

Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har i rubricerad promemoria lämnat förslag på förändringar som rör behörighetsgivande kurser på yrkesprogrammen samt införande av ett estetiskt ämne på alla nationella program. Båda förslagen är omarbetningar av tidigare förslag i Gymnasieutredningens betänkande *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (SOU 2016:77). Förslaget omfattar förändringar i skollagen, gymnasieförordningen och läroplanen.

Här följer SKLs synpunkter i korthet.

SKL tillstyrker förslaget som innebär att samtliga yrkesprogram i sina grundupplägg leder till grundläggande högskolebehörighet, med de konsekvenser förändringen får bland annat för programmens utökade gymnasiepoäng och elevernas garanterade undervisningstid. Alla elever bör få en utbildning som leder till grundläggande behörighet och fortsatt lärande bör stimuleras. Samtidigt efterfrågar vi en problematisering av förslagets organisatoriska konsekvenser vad gäller huvudmännens och skolenheternas förändrade planeringsförutsättningar. Förslagets genomförbarhet påverkas också av rådande tillgång till behöriga lärare.

SKL tillstyrker förslaget som rör införande av ett estetiskt ämne på alla nationella program, med konsekvens för gymnasiearbetets poängsättning. Vi anser att gymnasieskolan i högre grad än i dag bör stimulera elevernas kreativa förmågor och att införandet av ett estetiskt ämne av denna anledning är önskvärd. Den föreslagna minskningen i gymnasiearbetets poäng måste avspeglas i lägre förväntningar på elevernas arbetsinsats. Även detta förslags genomförbarhet påverkas av rådande tillgång till behöriga lärare.

Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter

Utbildningsdepartementets remisspromemoria omfattar två huvudsakliga förslag; om kurser på yrkesprogram som ger grundläggande högskolebehörighet (kapitel 4) respektive införandet av ett estetiskt ämne på alla nationella program (kapitel 6). Båda förslagen är omarbetade av Utbildningsdepartementet utifrån ursprungliga förslag i Gymnasieutredningens betänkande från 2016. Promemorian behandlar också justeringar som följer med de två huvudförslagen.

Kapitel 4: Förslag om behörighetsgivande kurser på yrkesprogram

Förslag 4.1: Alla yrkesprogram ska innehålla de kurser som ger grundläggande behörighet till högskolan

Alla yrkesprogram ska innehålla de kurser som krävs för att eleverna ska uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå. Yrkesprogrammen ska även i fortsättningen utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning.

SKLs tillstyrker förslaget.

Kommentar: SKL anser att alla elever bör få en gymnasieutbildning som ger grundläggande behörighet så att fortsatt lärande stimuleras. Vi har även tidigare uttryckt samma ståndpunkt i yttranden till *Framtidsvägen* (2008:27), *Välja yrke* (SOU 2015:97) och *En gymnasieutbildning för alla* (SOU 2016:77).

Förslagets inriktning stämmer väl överens med gymnasieskolans breda uppdrag om att lägga en grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier, samt bidra till personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Betoningen av att yrkesprogrammen även i fortsättningen ska utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning är viktig, liksom att programmen behåller utrymmet för yrkesförändring.

Vi instämmer i promemorians slutsatser om betydelsen av att eleven, och dess vårdnadshavare, upplever trygghet i valet av en gymnasial yrkesutbildning. När det med tydlighet framgår att studier på yrkesprogram leder till en bredd av möjligheter, bör dessa utbildningar upplevas som attraktiva val. I detta sammanhang gör vi samma bedömning som framförs i promemorian om att yrkesprogrammets elevminskning inte enbart är ett informationsproblem. Det räcker inte med ytterligare informationsinsatser om elevernas nuvarande rätt att läsa in grundläggande behörighet på yrkesprogram för att vända utvecklingen.

Även om eleven inte väljer att studera vidare, är högskolebehörigheten i sig en kompetens som också värdesätts av arbetsgivare. Med ökade krav i arbetslivet kan denna kompetens visa sig vara en viktig tillgång vid behov av komplettering eller omställning.

