstudier. Samtidigt får alla elever möjlighet till den breddning och stimulans som det innebär att läsa ett estetiskt ämne, utan att de behöver välja bort något annat ämne. Tillsammans med utredningens övriga förslag om bl.a. sammanhållen skoldag, stöd och ämnesbetyg kommer elevers upplevda stress sannolikt att minska.

Som en ytterligare åtgärd föreslår utredningen att ett arbete mot ämnesbetyg ska fortsätta. Konsekvenser av att införa ett system med ämnesbetyg är enligt utredningens bedömning bl.a. att stressen minskar för elever i gymnasieskolan samtidigt som eleverna ges mer tid till kunskapsutveckling och fördjupning. Detta förväntas leda till såväl ökad motivation som ökad genomströmning.

Slutligen bör understryckas att när fler elever lyckas med sina studier i gymnasieskolan ökar deras möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och aktivt deltagande i samhällslivet samtidigt som risken för utanförskap minskar.

Barnrättsperspektivet

Utredningen bedömer att flertalet av förslagen kommer bidra till en bättre skolmiljö och bättre möjligheter för en elev att nå målen för sin gymnasieutbildning. Till exempel lägger utredningen förslag som stärker ungdomars rätt till utbildning och stöd i sin gymnasieutbildning. Övriga konsekvenser för ungdomar och elever hanteras i avsnittet 26.6 ovan.

26.7 Konsekvenser för kommunerna

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte ska åläggas nya obligatoriska uppgifter utan att de får ekonomisk kompensation för detta. Ett antal av utredningens lagförslag innebär tydliggöranden av gällande lagstiftning för att

främja en likvärdig tillämpning. Det innebär att flertalet förslag inte medför några ökade kostnader för kommunerna. I följande avsnitt motiveras några särskilda förslag som utredningen bedömer bör redogöras för, även om de inte bedöms medföra några kostnadskonsekvenser. Vissa förslag innebär dock ökade kostnader. Det gäller förslagen om;

- ökad garanterad undervisningstid
- hemkommunens pådrivande ansvar för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning
- systematisk överlämning
- bättre dokumentation för elever på introduktionsprogram
- krav på bedömning av nyanlända elevers kunskaper.

Beräkningen av kostnader för förslagen bygger i vissa fall på antaganden och i andra fall på fasta beräkningsgrunder.⁷ När det gäller uppgifter om elever på enskilda program, programtyper och årskullar görs dessa antaganden utifrån tidigare läsår eftersom få prognoser finns att tillgå.

Vissa av utredningens förslag antas också innebära minskade kostnader, vilka redogörs för i avsnittet nedan. I avsnitt 26.9 redogörs för de totala ökade och minskade kostnaderna samt finansieringen av utredningens förslag.

26.7.1 Utökad garanterad undervisningstid

Förslagen som gäller viss utökad garanterad undervisningstid bedöms som nämnts innebära ökade kostnader. Utredningen beräknar att kostnaden uppgår till sammanlagt ca 63,6 miljoner kronor⁸

⁷ Vad gäller den lönekostnad för lärare och tjänstemän på 270 kronor i timmen som används i beräkningarna bygger den på en månadslön på 45 400 kronor, inklusive sociala avgifter (sociala avgifter uppgår till 42 procent, vilket gör att lön multiplicerat med 1,42 ger total kostnad). Kostnaden för en undervisningstimme är uppskattad till 18 kronor per elev utifrån lönekostnaden på 270 kronor i timmen och en undervisningsgrupp på 15 elever.

⁸ Vad gäller den ökade garanterade undervisningstiden om 50 timmar för elever på yrkesprogram bygger beräkningen på ett antagande om 32 000 elever i en årskull och en timkostnad på 18 kronor för undervisning per elev (aktuell schablon angiven av Utbildningsdepartementet). Angående ökningen av den garanterade undervisningstiden på samtliga nationella program om 20 timmar utifrån förslaget om ett estetiskt ämne och förändringar när det

per år när bestämmelsen tillämpas på all ny utbildning på nationella program, dvs. från och med den 1 januari 2021, se tabell 26.1 nedan.

Tabell 26.1 Kostnader för utökad garanterad undervisningstid per år, miljoner kronor

	Ht 18	Vt 19	Ht 19	Vt 20	Ht 20	Vt 21	Ht 21
Nybörjare i år							
1 ht 2018	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6
Nybörjare i år							
1 ht 2019			10,6	10,6	10,6	10,6	10,6
Nybörjare i år							
1 ht 2020					10,6	10,6	10,6
Summa/år	10,6		31,8		53		63,6

26.7.2 Åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning

Hemkommunens pådrivande ansvar och aktivitetsansvaret

Utredningens förslag om hemkommunens pådrivande ansvar för att ungdomar ska påbörja en gymnasieutbildning direkt efter grundskolan bedöms utgöra ett nytt åtagande och därmed innebära en ökad kostnad. Förslaget innebär högre krav på det förebyggande arbetet. Kostnaden beräknas uppgå till ca 4,2 miljoner kronor⁹ per år från och med den 1 januari 2018.

När det gäller utredningens förslag om att aktivitetsansvaret ska peka mot gymnasieskolan i första hand bedömer utredningen att detta bör innebära en effektivisering när mindre fokus behöver läggas på alternativa åtgärder. Det är också rimligt att anta att färre

gäller gymnasiearbetet, bygger antagandet på en elevgrupp om 96 000 elever (alla nationella program läsåret 2015/16) och samma timkostnad som ovan. Kostnaden per termin och år är avrundad till en decimal.

⁹ Beräkningen bygger på ett antagande om 3 100 elever som inte påbörjar en gymnasieutbildning, vilket motsvarar de 2,5 procent som 2015 inte påbörjade en gymnasieutbildning höstterminen efter årskurs 9. Den bygger vidare på en genomsnittlig uppskattad tidsåtgång på 5 timmar per ungdom och en lönekostnad på 270 kronor i timmen. Kostnaden för det nya åtagandet beräknas således utifrån arbetet med de ungdomar som inte påbörjar en gymnasieutbildning direkt efter grundskolan. Ansvaret för åtgärder som syftar till att t.ex. få en ungdom att återuppta avbrutna gymnasiestudier faller inom det kommunala aktivitetsansvaret.

elever kommer att omfattas av aktivitetsansvaret med anledning av utredningens övriga förslag.

Utredningen bedömer vidare att förslaget om att aktivitetsansvaret inte ska följa upp elever som är inskrivna på ett introduktionsprogram innebär en viss avlastning för kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. Dessa förslag bör medföra minskade kostnader för kommunerna.

Minskade kostnader i aktivitetsansvaret

I och med att det tidigare informationsansvaret ersattes av aktivitetsansvaret ansåg regeringen att förslagen om att kommunerna ska föra register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret och att kommunerna ska dokumentera de åtgärder som de erbjuder ungdomarna medförde ökade kostnader för kommunerna. Även hanteringen av rapportering om omfattande otillåten frånvaro medförde ökade kostnader. Regeringen aviserade därför i budgetpropositionen för 2014¹⁰ att anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning skulle ökas med 5 miljoner kronor 2014. Vidare beräknade regeringen att anslaget skulle ökas med 10 miljoner kronor per år från och med 2015. Som nämnts ovan bedömer utredningen att arbetet med såväl alternativa åtgärder som registerföringen kommer att minska med utredningens förslag. Det är emellertid svårt att uppskatta ett antal vad gäller hur många färre som kommer att omfattas. Det är dock rimligt att anta att andelen elever som avbryter sin utbildning i gymnasieskolan kommer att minska med utredningens förslag. Utredningen har därför gjort en grov uppskattning att anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning bör kunna minskas med 3 miljoner kronor per år från och med 2020, när samtliga förslag och satsningar är i bruk. Utredningen bedömer även att det är rimligt att anslaget minskas i viss utsträckning tidigare än så, eftersom vissa av utredningens förslag ska tillämpas redan den 1 januari 2018 och flertalet av Skolverkets uppdrag ska starta redan hösten 2017. Anslaget uppskattas kunna minskas med ca 1 miljon kronor från 2018 och med ca 2 miljoner kronor från 2019.

¹⁰ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25.

Vidare bedömer utredningen att förslagen om vårdnadshavarens medverkansansvar och elevens skyldighet att aktivt närvara och delta i utbildningen bör underlätta kommunens arbete med att främja att alla ungdomar går i gymnasieskolan. Detta bedöms dock inte innebära några ekonomiska konsekvenser.

Nyanlända elever i aktivitetsansvaret

Utredningen föreslår också att det ska tydliggöras att nyanlända ungdomar mellan 16 och 20 år som har uppehållstillstånd och som har blivit folkbokförda vid en tidpunkt när de inte omfattats av skolplikt ska ingå i aktivitetsansvaret. Detta har i dag uppfattats som otydligt av kommunerna. Förslaget är ett förtydligande av nuvarande bestämmelser i 29 kap. 9 § skollagen och det bedöms inte medföra någon utökad kostnad för kommunerna eftersom dessa ungdomar redan i dag ska erbjudas gymnasieutbildning.

Systematisk överlämning och mentorskap

När det gäller systematisk överlämning mellan skolformer innebär detta ett visst utökat åtagande i förhållande till skrivningarna i läroplanen. Även om ett visst sådant arbete redan sker i dag bedömer utredningen att förslagen kommer medföra ett utökat arbete och vissa ökade kostnader för kommunerna. Kostnaden beräknas till 5,5 miljoner kronor per år från och med den 1 januari 2018.¹¹

I skollagen 2 kap. 9 § och läroplanen för gymnasieskolan avsnitt 2.1 Kunskaper samt 2.6 Rektors ansvar, uttrycks ett ansvar för rektorn och skolan att följa elevens utveckling och för elevens möjlighet att nå målen. Förslaget om att alla elever ska ha en mentor tydliggör detta ansvar, dvs. rektorns pedagogiska ansvar och skolans ansvar för att följa varje elev, genom att mentorsfunktionen anges i skollagen. Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska

¹¹ Beräkningen bygger på ett antagande om 122 000 elever i en årskull (motsvarar läsåret 2015/16), en uppskattad tidsåtgång när det gäller överlämning på 10 minuter per elev och en lönekostnad på 270 kronor i timmen. Tiden innefattar den totala tiden som grundskolans och gymnasieskolans personal beräknas använda. Tiden kan komma att utgöras av kommunikation mellan grundskolans och gymnasieskolans personal om i huvudsak sådana uppgifter som finns tillgängliga, t.ex. betyg, bedömning av nyanlända elevers kunskaper eller eventuella åtgärdsprogram.

konsekvenser för kommunerna. Som ett stöd till huvudmännen för att utveckla mentorsfunktionen föreslår utredningen en satsning på kompetensutveckling för mentorer i gymnasieskolan.

Rätt till utbildning

Utredningens förslag tydliggör att elever på introduktionsprogram har rätt till utbildning i tre år från det att eleven påbörjade utbildningen eller till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år i det fall det innebär en längre utbildningstid än tre år. Redan i dag ska studier på introduktionsprogram bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier, vilket ska motsvara heltid på nationella program. Hemkommunen är därtill enligt gällande bestämmelser skyldig att erbjuda eleverna en gymnasieutbildning upp till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Detta tydliggörande medför inga utökande kostnader.

Innebörden av bestämmelsen om att en elev som går på ett introduktionsprogram och som flyttar till en annan kommun har rätt att fullfölja utbildningen enligt den nya huvudmannens utbildningsplan, anses följa av de allmänna bestämmelserna om elevens rätt att påbörja utbildning och hemkommunens skyldighet att erbjuda utbildning. Även detta förslag innebär därmed ett tydliggörande som inte bedöms medföra några ökade kostnader för kommunsektorn.

Minskade kostnader inom vuxenutbildningen

Med anledning av ovan nämnda förslag, som syftar till att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, bedömer utredningen att andelen som når målen för sin utbildning i gymnasieskolan kommer att öka. Förslaget om grundläggande behörighet inom ett fullständigt yrkesprogram kan även komma att innebära att färre elever behöver läsa in behörigheten inom vuxenutbildningen (komvux). Färre elever kan också komma att behöva läsa in särskild behörighet inom komvux med anledning av rätten till utökad program på yrkesprogram. Tillsammans antas förslagen bidra till att genomströmningen i gymnasieskolan ökar och att behoven av studier inom komvux minskar.

Som redogjorts för tidigare i kapitel 4, fick ca 74 procent av eleverna som direkt efter grundskolan började på ett nationellt program hösten 2012 examen på tre år. Den totala genomströmningen efter tre år, dvs. när även elever som börjat på ett introduktionsprogram inkluderas i statistiken, uppgick till ca 65 procent. Utredningen gör en grov uppskattning att andelen som uppnår en examen på tre år kan antas öka från 74 procent till ca 80 procent när utredningens förslag fått full effekt, vilket inträffar vid vårterminens slut 2023. Då har dessutom den första elevkull som påbörjade gymnasieskolan med högre behörighetskrav för yrkesprogram gått tre år i gymnasieskolan. Ökningen motsvarar ca 5 000 elever ytterligare som får examen. Komvux kan dock även fortsättningsvis behöva vara en möjlighet för elever som uppnått målen i gymnasieskolan men som önskar byta inriktning på sin utbildning eller komplettera med en särskild behörighet.

