

## **Yttrande över betänkandet En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)**

### **Inledning**

Skolinspektionen har givits möjlighet att yttra sig över betänkandet "En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning."

Skolinspektionen anser sammantaget att utredningens förslag i hög utsträckning kan bidra till att alla ungdomar påbörjar och når målen med en gymnasieutbildning.

Skolinspektionen ser positivt på flera av utredningens förslag till åtgärder och nya bestämmelser som bidrar till att tydligt signalera betydelsen av att alla ungdomar har en gymnasieutbildning. Skolinspektionen anser också att flera av utredningens förslag tydliggör och stärker elevernas rätt till utbildning. Likaså bidrar många av utredningens förslag till att förbättra förutsättningarna för eleverna att ta del av undervisningen.

Skolinspektionen ser särskilt positivt på de förslag som tydliggör och stärker elevernas rätt till extra anpassningar och särskilt stöd samt förslaget som förtydligar att rektor ska ha ett särskilt ansvar för att se till att elevers upprepade eller längre frånvaro utreds. Skolinspektionens erfarenhet visar att det är av yttersta vikt att identifiera de bakomliggande orsakerna till elevers frånvaro och bristande måluppfyllelse för att kunna bedriva ett effektivt arbete med att förebygga studieavbrott i gymnasieskolan.

Skolinspektionen fokuserar huvudsakligen på de frågor där myndigheten vill förtydliga aspekter ur ett granskningsperspektiv och yttrar sig härutöver enbart över de områden och i de frågor där myndigheten har synpunkter på förslagen.

### Synpunkter

#### 25 kap. Förslag

##### 25.1.1 Ett mål för samhällets åtagande vad gäller gymnasieskolan

Utredningen föreslår att ett övergripande mål för gymnasieskolan införs i skollagen. Målet som föreslås är att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning. Den gymnasieutbildning som ska påbörjas kan antingen vara ett nationellt program eller ett introduktionsprogram.

Skolinspektionen är positiv till utredningens förslag om införande av ett övergripande mål för gymnasieskolan då detta markerar ett gemensamt samhällsansvar för ungdomars gymnasieutbildning.

Skolinspektionen anser vidare att skrivningen "nå utbildningens mål" skulle behöva preciseras då innebörden kan vara olika beroende på vilket program eleven går. Detta kan göras genom att i författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 2 § skollagen (2010:800) ange att med gymnasieutbildningens mål avses de mål som anges för ett yrkesprogram, högskoleförberedande program respektive introduktionsprogram i läroplanen för gymnasieskolan (2011), 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.1. Kunskaper.

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

Utredningen föreslår att hemkommunens ansvar inte enbart ska vara att erbjuda ungdomar gymnasieutbildning, vilket är fallet idag, utan hemkommunen ska även ges ett aktivt och pådrivande ansvar för att ungdomar som avslutat grundskolan så snart som möjligt börjar en gymnasieutbildning. Det framgår av utredningen att hemkommunen till exempel behöver ha rutiner för att bevaka att de ungdomar som inte ansökt till gymnasieskolan i årskurs 9 kontaktas och erbjuds stöd och motiveras att söka till en gymnasieutbildning.

Skolinspektionen instämmer i utredningens förslag och delar utredningens uppfattning att det behövs rutiner för genomförande av detta arbete i

hemkommunen. Skolinspektionen menar dock att det skulle vara värdefullt om det gavs exempel på vad hemkommunens ansvar innebär i motiveringen till bestämmelsen 15 kap. 14 a § skollagen. För detta område är det också enligt Skolinspektionen lämpligt att det tas fram ett stöd för kommunernas arbete.