Förslag på lösning för att skapa utrymme

För att skapa utrymme åt behörighetsgivande kurser på yrkesprogrammen, och ge eleverna alternativa studieupplägg att välja mellan, föreslår promemorian i avsnitt 4.2–4.4 en annan lösning än Gymnasieutredningen.¹

Förslag 4.2: Yrkesprogrammets omfattning utökas upp till 2 800 poäng

Barn- och fritidsprogrammet, hotell- och turismprogrammet och vård- och omsorgsprogrammet ska utökas till 2 700 gymnasiepoäng och övriga yrkesprogram till 2 800 gymnasiepoäng. Med ett fullständigt program i gymnasieskolan ska avses betyg från kurser och ett gymnasiearbete i en omfattning om 2 500-2 800 gymnasiepoäng enligt en individuell studieplan.

Samtliga yrkesprogram i gymnasieskolan ska fortfarande vara avsedda att genomgå på tre läsår och inom samma lärotider som idag.

Förslag 4.3: Elever på yrkesprogram ska få välja bort kurser som ger grundläggande behörighet

En elev på ett yrkesprogram ska få välja bort sådana kompletterande kurser som krävs för att eleven ska uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som inte obligatoriskt ingår i programmet.

En elev som har valt bort en eller flera sådana kurser ska inte anses följa ett reducerat program. Elevens individuella studieplan ska dock innehålla uppgifter om eleven har valt bort en eller flera sådana kurser.

Förslag 4.4: Det ska fortfarande vara möjligt att läsa kurser som ger grundläggande behörighet som individuellt val och programfördjupning

Elever på yrkesprogrammen ska även i fortsättningen kunna läsa kurser som krävs för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå som individuellt val. Huvudmännen ska även fortsättningsvis kunna erbjuda kurser som krävs för grundläggande behörighet inom programfördjupningen.

SKL tillstyrker förslagen.

Kommentar: Att elever ges möjlighet att välja bland alternativa studieupplägg på yrkesprogrammen kan sannolikt påverka deras studiemotivation positivt, givet att de får det stöd som behövs för att fatta ett välgrundat beslut.

Samtidigt vill vi betona att det är bekymmersamt att Utbildningsdepartementets promemoria inte problematiserar vilka konsekvenser elevernas valmöjligheter ger för huvudmännens och skolenheternas planeringsförutsättningar. Vi saknar bland annat en diskussion om tidpunkt för elevens val av studieupplägg.

Det är oklart om utgångspunkten för gymnasieskolornas organisation ska vara att samtliga elever läser ett yrkesprogram om 2 700 till 2 800 poäng. Promemorian

¹ Enligt Gymnasieutredningens förslag skulle utrymmet för behörighetsgivande kurser tas från det individuella valet och, där så nödvändigt, programfördjupningen. Detta förslag väckte kritik om att yrkesprogrammen skulle utarmas på yrkesinnehåll, eftersom dessa programutrymme annars kan användas för elevernas fördjupning i yrkeskurser.

uppskattar emellertid att andelen elever som slutför en yrkesutbildning med grundläggande behörighet kommer att öka med omkring 20 procentenheter, från 40 till 60 procent. Detta indikerar en förväntan om att långt ifrån alla elever kommer att välja upplägget med mer omfattande yrkesprogram.

Otydligheten om tidpunkt för elevens val, samt svårigheten att förutse hur många av eleverna som kommer att välja ett mer omfattande programupplägg, riskerar att leda till sämre kostnadseffektivitet, när gymnasieskolan får en större kostym än nödvändigt sett till utfallet av elevernas val.