Under 2015 studerade 71 038 personer i åldersgruppen 20–24 år inom komvux; totalt studerade 214 811 personer från 19 år och uppåt inom komvux. Utredningen uppskattar grovt att det med anledning av utredningens förslag kan komma att röra sig om ca 1 500 färre elever per år som kommer att studera inom komvux när förslagen har fått full effekt. En årsplats inom komvux kostar 47 500 kronor, vilket innebär minskade kostnader med ca 71 miljoner kronor per år. Utredningen föreslår därför, med förväntan om att förslagen ska ha avsedd effekt på genomströmningen i gymnasieskolan, att regeringen minskar antalet platser på komvux med 1 500 platser från 2023.

Utredningen bedömer dock att genomströmningen i gymnasieskolan kommer att öka successivt eftersom flera förslag ska tillämpas redan från och med den 1 januari 2018. Uppskattningsvis kan det handla om en ökning med ca 1 procent till 2019, vilket motsvarar ca 1 000 elever. Denna ökning av antalet elever som får examen kan antas innebära att ca 300 färre kommer att studera i komvux 2019, vilket motsvarar minskade kostnader på ca 14 miljoner kronor. Utredningen uppskattar grovt att de minskade kostnaderna totalt sett sedan bör öka enligt följande:

- ca 600 platser (28 miljoner kronor) till 2020
- ca 900 platser (42 miljoner kronor) till 2021
- ca 1 200 platser (56 miljoner kronor) till 2022

- ca 1 500 platser (71 miljoner kronor) till 2023 när utredningens förslag fått full effekt.

Utredningen föreslår därför att antalet platser minskas redan från 2019 på det sätt som ovan redogjorts för.

Utredningen vill understryka att även måluppfyllelsen när det gäller elever på introduktionsprogrammen bedöms öka med förslagen. Det är dock mycket svårt att uppskatta den ökningen eftersom grupperna på introduktionsprogrammen, i synnerhet på språkintröduktion, kan variera kraftigt i antal.

26.7.3 Bättre dokumentation

Utredningen föreslår flera åtgärder för bättre dokumentation, varav vissa bedöms utgöra nya åtaganden. Det handlar bl.a. om förslaget att den erbjudna undervisningstiden ska redovisas i den individuella studieplanen, eftersom informationen måste kopplas till varje elev. Kostnaden beräknas till ca 5,4 miljoner kronor.¹²

Även förslaget om krav på skriftlig bedömning av de gymnasiekurser eleven inte uppnår godkänt betyg i, bedöms vara ett nytt åtagande. Redan i dag finns motsvarande krav för grundskoleämnen. Alla elever på introduktionsprogram läser inte heller gymnasiekurser. Utredningen bedömer att förslaget innebär en viss ökad kostnad för kommunerna. Kostnaden beräknas uppgå till ca 0,5 miljoner kronor.¹³

Totalt bedöms kostnaderna för dokumentation uppgå till 5,9 miljoner kronor per år när bestämmelsen tillämpas för all utbildning i gymnasieskolan, se tabell 26.2 nedan.

¹² Beräkningen bygger på ett antagande om 122 000 elever i en årskull och en tidsåtgång på 10 minuter per elev under utbildningen som helhet. Lönekostnaden uppgår även i detta fall till 270 kronor i timmen.

¹³ Summan utgår från en elevgrupp om 43 000 elever, vilket motsvarar samtliga elever på introduktionsprogrammen läsåret 2015/16. Utredningen har utifrån uppgifter från Skolverkets uppföljning av introduktionsprogrammen från 2014 uppskattat att ungefär hälften av eleverna läser minst en gymnasiekurs och att hälften av dessa elever inte når godkänt betyg, dvs. ca 25 procent av alla elever på introduktionsprogram. Uträkningen bygger på en uppskattad tidsåtgång på 10 minuter för dokumentation per elev och en lönekostnad på 270 kronor per timme. Kostnaden per termin och år är avrundad till en decimal för de högre beloppen.

Tabell 26.2 Kostnader för skriftlig bedömning och redovisning av undervisningstid per år, miljoner kronor

	Ht 18	Vt 19	Ht 19	Vt 20	Ht 20	Vt 21	Ht 21
Nybörjare i år 1 ht 2018	0,98	0,98	0,98	0,98	0,98	0,98	0,98
Nybörjare i år 1 ht 2019			0,98	0,98	0,98	0,98	0,98
Nybörjare i år 1 ht 2020					0,98	0,98	0,98
Summa/år	0,98		2,9		4,9		5,9

När det gäller förslag om gymnasieintyg och sammanställning handlar det om en tydligare åtskillnad mellan dokumenten. Utredningen vill betona att arbetet med planen för fortsatt utbildning samt framtida studieplaner bör underlättas väsentligt av att skriftliga bedömningar finns dokumenterade, vilket i sin tur kan innebära en effektivisering.

26.7.4 Bedömning av nyanlända elevers kunskaper

Angående kravet på bedömning av nyanlända elevers kunskaper bedömer utredningen att förslaget medför en utökad uppgift för huvudmannen som i dag enbart är skyldig att bedöma nyanlända elevers språkkunskaper. Förslaget medför därför en kostnad för kommunerna. Kostnaden för bedömningen beräknas uppgå till ca 7,6 miljoner kronor¹⁴ per år från och med höstterminen 2018.

Utredningen vill dock betona att det stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning som utredningen föreslår ska tas fram bör utgöra ett viktigt komplement till bedömningen av elevens kunskaper och underlätta bedömningsarbetet.

¹⁴ Beräkningen utgår från antalet elever som registrerades i år 1 på språkintrödningsläsåret 2015/16, vilket var ca 14 000 elever.¹⁴ Beräkningen bygger vidare på en tidsåtgång på 2 timmar per elev och en lönekostnad på 270 kronor i timmen. Som nämnts tidigare kommer vissa elever som börjar på språkintrödningsläsåret och som kommer direkt från grundskolan nyligen att ha genomgått en motsvarande bedömning, varför en ny sådan inte kommer att vara nödvändig. Huvudmannen ska dessutom redan i dag bedöma elevens språkkunskaper, vilket innebär att en del av bedömningen redan är ett åtagande för huvudmannen.

26.7.5 Justeringar vad gäller program, inriktningar och kurser

När det gäller de justeringar av program och inriktningar som utredningen föreslår syftar samtliga förslag till att skapa ett mer ändamålsenligt utbud. Vissa utbildningar blir bredare och något mindre specialiserade, vilket enligt utredningens bedömning gör dem mer attraktiva för bredare elevgrupper. Det kan i vissa fall möjliggöra större elevgrupper. Justeringarna innebär därför effektiviseringsmöjligheter för kommunerna. Vidare föreslår utredningen statligt ekonomiskt stöd till kommuner för att synliggöra modeller för regional samverkan kring utbildningsutbud, vilket också kan innebära effektiviseringsmöjligheter.

När det gäller förslag om skyldighet att erbjuda programinriktat individuellt val bedömer utredningen att det inte bör innebära någon ytterligare kostnad eftersom kommunens skyldighet att erbjuda preparandutbildning samtidigt tas bort.

Vidare föreslår utredningen att grundläggande behörighet ska rymmas inom ett fullständigt yrkesprogram. I dag läser många elever utökat program för att tillgodogöra sig kurser för grundläggande behörighet, vilket med utredningens förslag inte kommer att behövas. Utredningen föreslår också att elever på yrkesprogram ska ha rätt till utökat program med samma omfattning som i dag, dvs. 300 gymnasiepoäng, för att läsa yrkeskurser eller kurser som leder till särskild behörighet. Som nämnts i kapitel 25 ska det vara den enskilda elevens beslut att eventuellt välja att läsa utökat program och utbildningsvägarna ska även fortsättningsvis från huvudmannens sida vara organiserade för 2 500 gymnasiepoäng. Behörighetsgivande kurser är ofta mindre kostsamma att erbjuda än yrkeskurser. Samtidigt kan antas att färre elever totalt sett kommer att välja att läsa utökat program jämfört med i dag, när utökningen inte längre avser grundläggande behörighet. Utredningen bedömer därför att förslaget sammantaget inte innebär några ytterligare kostnader för kommunerna.

Ett införande av ett estetiskt ämne på alla nationella program innebär ett utökat kunskapsinnehåll i programmen. Förändringen innebär konsekvenser vad gäller gymnasiearbetet och en viss utökning av undervisningstiden, vilket bedöms medföra en kostnad som har redovisats tidigare. Vad gäller förslaget i övrigt föreslås huvudmannen inom vissa ramar få välja vilka ämnen som erbjuds

och kan då välja att erbjuda de som lokalt är mest lämpliga. Eftersom alla elever på nationella program har rätt att läsa en kurs i ett estetiskt ämne inom ramen för det individuella valet i dag bedöms inte förslaget medföra några ytterligare kostnader utöver den som gäller utökningen av undervisningstiden. Det har endast gått några få år sedan ett estetiskt ämne var obligatoriskt i gymnasieskolan. Enligt vad utredningen fått kännedom om torde det därmed fortfarande finnas tillgång till lärare i estetiska ämnen.

26.7.6 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna – en översikt

I tabell 26.3 nedan redovisas de sammanlagda ökade och minskade kostnaderna per år. I avsnitt 26.9 redogörs för finansieringen av förslagen.

Tabell 26.3 Ökade och minskade kostnader för kommunerna per år, miljoner kronor

Ökade kostnader	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hemkommunens pådrivande ansvar	4,2*	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Systematisk överlämning	5,5*	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Bedömning av nyanlända elevers kunskaper	3,8	7,6*	7,6	7,6	7,6	7,6
Bättre dokumentation	0,89	2,9	4,9	5,9*	5,9	5,9
Utökad garanterad undervisningstid	10,6	31,8	53	63,6*	63,6	63,6
Summa	25	52	75,2	86,8*	86,8	86,8
Minskade kostnader						
Aktivitetsansvaret		1	2	3*	3	3
Komvux		14	28	42	56	71*
Summa		15	30	45	59	74
Differens kvar att finansiera:	25	37	45,2	41,8	27,8	12,8

* Permanent kostnad.

26.7.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Det

innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Merparten av förslagen i betänkandet innebär en mer precis reglering. Det rör sig om frågor där utredningen anser att en utökad reglering är nödvändig utifrån det övergripande målet att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. I flertalet av dessa förslag blir effekterna på den kommunala självstyrelsen i praktiken begränsade eftersom de tydliggör gällande bestämmelser. Andra förslag är ambitionshöjningar och har viss inverkan på det kommunala självstyret; det handlar om flera nya paragrafer och ändringar i ett antal bestämmelser. Det bör framhållas att skolan sedan länge är specialreglerad och att staten bedriver en aktiv tillsyn på området.

Den förstärka utbildningsinriktningen inom det kommunala aktivitetsansvaret och hemkommunens pådrivande ansvar för att alla elever ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning är en förskjutning av inriktningen på arbetet inom det kommunala aktivitetsansvaret, respektive en ny obligatorisk uppgift för kommunerna, vilka i viss utsträckning inskränker den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms dock vara motiverad med hänsyn till det ändamål förslagen syftar till, dvs. att säkerställa att hela samhället, oavsett kommun, verkar för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning så att den ungas framtida etablering underlättas med stora samhällsekonomiska vinster som följd. Förslagen innebär dock inte att någon ny kommunal verksamhet ska utformas, utan visst arbete i samma riktning sker redan i dag inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret, och den utpekade riktningen gymnasieskola är redan i dag en skyldighet för kommunerna att erbjuda. Enligt förslagen ges också kommunerna stor frihet i att utforma arbetet.

Utredningen föreslår att hemkommunen ska bli skyldig att erbjuda programinriktat individuellt val. Samtidigt läggs förslag om att avveckla preparandutbildningen. Utredningen bedömer därför att förslaget inte bör påverka den kommunala självstyrelsen. Dessutom avser erbjudandet av programinriktat individuellt val utbildning som inriktas mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar själv eller genom samverkansavtal.

Utredningen lägger också förslag som påverkar kommunen i egenskap av huvudman och arbetsgivare för skolpersonal. Dessa förslag bedöms få obetydliga konsekvenser för självstyrelsen.

26.7.8 Konsekvenser för skolans personal

Det är viktigt att ökade krav på dokumentation och andra arbetsuppgifter än undervisning noggrant vägs mot den nytta de har för eleven. Utredningen lägger även fram vissa förslag som medför möjligheter till förenklingar för skolans personal. I det följande sammanfattas de förslag som kan få ovan nämnda konsekvenser.

Utredningen föreslår att innehållet i den individuella studieplanen ska preciseras samt att elever på introduktionsprogram ska ges en skriftlig bedömning i gymnasiekurser de inte uppnår godkänt betyg i. Förslagen kan komma att leda till ett visst ökat administrativt arbete för skolorna. Utredningen menar dock att förändringarna är viktiga, dels för att garantera elevens rätt till utbildning och undervisningstid, dels för att introduktionsprogrammen även fortsättningsvis ska kunna utformas för den enskilda eleven. Skriftliga bedömningar görs redan för grundskoleämnena men det kommer att krävas en viss utökad tid för dokumentation för lärare på introduktionsprogram.