#### **25.1.4 Förebyggande åtgärder krävs för att förhindra att elever avbryter utbildningen**

Skolinspektionen ser positivt på utredningens förslag, att rektorns ansvar för att se till att en elevs upprepade eller längre frånvaro utreds, tydliggörs i skollagen. Redan idag följer dock rektorns skyldighet att utreda frånvaro och vidta åtgärder av de gällande bestämmelserna om särskilt stöd. Skolinspektionen anser därför att det behöver tydliggöras hur den nya bestämmelsen förhåller sig till de redan nu gällande bestämmelserna om särskilt stöd. Detta behövs för att förhindra eventuella konflikter vid tillämpningen av bestämmelserna. Det är också viktigt för att vid en eventuell tillsyn kunna avgöra om rektorn har fullgjort sitt ansvar och elevens rätt har tillgodosetts på ett författningensenligt sätt. Ett förtydligande kan göras på motsvarande sätt som görs i 5 kap. 9 § skollagen. Av denna bestämmelse framgår att om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 8 § skollagen är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas.

#### **25.2.1 Vårdnadshavarna spelar en viktig roll**

Utredningen föreslår att ett krav ska införas på vårdnadshavares aktiva medverkan till att en ungdom påbörjar och deltar i gymnasieutbildningen i syfte att markera vikten av vårdnadshavarens engagemang i barnets utbildning. Förslaget ska ses som ett förtydligande av det ansvar vårdnadshavaren redan har enligt föräldrabalken.

Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att vårdnadshavare är viktiga för skolan att samverka med för att eleverna ska kunna lyckas med sina gymnasiestudier. Skolinspektionen ifrågasätter dock den föreslagna bestämmelsens betydelse i praktiken, såsom bestämmelse i skollagen enbart riktad till vårdnadshavarna. Skolinspektionen ifrågasätter också bestämmelsens införande utifrån att eleverna blir myndiga under sitt deltagande i gymnasieutbildningen.

### **25.2.2 Elever ska närvara och delta aktivt i sin utbildning**

Utredningen föreslår att det förtydligas i skollagen att elever i gymnasieskolan ska närvara och utifrån sina förutsättningar delta aktivt i den verksamhet som anordnas inom ramen för den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Skolinspektionen ser positivt på att bestämmelserna om att krav på elevers närvaro och delaktighet stärks i skollagen. Skolinspektionen anser dock att det i bestämmelsen också ska regleras i vilka fall en elev har giltigt skäl att utebli, till exempel vid sjukdom eller beviljad ledighet. Detta skulle kunna anges i den föreslagna bestämmelsen 15 kap. 16 § skollagen på motsvarande sätt som i nuvarande 12 kap. 4 a § gymnasieförordningen beträffande när en elev kan anses ha avslutat utbildningen. Skolinspektionens erfarenhet visar att gymnasieskolorna ofta har problem med hög frånvaro. I många fall delas frånvaron upp i giltig och ogiltig eller i anmäld eller oanmäld frånvaro och ofta dras den felaktiga slutsatsen att anmäld frånvaro är detsamma som giltig frånvaro. Detta oavsett egentlig bakomliggande anledning till den anmälda frånvaron.

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

Utredningen föreslår att bestämmelserna om rätten att gå om en kurs flyttas från gymnasieförordningen till skollagen för att på så sätt ges en mer central plats i lagstiftningen.

Skolinspektionen ser positivt på att elevernas rätt till utbildning på detta sätt stärks och att fler elever därmed får möjlighet att nå målen med utbildningen. Skolinspektionens erfarenhet visar dock att många gymnasieskolor idag har svårt att erbjuda eleverna att gå om en kurs med fulla undervisningstimmar och ett aktivt lärarstöd under de tre läsår som en utbildning på ett nationellt program sträcker sig. Skolinspektionens erfarenhet visar vidare att det finns elever som istället för att ges möjlighet att gå om en kurs eller ges särskilt stöd under de ordinarie studieåren erbjuds förlängd studietid enligt de allmänna bestämmelserna om särskilt stöd i gymnasieskolan. För att skapa förutsättningar för en likvärdig och rättssäker tillämpning menar Skolinspektionen därför att de organisatoriska förutsättningarna för rätten att gå om en kurs också behöver förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Exempelvis behöver det förtydligas om den fortsatta utbildningen ska vara på heltid eller inte och vilket lärarstöd som ska ges under den fortsatta utbildningen. Vidare kan det behöva

förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet att de elever som behöver få denna rätt tillgodosedd i första hand ska få det under de tre läsår som en utbildning normalt sträcker sig eller i direkt anslutning därefter, så att rätten inte per automatik tillgodoses genom förlängd undervisning efter att ordinarie utbildningstid är slut.

