

Dnr 01-2016:642

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm
u.remissvar@regeringskansliet.se
U2016/04660/GV

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

Skolväsendets överklagandenämnd lämnar följande synpunkter på de områden som särskilt berör nämndens arbete.

Inledning

Överklagandenämnden anser att förslagens ansats är positiv och att delar av förslagen kan ha en positiv effekt på ungdomars möjligheter att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Givet betänkandets omfattning är nämndens yttrande särskilt inriktat mot att lyfta frågeställningar och konsekvenser kring förslagen.

Överklagandenämndens yttrande använder i huvudsak samma struktur och samma rubriker som betänkandet. Av utrymmesskäl har vissa återkommande synpunkter getts egna rubriker. Dessa återfinns sist i yttrandet under *Övergripande synpunkter*.

Utredningens förslag

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

Överklagandenämnden avstyrker att en ny 14 a § ska införas i 15 kap. skollagen.

Det första stycket framstår enligt Överklagandenämnden som en mindre omskrivning av vad som redan gäller enligt 29 kap. 9 § skollagen. Överklagandenämnden anser att upprepningar bör undvikas i lagtexten och att en översyn av den befintliga bestämmelsen bör vara tillräcklig för att uppnå syftet.

Gällande andra stycket vill Överklagandenämnden påtala att detta är en liknande formulering, låt vara riktad till huvudmannen, som återfinns för de obligatoriska skolformerna i 3 kap. 10 § skollagen. Det är enligt Överklagandenämndens mening mer lämpligt att i stället inkludera gymnasieutbildningarna i denna bestämmelse. Detta dels eftersom frågor om stöd och elevers utveckling mot

målen regleras i 3 kap. skollagen, dels eftersom en sådan lösning skulle innebära att någon ny bestämmelse inte behövs.

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

Överklagandenämnden avstyrker att 15 kap. 16 § skollagen ändras enligt utredningens förslag. Enligt nämndens mening saknas det skäl för den föreslagna ändringen i första stycket.

Gällande förslaget till ett nytt tredje stycke delar Överklagandenämnden utredningens uppfattning att utredningsskyldigheten är något som redan följer av bestämmelserna om särskilt stöd. Överklagandenämnden anser att en sådan skyldighet lämpligen kan tydliggöras genom allmänna råd i stället för att upprepningar förs in i lagtexten.

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

Överklagandenämnden avstyrker att bestämmelserna om rätten att gå om en kurs flyttas till 15 kap. 27 a och b §§ skollagen. Utredningen konstaterar att bestämmelserna inte alltid efterlevs och bedömer att en flytt av bestämmelserna till skollagen kommer att tydliggöra vad som gäller. Överklagandenämnden noterar att förslaget inte innebär någon ändring i sak, och ställer sig frågande till att en flytt av bestämmelserna skulle leda till en sådan effekt som utredningen avser.

I betänkandet anges vidare att förslaget ska tydliggöra att rätten att gå om en kurs kan leda till en rätt till fortsatt utbildning på ett *nationellt program*. Överklagandenämnden ifrågasätter att det blir tydligare då bestämmelserna om rätten att gå om en kurs och rätten till fortsatt utbildning på programmet (9 kap. 5 § gymnasieförordningen enligt utredningens förslag) inte längre återfinns i samma författning.

Överklagandenämnden vill här även påtala att rätten till förlängd utbildning enbart gäller just *nationella program i gymnasieskolan*. Överklagandenämnden anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör tydliggöras vad detta innebär för en elevs rätt att gå om en kurs på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan respektive på ett program i gymnasiesärskolan (se även Överklagandenämndens synpunkter på betänkandets avsnitt 25.3.2 och 25.20.3).

Om avsikten är att rätten att gå om en kurs ska ge en rätt till fortsatt utbildning oberoende av rätten till förlängd undervisning anser Överklagandenämnden att detta också bör framgå av författningstexten.

25.3.2 Rätten till utbildning på introduktionsprogram

Överklagandenämnden anser att den valda lösningen avseende 17 kap. 15 § andra stycket skollagen är otydlig i fråga om vad som avses med att ”fullfölja utbildningen”.