Angående förslaget om systematisk överlämning bedömer utredningen att en sådan bestämmelse kommer att innebära att viktig information framkommer i god tid, vilket i sin tur kommer att underlätta för lärare i mötet med den nya eleven och skapa bättre förutsättningar för eleven att fullfölja utbildningen. Skolformer ska redan i dag ha ett förtroendefullt samarbete. Utredningen menar dock att bestämmelserna om en systematisk överlämning kan komma att innebära ytterligare arbetsuppgifter för såväl grundskolans som gymnasieskolans personal. Formerna för överlämningen och vilka uppgifter det ska gälla bör beslutas lokalt.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om strukturerad undervisning även ska omfatta gymnasieskolan. Förslaget innebär ett ökat fokus på lärarens pedagogiska uppdrag och innebär på så sätt ett stöd för professionen. Utredningen bedömer även att förslaget om sammanhållna skoldagar kommer att underlätta för lärare eftersom undervisningen och arbetet fördelas mer jämnt över

veckan och dagarna. Vidare kan förslaget om ett estetiskt ämne innebära ökade möjligheter till heltidsanställningar för lärare i estetiska ämnen samt ökad möjlighet för sådana lärare att arbeta på en och samma skola i stället för på flera.

Förslaget om att beslutet om förlängd undervisningstid ska flyttas till rektors nivå innebär en effektiviseringsmöjlighet i skolornas arbete, eftersom det innebär att ett pedagogiskt beslut underlättas genom att det tas nära eleven. Vidare bedöms utredningens samlade förslag om tydliggörandet av bestämmelserna om stöd underlätta skolornas arbete med att upptäcka stödbehov, erbjuda relevanta stödinsatser samt att utreda, dokumentera och följa upp stöd.

Förslaget om att alla elever ska ha en mentor innebär inte att det ska åläggas en bestämd yrkeskategori inom skolan att inneha mentorsrollen utan olika typer av kvalificerad personal kan bära uppdraget. Uppgifterna som rör mentorskapet finns redan i dag reglerat i skolförfattningarna men genom förslaget pekas en samlad funktion ut. Rektor avgör hur mentorskapet ska organiseras vid skolenheten. Utredningen lägger också fram förslag för att stödja skolans personal, däribland kompetensutveckling för mentorer.

26.8 Konsekvenser för staten

26.8.1 Långsiktiga konsekvenser

Utredningen bedömer att flera av förslagen kommer att ha omfattande långsiktiga konsekvenser. Det handlar bl.a. om en förändring av samhällets och ungdomars syn på vikten av en gymnasieutbildning. Det handlar också om långsiktigt positiva effekter på samhället genom att fler ungdomar påbörjar och fullföljer en gymnasieutbildning, vilket innebär att färre ungdomar riskerar arbetslöshet och utanförskap och i stället kan klara sin egen försörjning och vara aktiva i samhället.

26.8.2 Konsekvenser för Skolverket

Vid uppskattningar för kostnaderna har utredningen utgått från tidigare jämförbara uppdrag och insatser samt gjort en uppskattning av föreslagna insatserns förväntade omfattning, för att landa i en så rimlig kostnad som möjligt.

Utredningen lägger en rad förslag på uppdrag till Skolverket. Utredningens förslag om att Skolverket ska tillhandahålla introduktionsprogramsutvecklare (s.k. IM-utvecklare) innebär att myndigheten ska upphandla eller genomföra utbildning av dessa utvecklare för att sedan kunna erbjuda detta stöd under en period. Skolverket har i dag ett liknande uppdrag med APL-utvecklare som kan utgöra viss vägledning i arbetet. Satsningen bör pågå i 3 år. Utredningen bedömer att kostnaden för satsningen bör uppgå till ca 20 miljoner kronor per år från och med januari 2018.

Vidare föreslår utredningen att Skolverket ska genomföra kompetensutveckling när det gäller stöd och mentorskap. Kostnaden uppskattas till minst 10 miljoner kronor för arbete från halvårsskiftet 2017 till halvårsskiftet 2019. När det gäller kostnader för IM-utvecklare samt stödmaterial och utbildningsinsatser angående mentorer och stöd, föreslår utredningen att dessa ska rymmas inom Skolverkets uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram.¹⁵ Detta kan innebära omprioriteringar eller att förslagen eventuellt kan genomföras över en längre tidsperiod. Förslag läggs också fram om att Skolverket i samråd med Universitet- och högskolerådet (UHR) ska utveckla stöd för bedömning av utländsk utbildning.

Båda dessa förslag innebär en utökad arbetsuppgift för myndigheten under en begränsad period på 2 år. Det sistnämnda innebär också en viss arbetsinsats från UHR. Utredningen uppskattar kostnaden till ca 10 miljoner kronor för arbetet från halvårsskiftet 2017 till halvårsskiftet 2019. Uppdraget föreslås ingå i Skolverkets uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.¹⁶ Även här kan omprioriteringar behöva göras.

I betänkandet föreslås också att Skolverket ska genomföra generella genomförande- och implementeringsinsatser, vilket

¹⁵ Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram, dnr U2015/03844/S.

¹⁶ Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska, dnr U2015/3356/S.

kommer att innebära ytterligare arbetsuppgifter för myndigheten i samband med införandet av reformen. Dessa insatser utgörs bl.a. av framtagande av allmänna råd om undervisningens genomförande, justeringar av de nationella programmen, beredningsunderlag gällande estetiskt ämne och informationsarbete. Tillsammans kommer dessa förslag innebära en ökad arbetsinsats för Skolverket under en begränsad period och det är rimligt att särskilda medel avsätts för detta så att förslagets implementering underlättas. Utredningen bedömer att uppdraget spänner över många delar av gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt flera program och inriktningar. Utredningen uppskattar kostnaden till totalt 20 miljoner kronor från halvårsskiftet 2017 till halvårsskiftet 2019.

I betänkandet finns också förslag om ett nationellt programråd för de högskoleförberedande programmen och ett utökat ansvar för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning att beakta introduktionsprogrammen och gymnasiesärskolan i sitt arbete. Förslag läggs även om ett separat utvecklingsråd för introduktionsprogram. Dessa förslag innebär vissa inledande uppgifter med t.ex. tillsättande av ledamöter vilket även innebär bestående utökade arbetsuppgifter för myndigheten. I samband med utredningens förslag på justeringar bland utbudet av inriktningar och program föreslås att Skolverket också ges ett samlat uppdrag att se över behovet att justera utbudet av program och inriktningar med ett intervall om tre till fem år. Även detta innebär en bestående uppgift för myndigheten. Kostnaderna för dessa uppgifter uppskattas till ca 1 miljon kronor per år från och med januari 2018 genom en permanent höjning av Skolverkets förvaltningsanslag.

Vidare föreslår utredningen ett statligt ekonomiskt stöd för att synliggöra modeller för regional samverkan kring utbildningsutbud, vilket beräknas uppgå till 20 miljoner kronor per år från och med januari 2019. Utredningens beräkning i tabell 26.4. nedan avser en period på 3 år.

26.8.3 Kompetenssamverkan och fortsatt utredningsbehov

Betänkandet innehåller förslag om att regeringen tillsätter en delegation eller ger ett myndighetsuppdrag för kompetenssamverkan mellan studie- och yrkesvägledning, elevhälsa och lärare vilket

innebär en kostnad för staten. Satsningen beräknas pågå i 3 år och kostnaden uppskattas till ca 6 miljoner kronor per år från och med januari 2018.

Utredningen lämnar däremot inga beräkningar när det gäller ett arbete i riktning mot ämnesbetyg, eftersom ett sådant system måste utredas vidare. I en sådan utredning bör även kostnadskonsekvenser utredas.

26.8.4 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen – besparing

Utredningen bedömer att förslagen om att alla ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning innebär en besparing för Arbetsförmedlingen – i första hand när det gäller arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar i gymnasieskolans målgrupp men även när det gäller viss ersättning.

Förslagen om att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning medför att utgifterna bör minska för aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för ungdomar i åldersgruppen 16–19 år. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen uppgick antalet ungdomar som hade någon av dessa ersättningar till ca 1 800 personer i augusti 2016. En del av dessa är yngre och har sannolikt avbrutit sina studier i gymnasieskolan medan en större andel är 19 år och kan ha gått tre år i gymnasieskolan och t.ex. lämnat med ett studiebevis. Det är viktigt att understryka att en gymnasieexamen ökar möjligheterna till arbete betydligt, varför gruppen sannolikt till mindre del består av ungdomar med en examen. Utredningen uppskattar att ca hälften av dessa (900 personer) saknar gymnasieexamen, och med utredningens förslag därmed i framtiden kommer att vara i gymnasieutbildning. Kostnaden för ersättningen till dessa ungdomar uppgick till 2 200 kronor per person. Det innebär minskade kostnader för ersättning på ca 23,7 miljoner kronor. Om eleverna i stället är i gymnasieutbildning har de rätt till studiehjälp på 1 050 kronor per månad.¹⁷ Den totala besparingen uppgår därför till ca 14,3 miljoner kronor från 2020. Utredningen bedömer dock att det bör finnas en besparing tillgänglig på hälften av det

¹⁷ Studiehjälp betalas ut tio månader om året.

totala beloppet redan året innan, dvs. 7,1 miljoner kronor från 2019.

Av dessa 1 800 ungdomar befann sig 540 i olika arbetsmarknads-politiska program. Utredningen bedömer även i detta fall att ca hälften inte har en gymnasieexamen och att motsvarande grupp därmed kommer att finnas i gymnasieutbildning när utredningens förslag tillämpas. Kostnaden för hälften av dessa 540 personer (270 personer) uppgick till 7 000 kronor per månad. Totalt innebär detta en besparing på ca 22,7 miljoner kronor per år från 2020. Utredningen bedömer dock att det bör finnas en besparing tillgänglig på hälften av det totala beloppet redan året innan, dvs. 11,3 miljoner kronor 2019.

26.8.5 Konsekvenser för folkhögskolor

Utredningen öppnar inte upp för några ytterligare möjligheter för elever under 18 år att läsa på folkhögskola jämfört med vad som är möjligt i dag. Utredningens förslag på en strykning i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen innebär inte några konsekvenser, eftersom bestämmelsen inte kan tillämpas i dag.

26.8.6 Ekonomiska konsekvenser för staten – en översikt

I tabell 26.4 nedan redogörs för de sammantagna ökade och minskade kostnaderna för staten. I avsnittet *Finansiering* redogörs för den totala finansieringen av förslagen.

Tabell 26.4 Ökade och minskade kostnader för staten per år, miljoner kronor

Ökade kostnader	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IM-utvecklare		20	20	20		
Stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning	2,5	5	2,5			
Stödmaterial och utbildningsinsatser när det gäller stöd och mentorskap	2,5	5	2,5			
Genomförande- och implementeringsinsatser	5	10	5			
Nationellt programråd m.m.		1*	1	1	1	1
Kompetenssamverkan mellan studie- och yrkesvägledning, elevhälsa och lärare		6	6	6		
Stöd för regional samverkan			20	20	20	
Summa:	10	47	57	47	21	1
Minskade kostnader						
Arbetsmarknadspolitiska program			11,3	22,7*	22,7	22,7
Ersättningar			7,1	14,3*	14,3	14,3
Summa:			18,4	37*	37	37
Differens kvar att finansiera	10	47	38,6	10	-16	-36

* Permanent kostnad.

26.9 Finansiering

Av tabell 26.5 nedan framgår de totala uppskattade *ökade kostnaderna* per år till följd av utredningens förslag. Av tabellen framgår också att vissa av dessa kostnader *finansieras inom befintliga uppdrag* hos Skolverket. Det gäller som tidigare nämnt IM-utvecklare, stödmaterial och utbildningsinsatser angående mentorskap och stöd samt stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning. I det som benämns som *återstående kostnader* är dessa därför borträknade.

Av tabellen framgår även de totala *minskade kostnaderna* till följd av utredningens förslag, vilka utgår från de uppskattade besparingar och förslag på neddragningar som har redogjorts för tidigare.

Differensen i tabellen utgörs således av de belopp som kräver finansiering från andra medel än de minskade kostnaderna. Finansieringen av dessa belopp redogörs för i texten nedan.

Tabell 26.5 Totala kostnader samt differens kvar att finansiera, miljoner kronor

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ökade kostnader	10	72	109	122,2	107,8	87,2	87,2
Varav finansieras inom befintliga uppdrag	5	30	25	20			
Återstående kostnader	5	42	84	102,2	107,8	87,2	87,2
Minskade kostnader		1	33,4	68	82	96	111
Differens att finansiera	5	41	50,6	34,2	25,8	-8,8	-23,8

Återstående kostnad för andra kalenderhalvåret 2017, dvs. kostnader som inte finansierats av befintliga uppdrag, uppgår till 5 miljoner kronor för genomförande- och implementeringsinsatser. För dessa föreslår utredningen att medel överförs från statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning.¹⁸ Utredningen bedömer att statsbidraget, som enligt budgetpropositionen för 2017¹⁹ utgör en av de mest omfattande satsningarna inom anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet, sannolikt inte kommer att nyttjas fullt ut med hänvisning till tidigare låg nyttjandegrad. Medel bör därför kunna omprioriteras.

Återstående kostnad för 2018 (42 miljoner kronor) föreslås finansieras genom minskade kostnader på 1 miljon kronor i det kommunala aktivitetsansvaret samt med medel (41 miljoner kronor) från statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning.

Återstående kostnad för 2019 (84 miljoner kronor) föreslås finansieras med minskade kostnader på totalt 33,4 miljoner kronor samt med medel (50,6 miljoner kronor) från statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning.

Återstående kostnad för 2020 (102,2 miljoner kronor) föreslås finansieras med minskade kostnader på totalt 68 miljoner kronor samt med ytterligare medel (34,2 miljoner kronor) från statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning.

¹⁸ Förordning (2011:947) om statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning.

¹⁹ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16.

