

Yttrande över departementspromemorian Särskilda program och behörighet till yrkesprogram

(dnr U2009/5552/G)

Sammanfattning

Skolinspektionen tillstyrker de föreslagna behörighetskraven för tillträde till yrkesprogrammen.

Skolinspektionen tillstyrker att studievägarna för elever som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program ska tillhöra gymnasieskolan.

Skolinspektionen ställer sig tveksam till om den föreslagna modellen med särskilda program är den mest ändamålsenliga formen för att tillgodose de syften som redovisas i promemorian. Skolinspektionen återkommer nedan till de principiella invändningarna mot den föreslagna modellen och skisserar i bilaga till detta yttrande en alternativ modell.

I sak har Skolinspektionen följande synpunkter på förslagen angående de särskilda programmen. Synpunkterna bygger på förutsättningen att det nuvarande individuella programmet ersätts av det föreslagna systemet med särskilda program.

Skolinspektionen har utifrån denna förutsättning inte något att invända mot utformningen av den föreslagna preparandutbildningen.

Skolinspektionen anser att det programinriktade individuella valet också ska kunna omfatta studieförberedande program och inte endast yrkesprogram.

Skolinspektionen anser att yrkesintroduktion och individuellt alternativ bör kunna sammanföras till ett enda gemensamt program. I detta ska yrkesintroduktion kunna ingå.

Skolinspektionen konstaterar att förslaget om språkval överensstämmer med vad som gäller i dag och har inte något att invända mot att språkval också erbjuds i den nya gymnasieskolan.

Skolinspektionen konstaterar att enligt förslaget i promemorian bör elever som tagits in på ett nationellt program inte kunna övergå till ett särskilt program. En alltför strikt tillämpning av den principen kan enligt Skolinspektionens bedömning medföra olägenheter både för elever och skolhuvudmän.

Skolinspektionen konstaterar vidare att promemorian inte innehåller något om hur de särskilda programmen påverkar kommunens uppföljningsansvar enligt 1 kap. 18 § skollagen. Det ansvaret omfattar även elever på det nuvarande individuella programmet.

Behörighet till yrkesprogram

Skolinspektionen tillstyrker promemorians förslag om behörighetskrav till yrkesprogram, dvs. godkänt i svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik och ytterligare minst fem andra ämnen.

Allmänna synpunkter på en struktur med fem särskilda program

Principiella utgångspunkter

Förslaget i promemorian om fem särskilda program ansluter i hög grad till nuvarande system med det individuella programmet. Dock innebär förslaget en långtgående grad av teknisk detaljreglering som kan begränsa skolhuvudmännens möjligheter att utforma en ändamålsenlig utbildning. Terminologin har förändrats genomgående, men förslagen innebär endast relativt marginella förändringar i innehållet. Därmed kan oklarheter uppstå, både genom själva förändringen av benämningarna och genom att de olika utbildningsalternativens innebörd inte tydligt framgår av etiketteringen. De fem föreslagna studievägarna inom särskilda program korresponderar tydligt med fem redan befintliga alternativ:

- Preparandutbildning (nuvarande huvudalternativ för IV, 5 kap. 4 b § 2 andra stycket 1 p. skollagen)
- Programinriktat individuellt val (nuvarande PRIV, 5 kap. 4 b § fjärde stycket skollagen)
- Yrkesintroduktion (nuvarande lärlingsalternativ för IV, 5 kap. 4 b § andra stycket 2 p. skollagen)
- Individuellt alternativ (nuvarande individuellt "restalternativ" för IV, 5 kap. 4 b § andra stycket 3 p. skollagen)
- Språkin introduktion (nuvarande IVIK)

Förslagen i promemorian innebär att ytterligare programkategorier kommer att införas, till vilka eleverna förutsätts söka. För vart och ett av de särskilda programmen föreskrivs olika behörighetsvillkor. Det innebär att ett antagningsförfarande måste utformas, där varje elevs behörighet för det sökta särskilda programmet prövas. Om antalet behöriga sökande till ett särskilt program överstiger antalet platser måste sedan ett urval göras. Modellen med separata program innebär också ett administrativt merarbete om någon elev på ett särskilt program vill byta till ett annat program.

Modellen kan medföra organisatoriska låsningar som försvårar för huvudmännen och skolorna att tillgodose behoven för varje enskild elev. Följden skulle då bli att färre elever uppnår behörighet till ett nationellt program eller blir anställningsbara inom arbetslivet inom förväntad tid. Gränsdragningarna är inte alltid helt klara, samtidigt

som programmen delvis överlappar varandra. Tidsförluster vid olika typer av övergångar kan uppkomma om systemets uppbyggnad är långtgående reglerat till utförandeformerna i stället för att ge skolorna och huvudmännen utrymme att organisera utbildningen utifrån de enskilda elevernas förutsättningar att nå målen.