I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen (1990/91:85 s. 66 f.) anges att med *fullfölja utbildningen* avses en rätt att gå kvar på ett program oavsett om förutsättningarna för mottagandet ändras, exempelvis genom att eleven flyttar. Vidare nämns att en kommun inte får lägga ner ett program innan alla elever som tagits emot har gått ut programmet. Där anges särskilt vad gäller individuella program (introduktionsprogrammets föregångare) att denna garanti ska kopplas till planen för utbildningen som fanns när utbildningen inleddes om inte denna ändras i samråd med eleven.

Överklagandenämnden har svårt att förstå vad bestämmelsen om fullföljande i tre år är avsedd att innebära i förhållande till rätten att gå om en kurs i ett gymnasieämne. Är bestämmelsen avsedd att vara begränsande eller ge ytterligare rätt till utbildning?

Exempel 1: En elev saknar betyg i ett flertal grundskoleämnen och studieplaneras på tre år, men får F på någon eller några gymnasiekurser. Är det avsikten med den föreslagna regeln att eleven, till skillnad mot vad som gäller för nationella program, inte har rätt att genom att gå om en gymnasiekurs få fullfölja sin utbildning på längre än tre år på ett introduktionsprogram? I sammanhanget bör nämnas att rätten till förlängd undervisning i 9 kap. gymnasieförordningen, som utredningen hänvisar till i avsnitt 25.3.1, enbart gäller för de *nationella programmen i gymnasieskolan* (se även Överklagandenämndens synpunkter avseende 25.20.3).

Exempel 2: En elev saknar betyg i ett fåtal grundskoleämnen och studieplaneras på ett år. Denne har dock sådana svårigheter att hen varken klarar av att få godkända betyg i dessa ämnen eller i en eller flera gymnasiekurser. När rätten att gå om en kurs är uttömd har eleven fortfarande inte godkända betyg i ett antal kurser, men denne har bara fullföljt sin utbildning i två år. Är det då avsett att rätten att fullfölja utbildningen i tre år ska medföra att denne ändå får läsa kurserna på nytt, trots att någon sådan rätt inte följer av bestämmelserna om rätt att gå om en kurs (utredningens förslag till 15 kap. 27 a § skollagen)?

I författningskommentaren (s. 849) anges att ”rätten att fullfölja utbildningen avser utbildning på introduktionsprogram och innebär att eleven kan byta mellan olika introduktionsprogram under utbildningstiden”. Detta framstår som märkligt i förhållande till att rätten ska vara kopplad till planen för utbildningen. Detta framstår vidare som en utökad rätt i förhållande till vad som framgår av den

föreslagna lagtexten och även en väsentlig förändring avseende vad som tidigare avsetts med begreppet *fullfölja utbildningen* (jfr ovan nämnda prop.). Det är Överklagandenämndens mening att det är olyckligt att ytterligare rättigheter enbart anges i förarbetena.

Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet förtydligas vad det är som ska gälla.

25.4.4 Överlämning mellan grundskola och gymnasieskola

Överklagandenämnden avstyrker att en ny paragraf (3 a §) med den utformning som föreslås införs i 3 kap. skollagen.

Överklagandenämnden kan se positiva effekter av att en systematisk överlämning ska ske vid övergången mellan skolformerna. Dock uppkommer vissa frågor kring hur det är tänkt att detta ska genomföras i praktiken och hur stora resurser som beräknas ta i anspråk. Det torde vara vanligt att elever från en och samma klass i årskurs nio söker sig till ett antal olika program/skolor för sina gymnasiestudier. Är det tänkt att det ska genomföras möten med ansvariga lärare från samtliga berörda skolor, eller att det ska ske en skriftlig överlämning?

Förslaget föreslås gälla alla elever. Överklagandenämnden frågar sig om det inte är lämpligare att rikta de resurser som behöver tas i anspråk för att genomföra en överlämning genom att den i stället bara behöver avse elever som bedömts ha behov av särskilt stöd eller extra anpassningar.

25.6.1 Stöd ska ges utifrån utbildningen i dess helhet

Överklagandenämnden avstyrker förslaget att ett nytt stycke införs i 3 kap. 5 a och 8 §§ skollagen. Överklagandenämndens inställning är att särlösningar i 3 kap. skollagen i möjligaste mån bör undvikas. Förutom att det enligt Överklagandenämndens mening redan följer av nuvarande bestämmelser att se till en elevs hela skolsituation i samtliga skolformer ifrågasätter Överklagandenämnden den föreslagna lösningen.