Vidare kan kostnaden för 2021 (107,8 miljoner kronor) finansieras genom minskade kostnader på totalt 82 miljoner kronor samt ytterligare medel (25,8 miljoner kronor) från statsbidraget för gymnasial lärlingsutbildning.

År 2022 kan kostnaden (87,2 miljoner kronor) som därefter är konstant finansieras helt och hållet genom minskade kostnader på 96 miljoner kronor.

År 2023 kan kostnaden (87,2 miljoner kronor) finansieras helt och hållet genom minskade kostnader på 111 miljoner kronor.

26.10 Konsekvenser för företag

26.10.1 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Samtliga av utredningens förslag som riktar sig mot offentliga huvudmän ska också gälla enskilda huvudmän. Som nämnts tidigare handlar det om flera nya paragrafer och ändringar i ett antal bestämmelser. Utredningen lägger inte några förslag som enbart rör enskilda huvudmän. Ett par av förslagen bör dock kommenteras särskilt.

När det gäller förslaget om systematisk överlämning bedömer utredningen att förslaget i praktiken inte innebär några skillnader i förhållande till kommunerna. I fråga om underlag för överlämning finns redan bestämmelser i skollagstiftningen som medför krav på bl.a. dokumentation och dokumenthantering, även om verksamheten i offentliga skolor och i fristående skolor vilar på olika grundprinciper i dessa frågor.

Förslaget om sammanhållna skoldagar innebär att skolor inte kan förlägga undervisningen till enbart t.ex. en förmiddag eller ett par dagar i veckan. Detta kan komma att få konsekvenser för vissa skolors planering av undervisningen. Utredningen vill dock understryka att det handlar om ett förtydligande och att det redan i dag finns krav på heltidsstudier och skolarbetets förläggning.

Hemkommunen ska, enligt särskilda bestämmelser i skollagen, lämna bidrag till enskilda huvudmän för varje elev. Bidraget ska enligt likabehandlingsprincipen beräknas på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag, i enlighet med skollagen. De ökade

kostnader som förslagen kan medföra ska således kompenseras genom bidragsbestämmelserna.

26.10.2 Konsekvenser för branscher

Utredningens förslag syftar till att alla ungdomar ska genomgå en gymnasieutbildning. Utbildad personal är en av de viktigaste förutsättningarna för konkurrenskraftiga företag och effektiva offentliga organisationer i alla delar av landet.²⁰ Utredningen bedömer att branscher sammantaget bör gynnas av förslagen i betänkandet.

Det bör framhållas att en av utredningens generella utgångspunkter när det gäller justeringar av utbudet av nationella program har varit att ungdomar ska förberedas för respektive bransch och samtidigt få en bred kunskapsbas. Vad gäller utredningens förslag om grundläggande behörighet inom ett fullständigt yrkesprogram bedömer utredningen att enstaka yrkesprogram kan komma att påverkas i form av ett visst minskat utrymme för yrkeskurser jämfört med praxis i dag, efter att Skolverket genomfört nödvändiga justeringar. Utredningen menar dock att alla ungdomar är i behov av en bred kunskapsbas för att kunna möta arbetslivet på ett bra sätt samt att det kommer att innebära att fler elever sannolikt söker sig till yrkesprogram, vilket gynnar branschernas kompetensförstärkning.

²⁰ Tillväxtanalys: Regional tillväxt 2015, rapport 2016:1. 2016.

26.11 Särskilda konsekvenser enligt utredningens direktiv

26.11.1 Konsekvenser för vuxenutbildningen

Som tidigare nämnt bedömer utredningen att de samlade förslagen som syftar till att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning bör kunna innebära att fler elever når målen för sin utbildning inom ramen för gymnasieskolan, vilket kommer att medföra en minskad kostnad för vuxenutbildningen. I avsnitt 26.7.2 har utredningen redogjort för denna.

Utredningen bedömer att de förslag som rör ett justerat utbud av program och inriktningar i gymnasieskolan inte kommer att påverka vilka kurser som får erbjudas inom vuxenutbildningen. Sannolikt bör dock kraven för examen inom vuxenutbildningen justeras med anledning av utredningens förslag om att gymnasiearbetet inte ska omfattas av gymnasiepoäng. Det bör även övervägas om en yrkesexamen från vård- och omsorgsprogrammet ska benämnas undersköterskeexamen även inom vuxenutbildningen. Sådana förändringar behöver övervägas särskilt utifrån vuxenutbildningens perspektiv.

Utredningen bedömer vidare att förslag om bl.a. ett tydliggörande av rätten att fullfölja ett introduktionsprogram samt krav på innehåll i elevens individuella studieplan liksom krav på skriftlig bedömning kommer att innebära att fler får en bättre grund att bygga på inom komvux, vilket bör underlätta för mottagandet av elever som kommer direkt från introduktionsprogram.

26.11.2 Konsekvenser för tillträde till vidare utbildning

Mot bakgrund av utredningens förslag om grundläggande behörighet inom ett fullständigt yrkesprogram är det rimligt att anta att fler elever på yrkesprogram kommer att läsa kurser för grundläggande behörighet eftersom dessa kurser ska ingå som ett grundupplägg. Förändringen kan komma att medföra att högskola och universitet får ett bredare rekryteringsunderlag.

Förslaget om att elever på yrkesprogram kan välja att läsa särskild behörighet eller yrkeskurser inom rätten till utökad program kan innebära att något fler elever väljer att läsa särskild behörighet

än tidigare, eftersom utökat program tidigare mest använts för kurser i grundläggande behörighet. Även detta skulle kunna öka rekryteringsbasen till högskoleutbildning.

Vad gäller ämnesbetyg föreslår utredningen att frågan bör utredas vidare. I första hand handlar därmed konsekvenserna om fortsatta utredningsbehov när det gäller den konkreta anpassningen av tillträdessystemet. För ett mer utvecklat resonemang om fortsatta utredningsbehov, se avsnitt 25.19.1.

26.11.3 Konsekvenser för APL inom lärlingsutbildningen av förslaget om grundläggande behörighet

Enligt direktivet ska utredningen särskilt redovisa om föreslagna förändringar när det gäller rätten att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan får konsekvenser för APL inom den gymnasiala lärlingsutbildningen i gymnasieskolan. Utredningen bedömer att förslaget inte riskerar att påverka lärlingselevens APL negativt. Att placera de behörighetsgivande kurserna som ett grundupplägg kräver som mest att 100 poäng från programfördjupningen nyttjas för sådana kurser. Därtill nyttjas det individuella valets 200 poäng. Det innebär att det fortfarande finns utrymme att inom ramen för karaktärsämnen arbetsplatsförlägga minst hälften av utbildningen. Av utbildningens 2 500 poäng utgörs minst 1 500 poäng av kurser i karaktärsämnen.

26.11.4 Konsekvenser för genomströmningen av förslaget om grundläggande behörighet

Utredningen ska också redovisa hur genomströmningen i gymnasieskolan kan påverkas av föreslagna förändringar angående grundläggande behörighet, och vilka konsekvenser sådana förändringar kan få för elevernas övergång till arbetslivet. Utredningen bedömer att förslaget kommer att leda till att fler elever upplever det som en reell möjlighet att välja nationellt program utifrån sitt intresse. Detta kan i sin tur öka chanserna för att eleven fullföljer sin utbildning samt minska behovet av programbyten inom gymnasieskolan eller av att komplettera sin utbildning inom komvux. Den tydliga förstärkning av de aktuella kursernas plats i yrkesprogrammen som

utredningen föreslår har därmed goda chanser att förbättra genomströmning och etablering. Att gå så långt som att göra kurserna obligatoriska för eleverna skulle dock sannolikt, som nämnts, innebära en risk för minskad genomströmning.

26.11.5 Konsekvenser för full delaktighet i utbildning för elever med funktionsnedsättning

Utredningens förslag om bl.a. tydliggöranden av förlängd undervisningstid och individuellt anpassat program samt systematiska överlämningar och mentorsfunktionen syftar till att elever ska mötas utifrån sina behov. Utredningen bedömer att dessa förslag särskilt kommer att gynna elever med funktionsnedsättning och särskilda behov.

Utredningen lägger också flera förslag för att utveckla introduktionsprogrammen, vilka syftar till en individanpassad utbildning för dem som inte uppnått behörighet till nationella program, så att alla elever får tillgång till en anpassad gymnasieutbildning. När det gäller elever inom gymnasiesärskolan lägger utredningen fram förslag om att elever ska kunna få läsa grundskoleämnena inom ramen för gymnasiesärskolan, vilket ökar möjligheterna till individanpassning. Möjligheten att inrätta specialklasser för elever med synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter tas bort. Bestämmelsen finns kvar för elever som på grund av hörselskada inte kan följa den vanliga undervisningen. Under förutsättning att förslaget om SAK-miljöer²¹ leder till lagstiftning bedömer emellertid utredningen att bestämmelsen om specialklasser helt kan tas bort. Bestämmelsen tillämpas enligt utredningens kännedom i mycket liten utsträckning i dag.

²¹ SOU 2016:46 Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.

26.12 Andra konsekvenser

26.12.1 Konsekvenser för vårdnadshavare

Förslag om krav på vårdnadshavare att aktivt medverka till att eleven påbörjar och deltar i gymnasieutbildning ska införas i skollagen. Utredningen bedömer att förslaget innebär ett viktigt signalvärde gentemot vårdnadshavare. Förslaget är ett förtydligande av det ansvar vårdnadshavare har redan i dag enligt föräldrabalken och skollagen. Bestämmelsen innebär dock inte några sanktionsmöjligheter gentemot vårdnadshavare.

Vidare innebär förslaget som betonar elevens skyldighet att närvara och aktivt delta, indirekt ett ansvar också på vårdnadshavaren om eleven är under 18 år.

26.12.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Utredningen har under arbetets gång arbetat löpande med att synliggöra skillnaderna mellan könen. Utredningen bedömer att om hela samhället verkar för att alla ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, och gymnasieskolans kvalitet förbättras så att den kan möta varje enskild individs behov, bidrar det till att alla elever har bättre förutsättningar att nå målen för sin utbildning. Utredningen bedömer därför att förslagen sammantaget bidrar till en ökad jämställdhet mellan könen eftersom en gymnasieutbildning är en grundläggande förutsättning att klara sig på arbetsmarknaden och i vuxenlivet.

26.12.3 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

De integrationspolitiska målen handlar i huvudsak om att politikens utformning ska vila på lika rättigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund.²² Utredningen bedömer att samtliga förslag pekar i en riktning som innebär att alla ges bättre förutsättningar för att nå målen för sin utbildning. Att

²² Ds 2000:1. Kommittéhandboken.

ha genomgått en gymnasieutbildning skapar i sin tur bättre villkor för den enskilda på arbetsmarknaden. En övervägande del av utredningens förslag syftar till att gagna alla ungdomar och elever. Vissa av förslagen bedöms dock gynna nyanlända elever särskilt och vissa förslag enbart riktar sig mot nyanlända elever. Det gäller bl.a. förslagen som syftar särskilt till ett bättre mottagande av nyanlända elever, t.ex. obligatoriskt bedömning av nyanlända elevers kunskaper, samt förslagen som syftar till att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Det gäller också särskilt förslag som rör introduktionsprogrammen, och då i synnerhet språkintroduktion, samt förslaget om vissa undantag från behörighetsreglerna.

26.12.4 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Centrala utgångspunkter för utredningens förslag är att fler elever ska nå målen för sin utbildning samt kunna få en bredare kunskapsbas. Utredningen bedömer att detta bör gynna såväl sysselsättningen som den offentliga servicen i olika delar av landet, eftersom en gymnasieutbildning gynnar deltagande i arbetslivet. Vidare föreslår utredningen även ett statligt ekonomiskt stöd för att gynna regional samverkan i syfte att på regional nivå få ökade möjligheter att kunna erbjuda ett allsidigt urval av program och inriktningar.

26.12.5 Konsekvenser för brottsligheten

Utredningens samlade förslag som syftar till att alla ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning bedöms få en positiv effekt när det gäller brottsligheten. Studier har t.ex. visat att övergången till treåriga yrkesprogram bidrog till att minska brottsligheten. Minskningen var koncentrerad till det tredje året efter gymnasieskolans start, vilket tyder på att skolgången i sig minskar benägenheten att begå brott.²³ Flera undersökningar, bl.a. från Brottsförebyggande

²³ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering: Utbildning och brottslighet – vad händer när man förlängde yrkesutbildningarna på gymnasiet? Rapport 2015:11. 2015.

rådet, visar dessutom att gruppen ungdomar som begått många brott är överrepresenterad bland de som har låga betyg.²⁴

26.12.6 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för den personliga integriteten och att de överensstämmer med EU-rätten.

²⁴ Brottsförebyggande rådet: Ungdomar och brott 1995–2005, rapport 2006:7. 2006.

27 Författningskommentar

27.1 Förslaget till ändringar i skollagen (2010:800)

3 kap.

3 a §

För att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv ska grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete. En systematisk överlämning ska ske när elever övergår från grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Paragrafen är ny och handlar om samarbetet mellan grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

I paragrafen anges att grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska sträva efter ett förtroendefullt samarbete för att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. Bestämmelsen motsvarar delvis skrivningarna om övergång och samverkan i läroplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

I paragrafen anges också att en systematisk överlämning ska ske när elever övergår från grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Även denna bestämmelse har till viss del sin motsvarighet i läroplanerna. För att en systematisk överlämning ska kunna ske måste skolhuvudmän utbyta information och lämna ut uppgifter om sina elever. Det bör främst bli fråga om uppgifter om kunskapsresultat, bedömningar av nyanlända elevers kunskaper, frånvaro och åtgärdsprogram. Ut-

lämnandet förutsätter dock att uppgifterna inte omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller annan tystnadsplikt. I annat fall kan behövas samtycke från eleven och vårdnadshavare (beroende på elevens ålder) för att uppgifterna ska kunna lämnas ut.