Att det i gymnasieskolan inte är ovanligt att yrkesprogram och högskoleförberedande program anordnas på separata skolenheter kan också bidra till utmaningar för huvudmännens organisation. Det kan på vissa håll saknas tillräcklig tillgång till lärare i svenska/svenska som andraspråk och engelska på de skolenheter som har yrkesprogramselever. Den nyligen införda rätten till behörighetsgivande studier inom den kommunala vuxenutbildningen ställer också krav på behöriga lärare i svenska/svenska som andraspråk och engelska, vilket kan leda till att den sammantagna efterfrågan på vissa håll överstiger tillgången. SKL saknar även en beskrivning av utökade behov av studie- och yrkesvägledning, vilken rimligtvis bör föregå elevernas val av studieupplägg.

Konsekvenser av förslaget för gymnasieskolans genomströmning måste följas upp noga. Ambitionen att eleverna ska klara av att tillgodogöra sig ytterligare 200 till 300 gymnasiepoäng inom samma studietid, samtidigt som många yrkesprogram redan idag tampas med en låg fullföljandegrad, kan visa sig vara väl högt satt. En inte önskvärd konsekvens vore att fler elever än idag hoppar av yrkesprogrammen om dessa upplevs för krävande. Förhoppningen är inte desto mindre att förändringen bidrar till ökad studiemotivation hos eleverna och till att locka nya elevgrupper till yrkesprogrammen.

Ytterligare justeringar

Till följd av huvudförslaget om behörighetsgivande kurser på yrkesprogram följer ett antal justeringar och förtydliganden, bland annat vad gäller elevernas garanterade undervisningstid, beräkning av arbetsplatsförlagt lärande (apl) samt antal nationella prov (förslag 4.5–4.11).

Förslag 4.5 Elevernas garanterade undervisningstid utökas

Den garanterade undervisningstiden för eleverna på yrkesprogram ska utökas i proportion till programmens ökade omfattning. Om en elev väljer bort kompletterande kurser som krävs för att eleven ska uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå, ska elevens garanterade undervisningstid minskas i motsvarande omfattning.

Förslag 4.6: Regleringen av den garanterade undervisningstiden vid arbetsplatsförlagt lärande ska justeras

Varje vecka som genomförs på en arbetsplats ska för en elev i gymnasieskolan anses motsvara den garanterade undervisningstid som i genomsnitt fördelas per vecka när utbildning som motsvarar den som genomförs på en arbetsplats istället förläggs till skolan.

Förslag 4.7: Omfattningen av arbetsplatsförlagt lärande i lärlingsutbildningen ska inte ändras

Vid beräkningen av hur stor del av den gymnasiala lärlingsutbildningen som ska förläggas till en arbetsplats ska det bortses från sådana kurser som krävs för att eleverna ska uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som eleverna får välja bort. [Omfattningen på apl uttryckt i gymnasiepoäng varierar beroende på när lärlingsutbildningen påbörjas, men ska utgöra minst hälften av utbildningen. Förslaget innebär att behörighetsgivande kurser som inte obligatoriskt ingår i programmet ska bortses från vid beräkning av omfattning på apl.]

Förslag 4.8: Nationella prov ska genomföras även i inledande kurser på yrkesprogrammen

Nationella prov på yrkesprogram ska användas i den inledande kursen i studievägen i ämnena svenska eller svenska som andraspråk och engelska samt i den högsta avslutande kursen i studievägen i dessa ämnen, med undantag för kursen svenska 2 eller svenska som andraspråk 2, och i den högsta avslutande kursen i matematik.

Förslag 4.9: Kraven för yrkesexamen ska inte ändras

Om en elev på ett yrkesprogram har fått betyget F på en kurs som krävs för att eleven ska uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som eleven får välja bort och kursen inte krävs för en sådan gymnasieexamen som programmet syftar till, får eleven välja att inte låta kursen ingå i ett examensbevis eller studiebevis.

Förslag 4.10: Meritvärderingen vid tillträde till högskolan ska inte ändras

Bestämmelserna om meritvärdering av betyg vid tillträde till högskolan ska inte ändras med anledning av utökningen av yrkesprogrammets omfattning.