#### **25.4.2. Eleverna måste tillförsäkras minst den undervisningstid de har rätt till**

Utredningen föreslår att huvudmannen ska följa upp och redovisa den faktiska undervisningstid som eleverna har erbjudits, och i den individuella studieplanen ska den faktiska undervisningstiden som varje elev erbjudits redovisas.

Skolinspektionen anser att förslaget stärker elevens rätt till utbildning och bidrar till att eleverna tillförsäkras den undervisningstid de har rätt till. Skolinspektionen anser emellertid att den minsta garanterande undervisningstiden och uppföljningen av denna bör regleras per läsår. En huvudman kan såsom förslaget är tänkt hävda att den undervisningstid som eleverna inte fått i årskurs 1 och 2 kommer att tas igen i årskurs 3. Detta skulle få till följd att eleverna får en betydligt högre arbetsbelastning under det tredje året, vilket kan leda till att en del elever inte klarar kurserna. Om undervisningstiden regleras och följs upp per läsår ökar likvärdigheten och förutsättningarna att nå kunskapskraven.

Vidare anser Skolinspektionen att skyldigheten att följa upp och redovisa den faktiska undervisningstid som eleverna har erbjudits, även ska åvila rektorn och att rektorns ansvar ska framgå direkt av författningstexten. Detta eftersom det i praktiken är rektorn vid en viss skolenhet som fördelar undervisningstiden. Men också med tanke på att utredningen föreslår att huvudmannens uppföljning bör ingå i det systematiska kvalitetsarbetet, vilket bedrivs både på huvudmanna- och skolenhetsnivå.

Skolinspektionen vill också påtala vikten av att klargöra hur begreppet undervisningstid definieras och vad som rymms och inte rymms i denna tid. Detta för att skapa likvärdighet i elevernas förutsättningar. Ett exempel som nämns i utredningen är begreppet "mängdträning" som bedöms kunna rymmas såväl inom begreppet undervisning som utbildning.

#### **25.4.4 Överlämning mellan grundskolan och gymnasieskolan**

Utredningen föreslår att en systematisk överlämning ska genomföras när elever övergår från grundskola till gymnasieskola. Kravet på överlämning

avser relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta elevernas övergång till gymnasieskolan. Det framgår av utredningen att det bör vara rektorn vid gymnasieskolan som efterfrågar uppgifterna hos den grundskola där eleven tidigare gått. Grundskolan måste å sin sida vara redo att överlämna relevanta uppgifter. Av utredningen framgår vidare att grundskolan och gymnasieskolan ska sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete.

Skolinspektionen ser positivt på förslag till reglering kring samverkan och systematisk överlämning av relevanta uppgifter mellan grundskolan och gymnasieskolan. Skolinspektionen anser dock att både den mottagande och den överlämnande rektorns ansvar bör regleras och inte bestämmas lokalt såsom utredningen föreslår. Vidare bör det preciseras vilka relevanta uppgifter som mottagande respektive överlämnande rektor kan kräva vid ett systematiskt överlämnande. Det bör också regleras att en systematisk överlämning bör ske även när en elev byter från en skolenhet till en annan skolenhet under sin gymnasieutbildning.

#### **25.5.1 Alla elever ska ha en mentor**

Utredningen föreslår att det i skollagen införs en bestämmelse om att alla elever i gymnasieskolan ska ha en mentor som löpande ska följa elevens utveckling och skyndsamt reagera om eleven behöver stöd.

Mentorskapet är redan idag en etablerad funktion i gymnasieskolan och Skolinspektionens erfarenhet visar att mentorn har en nyckelroll på skolorna för att eleverna ska få ett adekvat stöd i undervisningen. Det finns därmed en risk att mentorn får ta ett stort ansvar för elevernas möjligheter att få särskilt stöd. Skolinspektionen anser därför att det är viktigt att det förtydligas hur mentorernas ansvar och uppgifter förhåller sig till rektorns och lärarnas ansvar. Skolinspektionens erfarenhet visar att mentorsrollen är olika utformad på olika skolor och att mentorns ansvar och uppgifter varierar över tid. För en likvärdig hantering på skolorna är det därför viktigt med en tydlig ansvarsfördelning i författningstexten mellan rektor, läraren, mentorn och elevhälsan. Skolinspektionen anser därför att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör precisera mentors ansvar och uppgifter och utveckla hur den föreslagna bestämmelsen om mentorer i gymnasieskolan förhåller sig till bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd i 3 kap. skollagen.