Paragrafen behandlas i avsnitten 12.2 och 25.4.4.

5 a §

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, såvida inte annat följer av 8 §.

I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska stödet ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt.

I paragrafen finns bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Av det nya *andra stycket* framgår att stöd i form av extra anpassningar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet om det inte är uppenbart obehövligt. Det innebär att när det befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska stödet i form av extra anpassningar planeras så att det kan ges med utgångspunkt i elevens hela utbildning och inte bara inriktas på en eller ett fåtal kurser. Stödet får dock inriktas på enbart en specifik kurs om det är uppenbart att elevens stödbehov är begränsat till just denna kurs.

Paragrafen behandlas i avsnitten 12.3 6 och 25.6.1.

8 §

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skol-situation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska stödet ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utredning av behov av särskilt stöd.

I tredje stycket införs en bestämmelse om att det särskilda stödet i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet om det inte är uppenbart obehövt. Motsvarande ändring har gjorts i 5 a § och har kommenterats under den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitten 12.3 6, och 25.6.1.

9 a §

När det i 5 a och 8 §§ anges att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås avses för gymnasiesärskolans del att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav för kurser eller de kravnivåer för ämnesområden som ska uppnås.

I paragrafen, som är ny, preciseras vad som avses med kunskapskrav i gymnasiesärskolan när det gäller vissa stödbestämmelser. När det i 5 a och 8 §§ anges att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås avses för gymnasiesärskolans del att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav för kurser eller de kravnivåer för ämnesområden som ska uppnås. Eleven ska då skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar enligt 5 a § eller så ska en anmälan göras till rektorn enligt 8 §. Paragrafen gäller elever på såväl nationella program som individuella program i gymnasiesärskolan. För elever på individuella program ska hänsyn tas till ämnesområdets kravnivåer vid bedömningen av elevens behov av stöd.

Paragrafen behandlas i avsnitten 12.7 och 25.20.1 .

15 kap.

2 §

Målet för gymnasieskolan är att alla ungdomar ska påbörja en gymnasieutbildning och nå utbildningens mål. Gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Utbildningen ska utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsammans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper.

Utbildningen i gymnasieskolan ska i huvudsak bygga på de kunskaper eleverna fått i grundskolan eller i motsvarande utbildning. Den vidareutbildning som ges i form av ett fjärde tekniskt år ska därutöver bygga på de kunskaper eleverna fått på teknikprogrammet eller i motsvarande utbildning.

I paragrafen finns bestämmelser om gymnasieskolans syfte.

Ändringen i första stycket innebär att ett övergripande mål för gymnasieskolan som skolform läggs till. Det anges i paragrafen att målet för gymnasieskolan är att alla ungdomar ska påbörja en gymnasieutbildning och nå utbildningens mål. Här avses ungdomar som tillhör målgruppen för gymnasieskolan enligt 5 §. Den gymnasieutbildning som ska påbörjas kan antingen vara ett nationellt program eller ett introduktionsprogram.

Ansvar för att målet ska nås ligger på olika nivåer i skolsystemet, hos hemkommunen och huvudmannen men också rektorn. Bestämmelsen kompletterar de övergripande syften som gäller inom alla skolformer enligt bl.a. 1 kap. 4 §, 3 kap. 3 § och de syften för gymnasieskolan som framgår av nu aktuell paragraf och 3 § skollagen. Målet för gymnasieskolan ska genomsyra tillämpningen av andra bestämmelser om gymnasieskolan i såväl lag som förordning.

Paragrafen behandlas i avsnitten 25.1 och 25.1.1.

14 a §

Hemkommunen ska verka för att de ungdomar i kommunen vilkas skolplikt har upphört och som har avslutat grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning så snart som möjligt därefter börjar en utbildning i gymnasieskolan.

Huvudmannen ska se till att varje elev ges möjlighet att uppnå målen för utbildningen.

I 2 kap. 8 a § och 3 kap. 3 och 5 a-9 §§ finns bestämmelser om resursfördelning, elevers lärande och personliga utveckling, stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om hemkommunens och huvudmannens ansvar för att få alla ungdomar att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

I första stycket anges att hemkommunen ska verka för att ungdomar i kommunen vilkas skolplikt har upphört och som har avslutat grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning så snart som möjligt därefter börjar en utbildning i gymnasieskolan. Bestämmelsen omfattar ungdomar vars skolplikt upphört och som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning i Sverige. Med motsvarande utbildning avses utbildning i specialskolan eller i en internationell skola. Med utbildning i gymnasieskolan avses nationella program för elever som är behöriga till ett sådant. För elever som inte är behöriga till ett nationellt program är det utbildning på något av gymnasieskolans introduktionsprogram som blir aktuell.

Hemkommunens åtagande innebär att kommunen utöver dagens ansvar att *erbjuda* ungdomar gymnasieutbildning även får

ett *förebyggande och aktivt pådrivande* ansvar vid övergång mellan grundskola och gymnasiekola för att alla ungdomar så snart som möjligt ska börja en gymnasieutbildning. I förebyggande syfte bör hemkommunen bevaka att skolpliktiga och behöriga elever i grundskolans årskurs nio ansöker till en gymnasieutbildning samt arbeta främjande i övergången mellan grundskolan och gymnasieskolan. Det främjande arbetet är särskilt viktigt för elever som ska erbjudas utbildning på introduktionsprogram. I 3 kap. 3 a § finns bestämmelser om systematisk överlämning när elever väl övergår från grundskolan, grundsärskolan eller specialsolan till gymnasieskolan.

Asylsökande ungdomar har som tidigare nämnts rätt till gymnasieutbildning om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år. Sverige har genom att underteckna FN:s barnkonvention förbundit sig att särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (artikel 28 FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen).

Paragrafen kompletterar bestämmelserna om kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar enligt 29 kap. 9 §. Om en ungdom som avslutat grundskolan trots hemkommunens aktivt pådrivande ansvar inte påbörjar en gymnasieutbildning så snart som möjligt efter avslutad grundskoleutbildning tar aktivitetsansvaret vid.

I *andra stycket* tydliggörs huvudmannens ansvar för att eleverna ska ges möjlighet att nå målen för gymnasieutbildningen. Bestämelsen har sin motsvarighet i läroplanen för gymnasieskolan där det framgår att det är skolans ansvar att varje elev på ett nationellt program ges möjlighet att uppnå kraven för en gymnasieexamen. För elever på introduktionsprogram gäller enligt läroplanen att varje elev som avslutat ett sådant program ska ha en plan för och tillräckliga kunskaper för fortsatt utbildning eller uppnå en förberedelse för etablering på arbetsmarknaden. Huvudmannens ansvar för utbildningen slås fast i 2 kap. 8 §, där det anges att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. I andra stycket i nu aktuell paragraf hänvisas till bestämmelserna i 2 kap. 8 a § om resursfördelning, 3 kap. 3 § om elevens lärande och personliga utveckling och 3 kap. 5 a-9 §§ om stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.1.

14 b §

Regeringen får meddela föreskrifter om åtgärder för att en elev ska påbörja eller fortsätta sin utbildning i gymnasieskolan.

I paragrafen, som är ny, finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om åtgärder för att en elev ska påbörja eller fortsätta sin utbildning i gymnasieskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.1.4.

14 c §

Vårdnadshavaren för en ungdom som tillhör målgruppen för gymnasieskolan ska aktivt medverka till att ungdomen påbörjar och deltar i en utbildning i gymnasieskolan.

I paragrafen som är ny, finns bestämmelser om vårdnadshavarnas medverkan till att ungdomar påbörjar och deltar i en utbildning i gymnasieskolan. Bestämmelsen innebär ett förtydligande av det ansvar vårdnadshavare redan i dag har enligt såväl föräldrabalken (FB) som skollagen. Av 6 kap. 2 § FB framgår att vårdnadshavare har ansvar för att barnet får tillfredsställande utbildning. Föräldrarna är dessutom underhållsskyldiga till dess barnets skolgång avslutats dock längst till dess barnet fyller 21 år (7 kap. 1 § FB). Av skollagen och läroplanen för gymnasieskolan framgår bl.a. att eleven och elevens vårdnadshavare fortlöpande ska informeras om eleven skolgång och vårdnadshavare ska få insyn i skolgången. I 15 kap. 16 och 20 §§ finns även bestämmelser om att vårdnadshavare ska informeras om eleven är frånvarande från gymnasieskolan utan giltigt skäl och att skolan ska informera om elevens kunskapsutveckling och studiesituation (prop. 2009/10:165 s. 414).

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.2.1.

16 §

En elev i gymnasieskolan ska närvara och utifrån sina förutsättningar aktivt delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Om en elev i gymnasieskolan utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Vid upprepad eller längre ogiltig frånvaro ska rektorn se till att frånvaron utreds.

I paragrafen finns bestämmelser om en elevs närvaro i gymnasieskolan och om elevens frånvaro.

Ändringen i *första stycket* innebär att elevens skyldighet att närvara förstärks. Det förtydligas att eleven ska närvara och utifrån sina förutsättningar aktivt delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. I propositionen *Den nya skollagen* framhålls att eleverna i och med att de börjat gymnasieskolan har förbundit sig att delta i all den verksamhet som ingår i gymnasieutbildningen (prop. 2009/10:165 s. 413). Att delta i verksamheten är en förutsättning för att eleven ska kunna nå utbildningens mål. Enligt läroplanen för gymnasieskolan ska arbetet organiseras så att eleven successivt får ökat eget ansvar. Kravet på aktivt deltagande understryker också elevernas ansvar för sin utbildning. Det skärpta kravet på eleven kompletterar de nya bestämmelserna om hemkommunens pådrivande ansvar för att ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning och huvudmannens ansvar för att eleverna ges möjlighet att uppnå utbildningens mål i 14 a §.

Tredje stycket är nytt. Av stycket framgår att rektorn, om en elev utan giltigt skäl är frånvarande upprepade gånger eller under längre tid, ska se till att frånvaron utreds. I skolförfattningarna finns i dag spridda bestämmelser som pekar mot att skolan har ett ansvar för att motverka frånvaro, främja närvaro och förhindra studieavbrott, bl.a. 12 kap. 1 och 2 §§ gymnasieförordningen (2010:2039) som handlar om anmälningsskyldighet vid frånvaro och om ledighet samt nu aktuell paragraf. Av skollagen framgår också att elevens frånvaro kan leda till att eleven inte får något betyg (15 kap. 27 §). Rektorns utredningsskyldighet följer i dag av bestämmelserna om utredning av särskilt stöd i 3 kap. 8 § och läroplanens övergripande formuleringar om skolans ansvar att ge eleverna möjlighet att nå målen. Enligt skollagen ska huvudmannen också snarast meddela hemkommunen om en elev som inte fyllt 20 år utan giltigt skäl är

frånvarande i betydande utsträckning (15 kap. 15 §). Denna meddelandeskyldighet påverkar dock inte huvudmannens ansvar för att ge elever stöd. Giltiga skäl för frånvaro kan enligt förarbetena till skollagen vara sjukdom eller beviljad ledighet för enskilda angelägenheter (prop. 2009/10:165 s. 783).

Paragrafen behandlas avsnitt 25.2.2.

20 a §

Varje elev ska ha en mentor som samlat ska följa elevens utveckling och studiesituation. Mentorn ska uppmärksamma tecken på att eleven kan behöva stöd och i så fall skyndsamt informera berörd skolpersonal.

Som mentor får bara den anlitas som har relevanta kunskaper och erfarenheter för uppdraget och som även i övrigt anses vara lämplig.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att varje elev i gymnasieskolan ska ha en mentor.

Enligt *första stycket* ska varje elev ha en mentor som samlat ska följa elevens utveckling och studiesituation. Mentorn ska uppmärksamma tecken på att eleven kan vara i behov av stöd och i så fall skyndsamt informera berörd skolpersonal.

Rektorn har i dag ett övergripande ansvar för att följa elevens utveckling och för elevens möjlighet att nå målen (2 kap. 9 § skollagen och avsnitten 2.1. Kunskaper samt 2.6 Rektorns ansvar läroplanen för gymnasieskolan, SKOLFS 2011:144). Paragrafen innebär att mentorn pekats ut som en samordnande funktion i relation till det ansvar som rektorn har. Mentorn ska löpande följa elevens utveckling och reagera om eleven behöver stöd och bör därför i den löpande verksamheten fungera som en samordnare så att insatser av annan skolpersonal ska kunna kopplas in när det behövs. Enligt skollagen ska rektorn också minst en gång varje termin se till att eleven ges en samlad information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation (utvecklingssamtal). En elevs vårdnadshavare ska också få en sådan information (15 kap. 20 §). Rutiner måste finnas på skolenheten för att sammanställa information om elevens utveckling och studiesituation och för hur informationen ska överföras till den person som ska hålla i utvecklingssamtal.

Mentorn bör få en sammanhållande roll i detta sammanhang. Rektor avgör hur mentorskapet ska organiseras vid skolenheten.

Ett uppdrag som mentor ställer krav på både lämplighet och kompetens. Av *andra stycket* framgår att som mentor får bara den anlitas som har relevanta kunskaper och erfarenheter för uppdraget och som även i övrigt anses lämplig.