4.11 Bidraget till fristående skolor ska i vissa fall kunna minskas

Om elevens hemkommun fördelar mindre resurser till de kommunala skolenheterna, eftersom elever har valt bort kurser som krävs för att eleverna ska uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå, får det bidrag som hemkommunen ska lämna till de enskilda huvudmännen minskas på motsvarande sätt för sådana bortvalda kurser.

SKL har inget att erinra vad gäller förslagen 4.5–4.7 samt 4.9–4.11. Vad gäller förslag 4.8 förordas fortsatt utredning.

Kommentar: Förslagen är närmast att betrakta som praktiska konsekvenser av huvudförslaget om behörighetsgivande kurser på yrkesprogram. Som nämnts kan det ändå på vissa håll komma att uppstå problem med försörjningen av behöriga lärare i svenska/svenska som andraspråk och engelska, vilket kan ge olika förutsättningar att uppfylla kraven om garanterad undervisningstid.

Förslag 4.8 innebär att antalet nationella prov i gymnasieskolans yrkesprogram hålls kvar på dagens nivå eller till och med utökas på hotell- och turismprogrammet.

Utredningen om nationella prov lämnade i sitt betänkande *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt* (SOU 2016:25) förslag som innebär att nationella prov endast ska genomföras i avslutade kurser i gymnasieskolan. SKL förordar möjligheten att minska ner antalet nationella prov enligt utredningens förslag, vilket borde vara möjligt om en tydlig tidpunkt fastställs för elevernas val av studieupplägg.

Promemorian behandlar inte frågan om enhetliga behörighetskrav till alla nationella program. SKL anser att en följd av förslaget om utökat innehåll på yrkesprogrammen bör vara att behörighetskraven till yrkes- respektive högskoleförberedande program blir enhetliga. Detta skulle innebära en förändring från nuvarande differentierade krav om åtta ämnen för yrkesprogrammen och tolv ämnen för de högskoleförberedande programmen.

Kapitel 6: Ett estetiskt ämne ska ingå i alla nationella program i gymnasieskolan

Promemorian omfattar också ett i relation till Gymnasieutredningen omarbetat förslag om införande av ett estetiskt ämne på alla nationella program.

Förslag: Ett estetiskt ämne som benämns estetiska uttryck och som omfattar 50 gymnasiepoäng, ska ingå bland de gymnasiegemensamma ämnena i alla nationella program i gymnasieskolan, utom i det estetiska programmet. På estetiska programmet ska istället karaktärsämnena estetisk kommunikation samt konst och kultur ingå.

Omfattningen på ämnen genom vilket det estetiska programmet får sin karaktär ska ökas från 1 050 till 1 100 gymnasiepoäng.

Gymnasiearbetets omfattning ska minskas från 100 gymnasiepoäng till 50 gymnasiepoäng.

SKL tillstyrker förslaget.

Kommentar: SKL delar inställningen att estetiska ämnen kompletterar gymnasieskolans breda bildningsuppdrag. Införandet av ett estetiskt ämne på alla nationella program är ett sätt att ge eleverna möjlighet att komma i kontakt med konstnärliga och estetiska uttryck och därigenom utveckla sina kreativa förmågor.

Tillgången till lärare i estetiska ämnen kan visa sig vara bristfällig på flera håll efter förändringarna som följde med Gy 11. Den föreslagna omfattningen kan på mindre skolor innebära en relativt begränsad undervisningstid i ämnet, vilket i sin tur kan leda till rekryteringsutmaningar för huvudmännen att skapa attraktiva tjänster.

Vi vill betona vikten av att gymnasiearbetets halverade poängantal också måste uttryckas i en lägre ambition och omfattning, så att inte eleverna förväntas utföra arbete utöver 50 gymnasiepoäng. SKL anser att en utveckling mot att inkludera yrkesprov som en möjlig del av yrkesprogrammets gymnasiearbete är önskvärd. En

sådan lösning kan ge positiva effekter för yrkesprogrammets arbetsmarknadsrelevans och attraktivitet. Ytterligare minskning i gymnasiearbetets poängsättning bör undvikas för att det inte ska förlora sin roll som kvalitetssäkring av utbildningarna. Likaså anser vi att ytterligare 50-poängskurser i gymnasieskolan inte är önskvärda då en sådan utveckling riskerar att motverka elevernas behov av helhet i utbildningen.