## 25.6 Stödåtgärder i gymnasieskolan

Skolinspektionen ser positivt på utredningens breda förslag gällande stödåtgärder i gymnasieskolan. Skolinspektionen har i sin tillsyn och kvalitetsgranskning konstaterat att ett mycket stort antal gymnasieelever är i behov av stödinsatser för att kunna fullfölja sina studier och att det dessutom finns mycket brister i gymnasieskolornas arbete med att utreda elevers stödbehov och med att ge eleverna det särskilda stöd som de behöver.

Skolinspektionen anser att förtydligandet i skollagen som innebär att utgångspunkten för stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd ska vara utbildningen i dess helhet, dvs. programmet och inte enbart per kurs, är bra ur ett elevperspektiv. Likaså preciseringen i läroplanens s.k. rektorskatalog av gymnasieskolans långtgående ansvar för att ge individanpassat stöd med den variation av stödåtgärder som eleverna behöver är viktigt ur ett elevperspektiv. Skolinspektionens erfarenhet är nämligen att skolorna idag ofta använder sig av generella standardlösningar när det gäller stöd oavsett vilket stöd eleven har behov av i det enskilda fallet.

Skolinspektionen ser också positivt på förtydligandet i läroplanen för gymnasieskolan där rektorn ges ett särskilt ansvar för att resursfördelningen och stödåtgärder anpassas till den värdering som lärare gör av elevernas utveckling. Denna skrivning motsvarar den skrivning som redan finns för grundskolan idag. Det kan dock finnas svårigheter att bedöma om lärarnas värdering av elevernas utveckling är rimlig i alla lägen. För ökad likvärdighet mellan skolhuvudmännens resursfördelning skulle Skolinspektionen förorda att det fanns en skyldighet att planera resurser utifrån kända faktorer, t.ex. betygsunderlag från grundskolan och kända stödbehov.

## 25.7 Enhetliga behörighetskrav till nationella program

Utredningen föreslår att krav på godkända betyg i minst tolv grundskoleämnen ska gälla för behörighet till samtliga nationella program eftersom båda programtyperna kräver goda förkunskaper.

I betänkandet konstateras att höjda krav för behörighet till alla nationella program innebär en viss ökning av andelen elever som istället kommer att gå på ett introduktionsprogram för att uppnå behörighet till ett nationellt

program. 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.

Skolinspektionen vill uppmärksamma regeringen på att myndighetens erfarenhet från tillsyn av utbildning inom introduktionsprogrammen visar att det finns omfattande brister i de verksamheter som granskats. Bristerna består exempelvis av att utbildningen inte är utformad på ett sådant sätt att eleverna kan komma vidare till andra utbildningar på det sätt det är tänkt. Även Skolinspektionens kvalitetsgranskning av utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan (Rapport 2013: 6) visar att planeringen av utbildningen behöver utvecklas så att den på ett bättre sätt anpassas till varje elevs behov och målsättning samt att även undervisningen genomförs så att den möter de enskilda elevernas behov och intressen för att undvika studieavbrott. De förslag som stärker förutsättningarna för eleverna på introduktionsprogrammen är ur ett tillsynsperspektiv därför mycket angelägna, särskilt eftersom antalet elever som går introduktionsprogrammen nu bedöms öka.

#### **25.11 Utbildningsutbudet – fortlöpande förnyelse och regional samverkan**

Utredningen konstaterar att gymnasieutbildningarna kontinuerligt behöver förnyas och anpassas till de förändringar som arbetslivet och samhället i stort genomgår över tid.