Paragrafen behandlas i avsnitten 5.5 och 25.5.1.

27 a §

Om en elev inte har fått lägst betyget E på en kurs, har eleven rätt att gå om kursen en gång. Har eleven slutfört kursen två gånger och inte fått lägst betyget E får eleven gå om kursen ytterligare en gång, om det finns särskilda skäl.

En elev som inte har fått betyget E på gymnasiearbetet har rätt att göra om arbetet en gång.

Om en elev har fått betyget F på en stor andel av kurserna under ett läsår får eleven, om det finns särskilda skäl, gå om också sådana kurser som eleven fått lägst betyget E på under läsåret.

Rektorn fattar beslut i fråga om att gå om en kurs eller att göra om gymnasiearbetet.

Paragrafen är ny och reglerar rätten att gå om en kurs i gymnasieskolan.

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak 9 kap. 1 § gymnasieförordningen. Bestämmelserna gäller både nationella program och introduktionsprogram. I 16 kap. 24 § finns bestämmelser som begränsar huvudmannens skyldighet att erbjuda utbildning av samma slag på nationella program.

Paragrafen behandlas i avsnitten 9.2.1 och 25.3.1.

27 b §

En elev som går om en kurs har rätt att få ett nytt betyg på kursen.

Paragrafen är ny och reglerar rätten att få ett nytt betyg på kursen när eleven går om en kurs.

Bestämmelsen motsvarar delvis 9 kap. 3 § gymnasieförordningen. Rätten för en elev att gå om en kurs regleras i 27 a §, se kommentaren till den bestämmelsen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.3.1.

27 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att gå om en kurs.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att gå om en kurs.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.3.1.

16 kap.

3 §

Yrkesprogram ska i första hand utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning.

Alla elever på yrkesprogram ska inom ramen för ett fullständigt program ges möjlighet att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.

I paragrafen finns bestämmelser om programmens utformning och innehåll.

I första stycket tydliggörs att yrkesprogram i första hand ska utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning, även om det följer av andra stycket att alla elever på yrkesprogram ska ges möjligheten att läsa de kurser som ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.

Ändringen i *andra stycket* innebär att alla elever på yrkesprogram inom ramen för ett fullständigt program dvs. inom 2 500 gymnasiepoäng, i stället för som i dag inom ramen för sin gymnasieutbildning, ska ges möjlighet att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå. Ändringen innebär att alla yrkesprogram ska ge högskolebehörighet i sitt grundupplägg. Eleverna ska dock ha rätt att välja bort de kurser som ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning och i stället läsa andra kurser. Detta regleras i gymnasieförordningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.9.

18 §

Elever på yrkesprogrammen har rätt till minst 2 500 undervisningstimmar om 60 minuter och elever på högskoleförberedande program har rätt till minst 2 200 undervisningstimmar om 60 minuter (garanterad undervisningstid).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från den garanterade undervisningstiden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den lägsta undervisningstiden som måste erbjudas varje elev på nationella program (garanterad undervisningstid). Bestämmelsen innebär att efter genomgången utbildning ska minst dessa undervisningstimmar ha genomförts.

Första stycket ändras på så sätt att den minsta garanterade undervisningstiden utökas med 20 undervisningstimmar på högskoleförberedande program till 2 200 timmar och med 20 plus 50 undervisningstimmar, dvs. totalt 70 timmar på yrkesprogram till 2 500 timmar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.4.1.

19 §

Omfattningen av ämnesstudierna på nationella program anges i gymnasiepoäng.

I paragrafen anges att studieomfattningen på nationella program anges i gymnasiepoäng. Ändringen innebär att det i stället för studier talas om ämnesstudier. Ändringen är motiverad av att gymnasiearbetets omfattning inte längre ska anges i gymnasiepoäng. Det innebär till skillnad mot i dag att det enbart är ämnesstudierna på nationella program som anges i gymnasiepoäng. Att det i utbildningen ska ingå ett gymnasiearbete framgår av 22 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.12.

21 §

För varje ämne ska det finnas en ämnesplan. För estetiskt ämne ska det dock finnas flera ämnesplaner.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ämnesplaner.

I paragrafen finns bestämmelser om att det för varje ämne på nationella program ska finnas en ämnesplan.

I första stycket läggs det till en bestämmelse om att det för estetiskt ämne ska finnas flera ämnesplaner. Vilka ämnen som en huvudman kan erbjuda inom ämnet bestäms av de olika ämnesplaner för ämnet som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om. Utredningen har också föreslagit att huvudmannen ska erbjuda minst två ämnen inom det estetiska ämnet (se 4 kap 11 a § gymnasieförordningen).

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.12.

24 §

Har en elev efter avslutad kurs eller genomfört gymnasiearbete fått lägst betyget E, är huvudmannen inte skyldig att erbjuda ytterligare utbildning av samma slag, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att få påbörja en kurs.

Paragrafen handlar om möjligheten att gå om utbildningen på ett nationellt program. Av paragrafen framgår att när en elev fått lägst betyget E på en kurs eller ett gymnasiearbete är huvudmannen inte skyldig att erbjuda ytterligare utbildning av samma slag, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelat. Sådana föreskrifter finns i dag i 9 kap. gymnasieförordningen.

Ändringen i *första stycket* är en följd av utredningens förslag att i 15 kap. 27 a och 27 b §§ lyfta in gymnasieförordningens bestämmelser om rätt för en elev att gå om en kurs eller göra om gymnasiearbetet.

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vad som krävs för att gå om en kurs flyttats till den nya 15 kap. 27 c §. Se kommentaren till 15 kap. 27 a §.

26 §

Utbildningen på yrkesprogram syftar till en yrkesexamen och utbildningen på högskoleförberedande program syftar till en högskoleförberedande examen. Båda dessa examina kallas gymnasieexamen.

För elever som har betyg från en utbildning som omfattar minst 2 500 gymnasiepoäng på ett nationellt program och godkänt betyg på gymnasiearbetet ska gymnasieexamen utfärdas, om villkoren i 27 eller 28 § är uppfyllda.

I paragrafen finns bestämmelser om gymnasieexamen.

Andra stycket ändras på så sätt att det anges att godkänt betyg på gymnasiearbetet utöver betyg från en utbildning som omfattar minst 2 500 gymnasiepoäng är ett villkor för att gymnasieexamen ska utfärdas. Detta framgår i dag av 27 och 28 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.12.

27 §

Yrkesexamen ska utfärdas om en elev som avses i 26 § har godkända betyg på en utbildning som omfattar minst 2 250 gymnasiepoäng och som innefattar en eller flera kurser i svenska eller svenska som andra språk, engelska och matematik om sammanlagt 100 gymnasiepoäng i varje ämne.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka kurser i de ämnen som anges i första stycket som ska vara godkända och om andra kurser som ska ingå i de godkända betygen för respektive yrkesprogram.

Paragrafen innehåller särskilda villkor för gymnasieexamen i form av yrkesexamen.

Villkoren i paragrafen gäller utöver de villkor som anges i 26 §. Ändringen i *första stycket* innebär att kravet på att ett godkänt betyg på gymnasiearbetet ska ingå i de 2 250 gymnasiepoäng som krävs för en yrkesexamen tas bort eftersom gymnasiearbetets omfattning inte längre ska anges i gymnasiepoäng. Ett krav på godkänt betyg på gymnasiearbetet har i stället lagts till i 26 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.12.

28 §

Högskoleförberedande examen ska utfärdas om en elev som avses i 26 § har godkända betyg på utbildning som omfattar minst 2 250 gymnasiepoäng och som innefattar en eller flera kurser i

1. svenska eller svenska som andraspråk om sammanlagt 300 gymnasiepoäng,

2. engelska om sammanlagt 200 gymnasiepoäng, och

3. matematik om sammanlagt 100 gymnasiepoäng.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka kurser i de ämnen som anges i första stycket som ska vara godkända.

Paragrafen innehåller särskilda villkor för gymnasieexamen i form av högskoleförberedande examen.

Villkoren i paragrafen gäller utöver de villkor som anges i 26 §. Ändringen innebär att kravet i *andra stycket* att gymnasiearbetet ska

ingå i de godkända betygen om 2 250 gymnasiepoäng som krävs för en högskoleförberedande examen tas bort. Anledningen är att gymnasiearbetets omfattning inte längre ska anges i gymnasiepoäng. Motsvarande ändringar har gjorts i 27 §. Ett krav på godkänt betyg på gymnasiearbetet har i stället lagts till i 26 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.12.

29 §

För de nationella programmen gäller, utöver vad som föreskrivs i 15 kap. 5 §, de ytterligare behörighetskrav i fråga om godkända betyg från grundskolan eller motsvarande utbildning som följer av 31–34 §§.

Paragrafen handlar om behörighet till de nationella programmen.

Ändringen är en följd av upphävandet av 30 § om de särskilda behörighetskraven för yrkesprogram. Hänvisningen till 30 § tas bort.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.7.

31 §

För behörighet till ett nationellt program krävs godkända betyg i svenska, engelska, matematik och minst nio andra ämnen.

I paragrafen finns särskilda behörighetsvillkor för högskoleförberedande program.

Genom ändringen ställs samma behörighetsvillkor för yrkesprogram som för högskoleförberedande program. För behörighet krävs godkända betyg i tolv ämnen, svenska, engelska, matematik och minst nio andra ämnen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.7.

32 a §

En sökande till ett nationellt program som är elev på ett introduktionsprogram och som vid utgången av första kalenderhalvåret det år den sökande fyller 19 år eller senare saknar godkänt betyg i ett eller

två ämnen men uppfyller övriga behörighetskrav, ska ändå anses behörig om den sökande bedöms ha förutsättningar att klara studierna på det sökta programmet. Utbildningen på det nationella programmet får påbörjas senast det första kalenderhalvåret det år den sökande fyller 20 år.

Första stycket ska inte tillämpas samtidigt som 32 §.

Paragrafen är ny och innehåller särskilda bestämmelser om behörighet till ett nationellt program för elever på introduktionsprogram.

En elev på ett introduktionsprogram ska anses behörig till ett nationellt program även om eleven saknar godkända betyg i ett eller två ämnen om eleven har nått en viss ålder och bedöms ha förutsättningar att klara studierna på det sökta programmet. Det finns redan enligt 32 § en möjlighet att göra undantag från kravet på godkänt betyg i engelska för behörighet till ett nationellt program. Den nya undantagsbestämmelsen för elever på introduktionsprogram förutsätter att utbildningen på det nationella programmet påbörjas senast det första kalenderhalvåret det år den sökande fyller 20 år vilket följer redan av de allmänna bestämmelserna om gymnasieskolan i 15 kap. 5 §.

Av *andra stycket* framgår att paragrafen ska inte tillämpas i kombination med undantaget för engelska i 32 §. Det innebär att möjligheten till undantag enligt nu aktuell paragraf ska gälla för två ämnen varav engelska kan vara det ena. I ett sådant fall kan eleven således bara sakna godkänt betyg i ett ytterligare ämne för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Det är enligt 36 § huvudmannen för den sökta utbildningen som prövar om en sökande är behörig och om den sökande ska tas emot. I denna prövning ingår att ta ställning till om någon undantagsbestämmelse är tillämplig. Huvudmannens beslut i fråga om mottagande får enligt 28 kap. 12 § första stycket 7 överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.8.

17 kap.**2 §**

Introduktionsprogrammen är

- programinriktat individuellt val,*
- yrkesintroduktion,*
- individuellt alternativ, och*
- språkintröduktion.*

I paragrafen anges vilka introduktionsprogrammen är.

Ändringen innebär att introduktionsprogrammets preparand-utbildning tas bort.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.2.

3 §

Utöver vad som gäller för all gymnasieutbildning enligt 15 kap. 2 § är syftet med

- programinriktat individuellt val att elever ska få en utbildning som är inriktad mot ett visst nationellt program och att de så snart som möjligt ska kunna antas till det programmet,*
- yrkesintroduktion att elever ska få en yrkesinriktad utbildning som underlättar för dem att etablera sig på arbetsmarknaden eller som leder till studier på ett yrkesprogram,*
- individuellt alternativ att elever ska gå vidare till yrkesintroduktion, annan fortsatt utbildning eller arbetsmarknaden, och*
- språkintröduktion att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilken möjliggör för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.*

I paragrafen anges syftet med de olika introduktionsprogrammen.

Ändringen innebär att introduktionsprogrammet preparand-utbildning tas bort. Vidare utvidgas syftet med programinriktat individuellt val på så sätt att programmet som i dag syftar till att elever ska få en utbildning inriktad mot ett yrkesprogram, i stället ska syfta till att eleven ska få en utbildning som är inriktad mot ett visst nationellt program. Det innebär således att eleven ska kunna få en

utbildning på programinriktat individuellt val som är inriktad mot ett högskoleförberedande program eller mot ett yrkesprogram.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.

4 §

Programinriktat individuellt val ska utformas för en grupp elever eller för en enskild elev.

Yrkesintroduktion får utformas för en grupp elever eller för en enskild elev.

Övriga introduktionsprogram ska utformas för en enskild elev.

Paragrafen innehåller bestämmelser om introduktionsprogrammets utformning.

Tillägget i *första stycket* innebär att programinriktat individuellt val inte bara ska kunna utformas för en grupp elever utan även för en enskild elev. Ändringen är en följd av att introduktionsprogrammet preparandutbildning, som ska utformas för en enskild elev, tas bort.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.1.

6 §

Utbildningen på ett introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Eleverna har rätt till minst 23 timmars undervisning i veckan (garanterad undervisningstid).