Ikraftträdande och konsekvenser för kommunerna

I bedömningen av förslagets konsekvenser för kommunerna vill SKL hänvisa till tre principer: ansvarsprincipen, finansieringsprincipen och genomförandepincipen. *Ansvarsprincipen* betyder att kommunernas långsiktiga styrning och möjlighet till ansvarstagande inte ska försämrats av statliga åtgärder. *Finansieringsprincipen* innebär att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter från staten utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter eller omprioriteringar av annan verksamhet. *Genomförandepincipen* handlar om att när staten ska besluta om en reform som berör kommunerna är det viktigt med god framförhållning och reellt samråd med företrädare för sektorn. SKLs bedömer att förslagets inverkan på ansvarsprincipen är begränsad, att finansieringsprincipen inte kan värderas, samt att genomförandepincipen är avhängig ett snabbt beslut om införande.

Det är mycket svårt att förutse vilket utfall de föreslagna förändringarna om behörighetsgivande kurser på yrkesprogram får för elevernas val av studieupplägg. Promemorian beskriver förändringen som en ambitionshöjning snarare än en reell förändring i kommunernas ansvar, eftersom elever på yrkesprogram redan idag har rätt att läsa upp till 2 800 gymnasiepoäng utan särskilt beslut. Som nämnt tidigare i yttrandet (s. 3) bör ett införande åtföljas av förtydligande av tidpunkt för elevens val av studieupplägg för att underlätta huvudmännens planeringsförutsättningar.

Promemorian är inte heller transparent kring vilka antaganden som ligger bakom beräkningarna av förslaget, där kostnaderna bedöms öka successivt från 59 Mkr år 2020 till en permanent kostnad om 234 Mkr per år. Skälet till att kostnaderna ökar successivt är att de behörighetsgivande kurserna som tillkommer är fortsättningskurser som eleverna läser i år 2 och 3. SKL bedömer att en uppföljning av införd förändring bör utvisa om ersättningen till kommunerna ska anpassas framöver.

Kostnader för införandet av ett estetiskt ämne i alla nationella program kommer enligt SKLs bedömning troligtvis att överstiga motsvarande kostnadsminskning för ett mindre omfattande gymnasiearbete. Sannolikt kvarstår behovet av handledning relativt intakt, oavsett om arbetet minskas i omfång.

Tidsplanen för införande av de föreslagna förändringarna vad gäller behörighetsgivande kurser på yrkesprogram måste lämna utrymme för av ordentlig information till ungdomar som ska välja gymnasieutbildning. Enligt förslaget ska förändringarna gälla från och med den elevkull som påbörjar gymnasieskolan efter den 30 juni 2019. Genomförbarheten i denna tidsplan är avhängig att beslut om införande fattas tidigt under våren 2018 för att ge tid för informationsinsatser inför antagningen till gymnasieskolan 2019/20.

Genomförbarheten i de föreslagna förändringarna påverkas också, som nämnts, av tillgången till behöriga lärare i de aktuella kurserna, vilken också kan variera i olika kommuner.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Henriksson (S)
Vice ordf

Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna lämnar reservation enligt bilaga.

Sverigedemokraterna reserverar sig muntligen med hänvisning till ovanstående bilaga.

Styrelsen
2017-11-17

*Reservation från Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna, SKL styrelsen
2017-11-17*

Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program

Snarare än att lyfta fram estetiska ämnen på det sätt som här föreslås bör man ta ett större grepp och göra en översyn av ämnesinnehållet i gymnasieskolan. Vi menar också att förslaget att göra detta på gymnasiearbetets bekostnad måste avvisas. Det är viktigt att gymnasiearbetet får behålla den omfattning det har i dag om 100 gymnasiepoäng.