Skolinspektionen vill i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på att förändringar av gymnasieutbildningarna, såväl på program- som inriktningsnivå, innebär att enskilda huvudmän behöver förnya sina godkännanden att bedriva utbildning. Det är därför viktigt att det tydligt regleras vilka krav som gäller för Skolinspektionens prövning av äldre godkännanden när det sker förändringar av gymnasieprogrammen. Exempelvis behöver det regleras vilken ansökningstid som ska gälla när enskilda huvudmän ansöker om att anpassa sina befintliga tillstånd i enlighet med justeringar i programutbudet. Vidare behöver det regleras vilka förutsättningar som ska ingå i Skolinspektionens prövning av en sådan ansökan. Skolinspektionen vill i detta sammanhang även uppmärksamma regeringen på att förändringar i gymnasieutbildningarna innebär att Skolinspektionen kommer behöva hantera fler ärenden vilket är resurskrävande för myndigheten.



**25.15. 2 Språkin introduktion ska innehålla mer än enbart svenska**

Utredningen föreslår att det ska preciseras att undervisningen på språkin introduktion får bedrivas i enbart svenska eller svenska som andraspråk i högst två månader om det inte finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses enligt betänkandet t.ex. betydande organisatoriska svårigheter när många nyanlända elever börjar vid olika tidpunkter under en termin.

Skolinspektionen delar utredningens bild av att det idag ofta tar för lång tid för nyanlända elever att nå godkänt betyg i svenska och att deras utbildning därför har ett ensidigt fokus på svenska språket. Därför är det viktigt att eleverna ges förutsättningar att så snabbt som möjligt komma vidare i sin utbildning och erbjudas undervisning i fler ämnen och kurser.

Skolinspektionen anser dock att regleringen gällande synnerliga skäl bör tas bort helt eftersom dessa inte är till för elevens bästa utan är kopplade till huvudmannens eller skolans organisation. Om det ska finnas undantag från den föreslagna bestämmelsen anser Skolinspektionen att skäl för undantag ska grunda sig på att den berörda eleven har personliga skäl att läsa enbart svenska eller svenska som andraspråk längre än i två månader.

**25.16. 1 Utbildningsplanen ska preciseras**

Utredningen föreslår att det ska förtydligas i skollagen att utbildningsplanen för introduktionsprogrammen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, huvudsakliga innehåll och längd.

Utbildningsplanen är en viktig funktion på introduktionsprogrammen eftersom dessa program saknar nationella programstrukturer och examensmål. Huvudmannen har en stor frihet att utforma utbildningen utifrån såväl elevens behov som lokala behov. Flexibilitet för att åstadkomma individanpassning är också en del av syftet med planen enligt utredningen.

Skolinspektionen ser positivt på att det förtydligas i skollagen vad utbildningsplanen ska innehålla. Skolinspektionens erfarenhet från tillsyn och kvalitetsgranskning visar dock att elever på introduktionsprogrammen inte alltid får en utbildning som utformas i enlighet med elevernas individuella förutsättningar och behov. Det finns huvudmän och rektorer som planerar utbildningen för en grupp elever utan att ta hänsyn till elevernas individuella behov. En utbildning som inte möter varje elevs behov och målsättning medför en risk för hög frånvaro och avbrott från

studierna. Skolinspektionen anser därför att det behöver förtydligas att kravet på att individualisera utbildningen gäller vid upprättande av utbildningsplanen även i de fall den görs för en grupp av elever.

#### 25.20 Gymnasiesärskolan

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att det är viktigt att reglerna för gymnasiesärskolan harmonierar med det som gäller för gymnasieskolan så långt det är möjligt. Skolinspektionen välkomnar särskilt att det tydliggörs att alla elever i gymnasiesärskolan omfattas av skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd.

De synpunkter som Skolinspektionen har lämnat på utredningens förslag i detta yttrande omfattar även utredningens förslag avseende gymnasiesärskolan i de fall utredningens förslag omfattar båda skolformerna.

I framtagandet av yttrandet har juristen Maria Rönnberg och t.f. enhetschefen Christina Ridderman Karlsson, (föredragande), deltagit.



Tommy Lagergren

Biträdande generaldirektör