Utbildningens omfattning får dock minskas, om en elev begär det och huvudmannen för utbildningen finner att det finns särskilda skäl.

I paragrafen finns bestämmelser om omfattningen av utbildningen på introduktionsprogram.

Ändringen innebär att det införs en bestämmelse om att eleverna på introduktionsprogram har rätt till minst 23 timmars undervisning i veckan (garanterad undervisningstid).

Den bestämmelse som finns i paragrafen om att utbildningens omfattning får minskas, om en elev begär det flyttas till ett nytt *andra stycke*. Det ytterligare villkor för minskningen som i dag ställs att huvudmannen finner att minskningen är förenlig med

syftet med elevens utbildning ändras till att huvudmannen finner att det finns särskilda skäl.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.14.

7 §

Utbildningen på ett introduktionsprogram ska följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, huvudsakliga innehåll och längd.

För varje elev ska det upprättas en individuell studieplan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om utbildningsplanen och den individuella studieplanen.

I paragrafen finns bestämmelser om utbildningsplanen och den individuella studieplanen när det gäller utbildningen på introduktionsprogram. Utbildningen på ett introduktionsprogram ska följa en plan för utbildningen. För varje elev ska finnas en individuell studieplan.

I *första stycket* förtydligas att utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, huvudsakliga innehåll och längd. Bestämmelsen motsvarar de krav som i dag framgår av förarbeten till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 455).

Bemyndigandet i *tredje stycket* för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om den individuella studieplanen utvidgas till att även omfatta föreskrifter om utbildningsplanen.

Paragrafen behandlas i avsnitten 25.16.

8 §

Utöver de gemensamma behörighetsvillkoren för gymnasieskolan i 15 kap. 5 och 6 §§ gäller 10–12 §§ för de olika introduktionsprogrammen.

I paragrafen erinras om att de behörighetsregler som är gemensamma för all utbildning i gymnasieskolan gäller även för intro-

duktionsprogrammen samt att det för dessa därutöver finns särskilda behörighetsvillkor som varierar mellan de olika introduktionsprogrammen.

Hänvisningen till vad som gäller för preparandutbildningen enligt 9 § tas bort som en konsekvens av att preparandutbildningen avvecklas och därför upphävs 9 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.2.

10 §

Programinriktat individuellt val står öppet för ungdomar som inte har alla de godkända betyg som krävs för behörighet till ett nationellt program enligt 16 kap. 31 §, men från grundskolan har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, och

- i engelska eller matematik samt i minst fyra andra ämnen, eller*
- i engelska och matematik samt i minst tre andra ämnen.*

I paragrafen finns de särskilda behörighetskrav för introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val.

Det framgår av paragrafen att programinriktat individuellt val står öppet även för ungdomar som saknar vissa av de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram enligt 16 kap. 30 §. Ändringen är en följd av att 16 kap. 30 § upphävs och att samma villkor ställs för behörighet till yrkesprogram som för högskoleförberedande program. Programinriktat individuellt val ska alltså kunna inriktas mot vilket nationellt program som helst och inte bara mot ett yrkesprogram. En sökande som är behörig till ett nationellt program är inte behörig till programinriktat individuellt val.

De i paragrafen angivna kraven när det gäller godkända grundskolebetyg behålls.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.7 och 25.13.1.

11 §

Yrkesintroduktion och individuellt alternativ står öppna för ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett nationellt program enligt 16 kap. 31 §. De står dock inte öppna för ungdomar som ska erbjudas språkin introduktion.

Om huvudmannen för utbildningen finner att det finns synnerliga skäl, får ungdomar som uppfyller behörighetskraven för ett nationellt program tas emot till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.

I paragrafen finns särskilda behörighetskrav för yrkesintroduktion och individuellt alternativ.

Det framgår av paragrafen att de nämnda programmen står öppna även för ungdomar som inte är behöriga till ett yrkesprogram enligt 16 kap. 30 §. Ändringen är en följd av att 16 kap. 30 § upphävs och att samma villkor ställs för behörighet till yrkesprogram som för högskoleförberedande program.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.7.

12 §

Språkin introduktion står öppen för nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett nationellt program enligt 16 kap. 31 § och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Om det finns särskilda skäl får även andra elever gå språkin introduktion.

I paragrafen finns särskilda behörighetskrav för introduktionsprogrammet språkin introduktion som gäller utöver vad som är föreskrivet för all utbildning i gymnasieskolan. Det framgår av paragrafen att språkin introduktion står öppen för nyanlända ungdomar som inte är behöriga till ett yrkesprogram enligt 16 kap. 30 §. Ändringen är en följd av att 16 kap. 30 § upphävs och att samma villkor ställs för behörighet till yrkesprogram som för högskoleförberedande program.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.7 och 13.

14 a §

Vid mottagandet av en nyanländ elev till språkin introduktion ska elevens kunskaper bedömas om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Bedömningen ska göras skyndsamt så att en individuell studieplan kan upprättas för eleven inom två månader från mottagandet. Resultatet av bedömningen ska ligga till grund för den individuella studieplanen.

Huvudmannen ansvarar för att bedömningar som avses i första stycket görs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om sådana bedömningar som avses i första stycket.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om en nyanländ elevs kunskaper vid mottagandet till introduktionsprogrammet språkin introduktion. Paragrafen har viss motsvarighet i 3 kap. 12 c §, som handlar om bedömning av en nyanländ elevs kunskaper i grundskolan och motsvarande skolformer (se propositionen *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång* (prop. 2014/15:45)).

I *första stycket* införs krav på obligatorisk bedömning av en nyanländ elevs kunskaper vid mottagande till språkin introduktion. Till skillnad från vad som gäller i dag enligt 6 kap. 7 § gymnasieförordningen ska inte bara elevens språkkunskaper bedömas utan även elevens kunskaper totalt sett. Bedömningen ska göras skyndsamt så att en individuell studieplan kan upprättas inom två månader från mottagandet. Någon bedömning behöver dock inte göras om en sådan framstår som uppenbart onödig. Elevens kunskaper kan t.ex. nyligen ha bedömts i grundskolan eller så kan det finnas andra faktorer i elevens bakgrund som medför att någon bedömning inte behöver göras (jfr prop. 2014/15:45 s. 59).

Av *andra stycket* framgår att ansvaret för att bedömningen av elevens kunskaper görs vilar på huvudmannen.

I *tredje stycket* finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om sådana bedömningar som avses i första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.17.1.

15 §

En elev som har påbörjat ett introduktionsprogram har rätt att fullfölja utbildningen enligt utbildningsplanen och den individuella studieplanen hos huvudmannen eller om eleven efter det att utbildningen påbörjats flyttar till en annan kommun, hos den nya hemkommunen. Om eleven har medgett att den individuella studieplanen ändras, har eleven rätt att fullfölja utbildningen enligt den ändrade studieplanen.

Rätten att fullfölja utbildningen gäller i tre år från det att eleven påbörjade utbildningen. En elev har dock rätt till utbildning till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år, om det innebär en längre utbildningstid än tre år.

Rätten att fullfölja utbildningen gäller även efter ett studieuppehåll på högst ett år för studier utomlands.

I paragrafen finns bestämmelser om rätten att fullfölja utbildningen på ett introduktionsprogram.

Ändringen i *första stycket* innebär att elevens rätt att fullfölja en utbildning på ett introduktionsprogram även kopplas till den individuella studieplanen och inte bara till utbildningsplanen. Det är dessa båda planer som utgör ramen för elevens rätt att fullfölja utbildningen. Bestämmelsen i det nuvarande andra stycket som innebär att utbildningsplanen kan ändras efter det att eleven påbörjat utbildningen tas bort. Om huvudmannen däremot kommit överens med eleven om ändringar i den individuella studieplanen har eleven rätt att fullfölja utbildningen enligt den ändrade studieplanen.

Eleven har också rätt att fullfölja en påbörjad utbildning även om eleven flyttar till en annan kommun. Detta följer redan idag av att eleven har rätt att påbörja en gymnasieutbildning fram till och med första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år och att hemkommunen är skyldig att erbjuda en gymnasieutbildning på introduktionsprogram (15 kap. 5 § och 17 kap. 16 §). Vidare har elever rätt till heltidsutbildning på introduktionsprogram i tre år. Rätten att fullfölja utbildningen gäller dock bara hos den nya hemkommunen och inte hos en enskild huvudman i hemkommunen. För en elev som flyttar blir ramen för utbildningen den nya hemkommunens utbildningsplan. Den individuella studieplanen kan under sådana förhållanden behöva ändras. I läro-

planen för gymnasieskolan anges att skolan i dialog med eleven upprättar en individuell studieplan och reviderar den vid behov.

I *andra stycket* förtydligas att rätten att fullfölja utbildningen på introduktionsprogram gäller i tre år från det att eleven påbörjade utbildningen. En elev har dock rätt att fullfölja utbildning till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år, om det innebär en längre utbildningstid än tre år. Det innebär att rätten till utbildning kan utsträckas till fyra år för en elev som har påbörjat ett introduktionsprogram vid 16 års ålder (jfr prop. 2009/10:165 s. 441 och s. 445). Rätten att fullfölja utbildningen avser utbildning på introduktionsprogram och innebär att eleven kan byta mellan olika introduktionsprogram under utbildningstiden.

Nyanlända ungdomar har rätt till utbildning på språkintröduktion så länge de är nyanlända i skollagens mening, det vill säga upp till fyra år om eleven börjar sin skolgång i Sverige direkt på språkintröduktion (jfr 3 kap 12 a § och 17 kap. 3 §).

Paragrafen behandlas i avsnitten 9.2.2, 25.3.2 och 25.16.3.

16 §

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i hemkommunen erbjuds programinriktat individuellt val, yrkesintröduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion. Erbjudandet av programinriktat individuellt val ska avse utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar själv eller genom samverkansavtal.

Utöver det som följer av första stycket ansvarar hemkommunen för att elever från grundsärskolan erbjuds yrkesintröduktion och individuellt alternativ, om de önskar sådan utbildning. Hemkommunen behöver dock inte erbjuda sådan utbildning om det med hänsyn till elevens bästa finns synnerliga skäl att inte göra det.

Hemkommunen får erbjuda språkintröduktion enligt 17 kap. 12 § till elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hemkommunens ansvar för att ungdomar erbjuds vissa intröduktionsprogram.

Ändringen i *första stycket* innebär att intröduktionsprogrammet preparandutbildning ersätts av intröduktionsprogrammet program-

inriktat individuellt val. Hemkommunen ska alltså ansvara för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds programinriktat individuellt val. Erbjudandet ska avse olika utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar själv eller genom samverkansavtal.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.1.

17 §

Ett landsting som anordnar ett nationellt program får anordna programinriktat individuellt val som är inriktat mot det nationella programmet.

Av paragrafen framgår när en kommun eller ett landsting får anordna introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val.

Ändringen är en följd av att hemkommunen blir skyldig att erbjuda programinriktat individuellt val enligt 16 §. Möjligheten för ett landsting att anordna programinriktat individuellt val kvarstår. Möjligheten är dock i dag knuten till att landstinget anordnar det nationella yrkesprogram som eleverna på det programinriktade individuella valet ska göras behöriga för och därmed kunna gå över till (jfr prop. 2019/10:165 s. 810). Eftersom programinriktat individuellt val i stället ska syfta till att eleverna ska få en utbildning som är inriktad mot ett visst nationellt program ändras bestämmelsen på så sätt att det i paragrafen i stället för yrkesprogram talas om nationella program.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.1.

21 §

En kommun som anordnar programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion som inte har utformats för en grupp elever, individuellt alternativ eller språkin introduktion får ta emot ungdomar som uppfyller behörighetsvillkoren för respektive utbildning även om de inte kommer från kommunen.

Även ett landsting som anordnar programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion som inte har utformats för en grupp elever eller

individuellt alternativ, får ta emot behöriga ungdomar till utbildningen oberoende av vilken kommun de kommer från.

I paragrafen finns bestämmelser om mottagande till utbildningar på introduktionsprogram som inte utformats för en grupp elever.

Ändringen innebär att introduktionsprogrammet preparandutbildning tas bort och att programinriktat individuellt val läggs till. Tillägget motiveras av att det sist nämnda programmet genom en ändring i 4 § numera kan utformas även för en enskild elev och inte bara, liksom tidigare, för en grupp elever.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.1.

24 §

Den interkommunala ersättningen vid programinriktat individuellt val består av

1. ersättning för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som det programinriktade individuella valet är inriktat mot, och

2. ersättning för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet för det nationella programmet. Ersättning enligt denna punkt ska lämnas under högst ett år.

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om interkommunala ersättningen vid introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val.

Ändringen är en följd av att programinriktat individuellt val ska syfta till att eleverna ska få en utbildning som är inriktad mot ett visst nationellt program, i stället för en utbildning som är riktad mot ett yrkesprogram.

Ersättning lämnas under högst ett år för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet till det nationella programmet. De höjda behörighetskraven för yrkesprogrammen enligt 16 kap. 31 § kan innebära att utbildningen måste organiseras så att eleverna läser grundskoleämnen i större utsträckning under detta år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.1.

25 §

Om hemkommunen inte erbjuder det aktuella nationella programmet, ska ersättningen enligt 24 § 1 motsvara anordnarens självkostnad.

Om hemkommunen erbjuder det aktuella nationella programmet, ska ersättningen enligt 24 § 1 högst uppgå till den kostnad som hemkommunen själv har för motsvarande utbildning. Är anordnarens kostnad lägre, ska ersättningen i stället uppgå till den lägre kostnaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den ersättning som avses i 24 § 2.