Förslagen i promemorian bygger också på förutsättningen att ett antal åtgärder för att förbättra kvaliteten i grundskolan har genomförts. Effekterna av dessa åtgärder kommer sannolikt att dröja ett antal år samtidigt som förslagen i promemorian förutsätts genomföras för utbildningar som börjar från och med hösten 2011. Följden kan bli att antalet elever som är obehöriga för studier i gymnasieskolan kommer att öka. I promemorian redovisas dock inte några överväganden för hur en sådan situation bör hanteras.

Förslagen i promemorian innebär att det i princip inte ska vara möjligt för elever som har studiesvårigheter på ett nationellt program att byta till ett särskilt program. De åtgärder som behövs förväntas i stället bli genomförda inom ramen för det nationella programmet. Elever som inte är studiemotiverade kan då mer eller mindre mot sin vilja stanna kvar på programmet, något som kan påverka studieklimatet och villkoren för övriga elever. Det är inte ovanligt att elever i gymnasieskolan av olika skäl hoppar av sin utbildning i förtid, t.ex. på grund av att eleven efter en tid upptäcker att utbildningen inte passar för honom eller henne. Dessa elever erbjuds idag ofta en plats på det individuella programmet för att komma ifatt i de kärnämneskurser där man halkat efter eller för att bli behöriga till ett annat program. Konsekvenserna av förslagen i promemorian kan bli att dessa elever inte erbjuds någon "andra chans." Skolinspektionen konstaterar också att enligt 1 kap. 18 § skollagen har kommunerna ett uppföljningsansvar för ungdomar som inte går på ett nationellt eller specialutformat program (jfr också 5 kap. 13 § skollagen). Ansvaret omfattar såväl de elever som inte går i gymnasieskolan som elever på det individuella programmet. I promemorian redovisas dock inte några överväganden om konsekvenserna för detta uppföljningsansvar.

Benämningen "särskilda program" kan ge upphov till ett negativt utpekande av elever som går på en sådan utbildning. Terminologin är inte heller helt förenlig med syftet att eleverna så snart som möjligt ska gå över till ett nationellt program. Utbildningen borde därför benämnas "förberedelseutbildning". Benämningen program bör i stället reserveras för den egentliga gymnasieutbildningen i form av nationella program.

Ett genomförande av förslagen i promemorian påverkar Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning. Uppdelningen av de fem huvudalternativen på särskilda program kan medföra att Skolinspektionen i sin tillsyn måste granska hur svårtolkade bestämmelser tillämpas. Tyngdpunkten i granskningen borde i stället läggas på om utformningen av olika lokala lösningar är ändamålsenliga för eleverna.

Synpunkter på förslagen i promemorian

I det följande redovisar Skolinspektionen sina synpunkter på den närmare utformningen av förslagen i promemorian.

Preparandutbildningen

Skolinspektionen delar bedömningen att preparandutbildningen ska vara en rättighet för eleven och inte ett resultat av en utredning och bedömning av rektor. Elever som är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram men som önskar uppnå behörighet även till de studieförberedande programmen ska ha rätt att gå preparandutbildning.

Programinriktat individuellt val

Skolinspektionen anser att det programinriktade individuella valet även bör omfatta studieförberedande program. Om det programinriktade individuella valet begränsar sig till att enbart avse yrkesförberedande program kan detta uppfattas som att det skulle vara lättare för en elev att klara ett yrkesprogram än ett studieförberedande program. Eftersom detta inte stämmer med verkliga förhållanden är det olyckligt om tillträdesreglerna förmedlar ett sådant intryck. Många kurser är gemensamma för både yrkesprogram och studieförberedande program, vilket är ett ytterligare argument mot den föreslagna differentieringen. Vidare bygger intagningsystemet på betyg, dvs. efterfrågan och tillgång på utbildning, och inte på att det krävs någon specifik lämplighet hos sökandena.

Yrkesintroduktion

Yrkesintroduktion bör inte utgöra ett eget program utan i stället vara en del av det individuella alternativet. Enligt förslaget i promemorian är det individuella alternativet flexibelt utformat. Därför bör yrkesintroduktionen kunna utgöra en valmöjlighet inom ramen för individuellt alternativ.

Vidare bedömer Skolinspektionen att det inte finns något skäl för att göra en uppdelning mellan generell inriktning och yrkesinriktning. Enligt förslaget syftar båda alternativen till att eleven ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Därmed kan det skapas en öklarhet för såväl elever och vårdnadshavare som tänkbara arbetsgivare, om gymnasieskolan erbjuder flera snarlika program fast med olika namn.

Individuellt alternativ

Skolinspektionen har inte något att invända mot utformningen av det individuella alternativet som sådant, och det framgår tydligt vad programmet avser. Vidare noterar Skolinspektionen att detta program har rangordnats längst ner bland de särskilda programmen, vilket innebär att detta alternativ återstår när inte några andra är möjliga. Därför finns det en risk att programmet kommer att uppfattas som ett "lågstatusprogram" där enbart elever som inte har möjlighet att klara något annat program kommer att gå. Det är ett ytterligare argument för att yrkesintroduktion ska ingå i det individuella alternativet.



Språkin introduktion

Skolinspektionen konstaterar att förslaget inte innebär några förändringar mot vad som gäller idag och har inte något att invända mot att alternativet kommer att finnas kvar i den nya gymnasieskolan.

Skolinspektionens skiss till alternativ utformning av det nuvarande individuella programmet

Förslagen i promemorian om fem särskilda program ansluter i hög grad till nuvarande system med det individuella programmet. Dock innebär förslaget som påpekats ovan en långtgående grad av teknisk detaljreglering som kan medföra begränsningar i skolhuvudmännens förutsättningar att utforma en ändamålsenlig utbildning, samtidigt som nuvarande organisatoriska komplikationer kvarstår i väsentliga delar. Skillnaden är i sak inte särskilt stor i förhållande till det nuvarande individuella programmet. Den föreslagna modellen är komplicerad och kan bli svårtillgänglig för elever och föräldrar. Därmed ökar risken för att elever gör felaktiga val.

Av dessa skäl har Skolinspektionen skisserat en alternativ modell för att ersätta det nuvarande individuella programmet. Den skulle ge en bättre individanpassning av utbildningen för de elever som inte uppfyller behörighetskraven när de lämnar grundskolan.

Modellen innebär att det nuvarande individuella programmet ersätts med en *förberedelseutbildning* som är uppbyggd kring funktioner och utbildningsinslag i stället för utförandeformer. Den skisserade förberedelseutbildningen bör utformas under rektors ansvar med utgångspunkt i den enskilda elevens behov och mål. Utbildningen bör för varje elev innehålla en ändamålsenlig sammansättning av ämnen och inslag som närmare redovisas i bilagan.

Förberedelseutbildningen bör normalt omfatta högst ett läsår men kan utsträckas i de fall då det bedöms nödvändigt utifrån elevens behov.

I den slutliga handläggningen av detta yttrande har chefsjuristen Ingegärd Hilborn, avdelningschefen Kjell Hedwall, enhetschefen Magnus Haglund och undervisningsrådet Per Andersson deltagit.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Frank Nordberg
Verksjurist

Rättssekretariatet
Frank Nordberg
Per Andersson

Bilaga till yttrande över departementspromemorian Särskilda program och behörighet till yrkesprogram

Särskilda program

Skiss till en alternativ utformning

I stället för en komplex och detaljreglerad konstruktion av särskilda program med fem huvudalternativ anser Skolinspektionen att man bör överväga en *förberedelseutbildning* som är uppbyggd kring funktioner och utbildningsinslag. Syftet är att med utgångspunkt i varje elevs unika behov uppnå målet att alla elever så snart som möjligt ska kunna övergå till ett nationellt program alternativt etablera sig på arbetsmarknaden.

Den skisserade förberedelseutbildningen bör utformas under rektors ansvar utifrån den enskilda elevens behov och mål genom en ändamålsenlig sammansättning av ämnen och inslag från följande kategorier:

- Grundskoleämnen som saknas för elevens behörighet till eftersträvat nationellt program, eventuellt även andra grundskoleämnen där eleven inte fått lägsta betyget G
- Kurser inom den eftersträfvade gymnasieutbildningen, dvs. gymnasiegemensamma ämnen, yrkesämnen eller karaktärsämnen på studieförberedande program, efter elevens förmåga och målutbildning
- Annan yrkesutbildning, arbetsplatsförlagt lärande eller praktik
- Motivationsinsatser
- Svenska för elever med otillräckliga kunskaper i språket

Genom att slopa den organisatoriska uppdelningen i olika program blir det möjligt för en elev med sammansatta behov att få en förberedelseutbildning som innehåller inslag som återfinns i de olika programmen utan att några hinder uppstår på grund av utformningen av programorganisationen. Rektor kan för varje elev i förberedelseutbildningen fastställa mål för elevens övergång till ett nationellt program eller etablering på arbetsmarknaden och upprätta en studieplan för hur utbildningen ska leda fram till målet. Här bör också nämnas att modellen inte hindrar att förberedelseutbildning helt eller delvis kan anordnas för en grupp av elever.

För att förberedelseutbildningen ska utformas på det sätt som svarar mot varje elevs behov och genomförs med bästa möjliga resultat, fordras förutom en klar och tydlig studieplanering också studie- och yrkesvägledningsinsatser. Eftersom skolhuvudmännen ska ha ett uttryckligt ansvar för den enskilda elevens utbildning som helhet bör rektor för varje elev utse en *studiesamordnare*, som ansvarar för helheten i elevens utbildning. Funktionen kan fullgöras av en lärare, studie- och yrkesvägledare, skolledare eller annan med pedagogisk utbildning.