I paragrafen finns bestämmelser om storleken av den interkommunala ersättningen vid introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val. Ändring är en följd av att programinriktat individuellt val ska syfta till att eleverna ska få en utbildning som är inriktad mot ett visst nationellt program i stället för en utbildning som är inriktad mot ett yrkesprogram.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.1.

26 a §

En kommun eller ett landsting som enligt 19 § andra stycket har tagit emot en elev på programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion som har utformats för en grupp elever ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av elevens hemkommun. Detsamma gäller den kommun eller det landsting som enligt 21 a § har tagit emot en elev på programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion som inte har utformats för en grupp elever, individuellt alternativ eller språkin introduktion.

Om den anordnande huvudmannen och elevens hemkommun inte kommer överens om annat ska ersättningen för utbildningen motsvara anordnarens självkostnad.

I paragrafen finns bestämmelser om interkommunal ersättning för introduktionsprogram för elever som är placerade i särskilda hem för vård eller boende.

Ändringen är en följd av att introduktionsprogrammet preparandutbildning har tagits bort och att introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val har lagts till i 21 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.2.

28 §

En fristående gymnasieskola som anordnar ett nationellt program får anordna programinriktat individuellt val som är inriktat mot det nationella programmet, individuellt alternativ och språkin introduktion.

En fristående gymnasieskola som anordnar ett yrkesprogram får anordna yrkesintroduktion.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en fristående skola får anordna introduktionsprogram.

Ändringen är en följd av att introduktionsprogrammet preparandutbildning tas bort och att introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val ska syfta till att eleverna ska få en utbildning som är inriktad mot ett visst nationellt program i stället för en utbildning som är inriktad mot ett yrkesprogram.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.13.1.

35 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på programinriktat individuellt val vid skolenheten som var behörig för utbildningen vid den tidpunkt när denna påbörjades.

Bidraget består av

1. bidrag för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som det programinriktade individuella valet är inriktat mot, och

2. bidrag för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet för det nationella programmet. Bidrag enligt denna punkt ska lämnas under högst ett år.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunalt bidrag till en fristående gymnasieskola för introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val.

Ändringen är en följd av att programinriktat individuellt val kan inriktas inte bara mot yrkesprogram utan också mot högskoleförberedande program.

Paragrafen har kommenterats under 24 § och behandlas även i avsnitt 25.13.1.

18 kap.**2 §**

Målet för gymnasiesärskolan är att ungdomar som tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan ska påbörja en gymnasieutbildning och nå utbildningens mål. Gymnasiesärskolan ska ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning som ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Utbildningen ska utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsammans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper.

Utbildningen i gymnasiesärskolan ska i huvudsak bygga på de kunskaper som eleverna har fått i grundskolan eller i motsvarande utbildning.

Av 29 kap. 8 § följer att det som sägs i denna lag om ungdomar med utvecklingsstörning ska gälla också för vissa andra ungdomar.

I paragrafen finns bestämmelser om gymnasiesärskolans syfte.

Ändringen i *första stycket* innebär ett mål för gymnasiesärskolan som skolform läggs till. Det anges i paragrafen att målet för gymnasiesärskolan är att alla ungdomar som tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan ska påbörja en gymnasieutbildning och nå utbildningens mål. Målsättningen motsvarar gymnasieskolans nya mål i 15 kap. 2 §. I 18 kap. 4 § finns bestämmelser om vilka ungdomar som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp. Den gymnasieutbildning som ska påbörjas kan vara antingen ett nationellt program eller ett individuellt program i gymnasiesärskolan. Ungdomar som trots att de tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan får tas emot till en utbildning i gymnasieskolan omfattas dock av det nya målet för gymnasieskolan enligt 15 kap 2 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.20.

14 §

Hemkommunen ska verka för att de ungdomar i kommunen som tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan vilkas skolplikt har upphört och som har avslutat grundsärskoleutbildning eller motsvarande utbildning så snart som möjligt därefter börjar en gymnasieutbildning.

Huvudmannen ska se till att varje elev ges möjlighet att uppnå målen för utbildningen.

I 2 kap. 8 a § och 3 kap. 3 och 5 a–9 a §§ finns bestämmelser om resursfördelning, elevers lärande och personliga utveckling, stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd. I 17 kap. 16 § andra och tredje styckena finns bestämmelser om erbjudande av utbildning i gymnasieskolan för elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.

I paragrafen finns en hänvisning till bestämmelser om utbildning i gymnasiesärskolan för vissa elever från grundsärskolan.

I första stycket anges att hemkommunen ska verka för att de ungdomar i kommunen som tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan vilkas skolplikt har upphört och som har avslutat grundsärskoleutbildning eller motsvarande utbildning så snart som möjligt därefter börjar en gymnasieutbildning. Med gymnasieutbildning avses här en utbildning i gymnasiesärskolan eller en utbildning i gymnasieskolan enligt 17 kap. 16 § andra och tredje styckena.

I andra stycket tydliggörs huvudmannens ansvar för att se till att varje elev ges möjlighet att uppnå målen för utbildningen, som finns närmare beskrivna i läroplanen för gymnasiesärskolan. Huvudmannens ansvar för utbildningen slås fast i 2 kap. 8 § där det anges att huvudmannens ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

I tredje stycket i nu aktuell paragraf hänvisas till bestämmelserna i 2 kap. 8 a § om resursfördelning, 3 kap. 3 § om elevens lärande och personliga utveckling och 3 kap. 5 a–9 a §§ om stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Det blir på så sätt tydligt att bestämmelserna om stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd gäller även för gymnasiesärskolan. Den hänvisning som i dag finns i paragrafen till bestämmelser om utbildning i gymnasieskolan för vissa elever från grundsärskolan förs också till detta stycke.

Paragrafen motsvarar i sak den nya 15 kap. 14 a §, se kommentaren till den paragrafen.

Paragrafen behandlas även i avsnitt 25.20.

14 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om åtgärder för att en elev ska påbörja eller fortsätta sin utbildning i gymnasiesärskolan.

Paragrafen är ny. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om åtgärder för att en elev ska påbörja eller fortsätta sin utbildning i gymnasieskolan. Motsvarande bemyndigande för gymnasieskolan finns i 15 kap. 14 b §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.20.

14 b §

Vårdnadshavaren för en ungdom som tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan ska aktivt medverka till att ungdomen påbörjar och deltar i en gymnasieutbildning.

I paragrafen som är ny, finns bestämmelser om vårdnadshavares medverkan till att ungdomar som tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan påbörjar och deltar i en gymnasieutbildning. Motsvarande bestämmelse för gymnasieskolans del finns i 15 kap. 14 c § och har kommenterats under den paragrafen. Med gymnasieutbildning avses här utbildning i gymnasiesärskolan eller en utbildning på introduktionsprogram i gymnasieskolan enligt 17 kap. 16 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.20.

16 §

En elev i gymnasiesärskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Om en elev i gymnasiesärskolan utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska

rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Vid upprepad eller längre ogiltig frånvaro ska rektorn se till att frånvaron utreds.

I paragrafen finns bestämmelser om en elevs närvaro i gymnasiesärskolan och om elevens frånvaro.

Tredje stycket är nytt. Där förtydligas att rektorn vid upprepad eller längre frånvaro ska se till att frånvaron utreds.

Motsvarande bestämmelse för gymnasieskolans del finns i 15 kap. 16 § tredje stycket och har kommenterats under den paragrafen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 25.2.2 och 25.20.

20 a §

Varje elev ska ha en mentor som samlat ska följa elevens utveckling och studiesituation. Mentorn ska uppmärksamma tecken på att eleven kan behöva stöd och i så fall skyndsamt informera berörd skolpersonal.

Som mentor får bara den anlitas som har relevanta kunskaper och erfarenheter för uppdraget och som även i övrigt anses vara lämplig.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att varje elev i gymnasiesärskolan ska ha en mentor. Motsvarande bestämmelse för gymnasieskolans del finns i 15 kap. 20 a § och har kommenterats under den paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.5.1 och 25.20.

26 a §

Om en elev har slutfört en kurs och inte fått betyg på kursen, har eleven rätt att gå om kursen en gång. Har eleven slutfört kursen två gånger och inte fått betyg får eleven gå om kursen ytterligare en gång, om det finns särskilda skäl.

En elev som inte har fått betyg på gymnasiesärskolearbetet har rätt att göra om arbetet en gång.

Om en elev inte har fått betyg på en stor andel av kurserna under ett läsår får eleven, om det finns särskilda skäl, gå om också sådana kurser som eleven fått betyg på under läsåret.

Rektorn fattar beslut i fråga om att gå om en kurs eller att göra om gymnasiesärskolearbetet.

Paragrafen är ny och reglerar rätten att gå om en kurs i gymnasiesärskolan. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 9 kap. 1 och 3 §§ gymnasieförordningen men har anpassats till gymnasiesärskolans betygsbestämmelser i 23 och 24 §§. Bestämmelserna gäller både nationella program och individuella program. I första stycket förtydligas att rätten att gå om en kurs förutsätter att eleven har slutfört kursen. I 19 kap. 25 § finns ytterligare bestämmelser om att gå om utbildning i gymnasiesärskolan.

Motsvarande bestämmelser för gymnasieskolans del finns i 15 kap. 27 a §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 25.3.1 och 25.20.

26 b §

En elev som går om en kurs som eleven tidigare fått betyg på har rätt att få ett nytt betyg på kursen.

Paragrafen är ny och reglerar att få ett nytt betyg på kursen när eleven går om en kurs. Bestämmelsen motsvarar delvis 9 kap. 3 § gymnasieförordningen. Motsvarande bestämmelse för gymnasieskolans del finns i 15 kap. 27 b §.

Paragrafen behandlas i 25.3.1 och 25.20.

26 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att få gå om en kurs.

I paragrafen som är ny finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att få gå om en kurs. Bemyndigandet

har hittills funnits i 19 kap. 25 § andra stycket. Motsvarande bemyndigande för gymnasieskolan finns i 15 kap. 27 c §.

Paragrafen behandlas i 25.3.1 och 25.20.

19 kap.

25§

Har en elev efter avslutad kurs eller genomfört gymnasiesärskolearbete fått lägst betyget E, är huvudmannen inte skyldig att erbjuda ytterligare utbildning av samma slag, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att få påbörja en kurs.

Paragrafen handlar om möjligheten att gå om utbildningen på ett nationellt program i gymnasiesärskolan. Av paragrafen framgår att när en elev fått lägst betyget E på en kurs eller ett gymnasiesärskolearbete är huvudmannen inte skyldig att erbjuda ytterligare utbildning av samma slag, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelat. Sådana föreskrifter finns i dag i 9 kap. gymnasieförordningen.

Ändringen i *första stycket* är en följd av utredningens förslag att i 18 kap. 26 a och 26 b §§ lyfta in gymnasieförordningens bestämmelser om rätt att gå om en kurs i gymnasiesärskolan eller göra om gymnasiesärskolearbetet.

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vad som krävs för att gå om en kurs flyttas till de nya 18 kap. 26 c §.

Motsvarande ändring har gjorts för gymnasieskolans del i 15 kap 27 a och b §§ samt 16 kap 24 § och har behandlats i kommentarer till dessa paragrafer.

29 kap.

9 §

En hemkommun ska löpande under året hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta som har fullgjort sin skolplikt eller som har blivit folkbokförda i landet vid en tidpunkt då de inte har skolplikt, men inte har fyllt 20 år och inte genomför utbildning i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning eller har en gymnasieexamen eller ett gymnasiesärskolebevis (aktivitetsansvar).

Hemkommunen har inom ramen för ansvaret uppgiften att erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en gymnasieutbildning. En förtroendefull och systematisk samverkan mellan aktivitetsansvaret och gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska eftersträvas. Kommunen ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt.

Kommunen ska föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den dokumentation och den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt andra och tredje styckena.

I paragrafen finns bestämmelser om hemkommunens aktivitetsansvar för ungdomar i kommunen.

Ändringen i första stycket innebär att det förtydligas att hemkommunen inte bara ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta som har fullgjort skolplikt utan även hur de ungdomar som har blivit folkbokförda i landet vid en tidpunkt då de inte har skolplikt sysselsätter sig. Aktivitetsansvaret har vidare hittills omfattat ungdomar som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Det anges nu i stället att det ska vara fråga om ungdomar som inte genomför utbildning i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning eller har en gymnasieexamen eller ett gymnasiesärskolebevis. Ungdomar som går ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller ett individuellt program i gymnasiesärskolan omfattas

däremot inte längre av aktivitetsansvaret. Ungdomar som har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan genom att de fått en gymnasieexamen eller ett gymnasiesärskolebevis omfattas inte heller av aktivitetsansvaret även om de befinner sig i den åldersgrupp som ansvaret omfattar. Ungdomar som slutfört sin utbildning på ett introduktionsprogram och inte fyllt 20 år omfattas som idag av aktivitetsansvaret.

Paragrafens *andra stycke* ändras på så sätt att åtgärder inom ramen för aktivitetsansvaret i första hand ska syfta till att motivera den unge att börja eller återuppta en gymnasieutbildning i stället för som hittills vilken utbildning som helst. Vidare införs en bestämmelse som innebär att en förtroendefull och systematisk samverkan mellan arbetet inom aktivitetsansvaret och gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska eftersträvas.

Paragrafen behandlas i i avsnitten 25.1.5.