Förberedelseutbildningen bör i normalfallet omfatta högst ett läsår. Det kan dock finnas elever, som trots betydande stödinsatser ändå inte uppfyller behörighetskraven för ett nationellt program och inte heller bedöms ha tillräckliga förutsättningar för att kunna övergå till arbetslivet. För dessa elever bör det vara möjligt att utsträcka utbildningen för längre tid. Hur lång den tiden bör vara får bedömas från fall till fall beroende på elevens förutsättningar.

En elev som antagits till ett nationellt program ska kunna övergå till en förberedelseutbildning endast om det finns särskilda skäl för detta. Utgångspunkten måste alltid vara att en elevs stödbehov ska tillgodoses inom det nationella programmet, även om detta behov är omfattande. Såsom framgår av yttrandet är det inte ovanligt att elever på ett nationellt program som vill avbryta sina studier bereds möjlighet att fortsätta på det individuella programmet. Det är principiellt viktigt att motverka studieavbrott och förtida avgång från gymnasieutbildningar. Samtidigt är det rimligt att elever som valt fel får en "andra chans". Dessutom omfattas alla ungdomar som inte studerar på nationella eller specialutformade program av kommunens uppföljningsansvar enligt 1 kap. 18 § skollagen. Om man försvårar för elever att antas till särskilda program – eller att genomgå förberedelseutbildning enligt denna skiss - måste konsekvenserna för detta ansvar belysas.

Konsekvenser för huvudmännen

Den modell som Skolinspektionen skisserat bör inte medföra några ökade kostnader jämfört med förslagen i promemorian. Modellen innebär att huvudmännen inte belastas med ökade kostnader för ett ansökningsförfarande. Varje elev som inte uppfyller behörighetskraven för något nationellt program, bör erbjudas förberedelseutbildning. De elever som uppfyller kraven på behörighet för ett yrkesprogram men inte för ett studieförberedande måste dock söka till förberedelseutbildningen på eget initiativ. Den gruppen bedöms vara tämligen liten i förhållande till det totala antalet elever som inte uppfyller behörighetsvillkoren för ett nationellt program.

Vidare bör inte några merkostnader uppkomma på grund av att eleverna ångrar sitt val och i stället vill söka till något annat särskilt program. Den av Skolinspektionen skisserade modellen får därför anses vara kostnadsneutral jämfört med förslagen i promemorian. Skolinspektionen har inte analyserat konsekvenserna för kommunens uppföljningsansvar enligt 1 kap. 18 § skollagen. En sådan analys återfinns inte heller i promemorian.

Skiss till lagtext

Den modell som Skolinspektionen har skisserat innebär att författningstexterna bör få en annan utformning. Skolinspektionen lämnar därför ett förslag på utformning av 5 kap. 4 § i lagen om ändring (2009:0000) om ändring i skollagen (1985:1100). Eftersom språkintröduktionen skiljer sig i avgörande avseenden från övriga utbildningar föreslås den regleras i en egen 4 a §. Konsekvensändringar kommer att behövas i fler bestämmelser, men Skolinspektionen har valt att i denna skiss stanna vid att föreslå en ny utformning av 4 §. Den närmare regleringen av förberedelseutbildningen hör naturligt hemma i senare paragrafer. Skolinspektionen har dock följt strukturen i promemorians författningsförslag.

Förslag till lag om ändring i lagen (2009:0000) om ändring i skollagen (1985:1100)

5 kap.

Nationella och individuella program

4 § Utbildningen i gymnasieskolan består av nationella program, vilka är yrkesprogram eller högskoleförberedande program. I gymnasieskolan finns också utbildning i form av *individuella program*.

Nationella och särskilda program

4 § Utbildningen i gymnasieskolan består av nationella program, vilka är yrkesprogram eller högskoleförberedande program. I gymnasieskolan finns också utbildning i form av *förberedelseutbildning*.

Syftet med förberedelseutbildning är att en elev som fullföljt årskurs 9 i grundskolan utan att ha uppnått behörighet till ett högskoleförberedande program eller ett yrkesprogram i gymnasieskolan ska uppnå sådan behörighet.

Förberedelseutbildning kan även syfta till att eleven ska få en yrkesinriktad utbildning som ger eleven möjlighet att direkt etablera sig på arbetsmarknaden.

Förberedelseutbildning får utformas för en grupp av elever.

4 a § Förberedelseutbildning enligt 4 § kan även avse språkintröduktion. Denna syftar till att ge ungdomar som nyligen anlänt till landet en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilket möjliggör för dem att komma vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.