Formuleringen i utredningens förslag kan uppfattas på så sätt att stödet i övriga skolformer inte ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet. Om ett förtydligande behövs bör detta förtydligande kunna gälla lika för samtliga skolformer.

Överklagandenämnden är även tveksam till användningen av rekvisitet "uppenbart obehövligt". Något motsvarande gäller inte för övriga skolformer. I utredningen berörs inte varför det ska vara en så pass stark presumtion för åtgärder som berör hela utbildningen till skillnad från åtgärder som exempelvis avser en elevs svårigheter i exempelvis svenska eller matematik.

25.6.3 Bestämmelserna om stöd i gymnasieskolan behöver anpassas och tydliggöras

Förlängd undervisning

Överklagandenämnden noterar att beslut om förlängd undervisning kan komma att prövas av nämnden genom att denna åtgärd föreslås beslutas inom ett åtgärdsprogram.

Utredningen anger avseende rätten till förlängd utbildning att det "finns skillnader mellan utredningens förslag som rör förlängd undervisning och det förslag som handlar om rätten att gå om en kurs". Överklagandenämnden antar att det som avses är "rätten till fortsatt utbildning på programmet" (avsnitt 25.3.1).

Överklagandenämnden ifrågasätter att denna tolkning går att utläsa ur de olika författningstexterna. Det är Överklagandenämndens mening att om en elevs rätt att gå om en kurs innebär att denne måste gå längre på ett nationellt program så måste ett beslut om förlängd undervisning fattas. Det är då problematiskt att detta är begränsat till nationella program i gymnasieskolan.

Specialklasser

Överklagandenämnden ifrågasätter att specialklasser enbart ska kunna riktas till elever med hörselskada.

Bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen utesluter att en elev ges särskilt stöd på så sätt att denne får enskild undervisning eller placeras i en särskild undervisningsgrupp (se 3 kap. 7 § och 11 § skollagen).

Den möjlighet som enligt nu gällande bestämmelser finns att undervisa en elev utanför den ordinarie klassens ram är således begränsad till att inrätta specialklasser.

Utredningen anför att borttagandet av en sådan möjlighet skulle ligga i linje med intentionen som framkommer i skollagens förarbeten. Överklagandenämnden ställer sig frågande till detta och vill hänvisa till vad som anförts i förarbetena till nuvarande skollag gällande särskilt stöd (prop. 2009/10:165 s. 291 f.). Där konstateras att det finns ett behov av att kunna ge undervisning utanför den ordinarie klassens ram men att det behövs en avvägning mellan elevens pedagogiska behov och målsättningen om inkludering.

Överklagandenämnden anser att det förvisso är viktigt att sträva efter inkluderande lösningar och att undervisningen så långt det är möjligt ska kunna anpassas så att elever kan delta i den ordinarie undervisningen. Det skulle dock vara olyckligt att helt utesluta pedagogiska lösningar utanför klassens ram.

Överklagandenämnden vill lyfta fram att det finns gymnasieelever med så stort behov av stöd i sin skolsituation att de inte klarar av att få sin undervisning tillgodosedd i en ordinarie elevgrupp. Betänkandet saknar en analys av vad förslaget kommer att innebära för dessa elever.

Överklagandenämnden anser att bestämmelsen i 9 kap. gymnasieförordningen kan vara problematisk. Detta då det inte är tydligt att sådana avvägningar mellan det pedagogiska behovet och strävan efter fysisk inkludering ska göras för att en elev ska kunna placeras i en specialklass (jfr kravet på särskilda skäl och ständig omprövning för motsvarande åtgärd genom särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna).

Överklagandenämnden föreslår att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägs om inte gymnasieutbildningarna bör inkluderas i bestämmelsen om enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp i 3 kap. 11 § skollagen. Detta särskilt om möjligheterna att inrätta specialklasser för andra än elever med hörselskada tas bort.

25.7 *Enhetliga behörighetskrav till nationella program*

Överklagandenämnden har inte något att erinra mot förslaget om enhetliga behörighetskrav för de nationella programmen. Det bör dock noteras att förslaget troligen kommer att leda till att färre elever kommer hinna bli behöriga till utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan innan de fyller 20 år, trots den föreslagna undantagsbestämmelsen.

25.8 *Möjlighet till undantag från vissa behörighetskrav*

Överklagandenämnden har inget att erinra mot förslaget att införa en ny bestämmelse (32 a §) i 16 kap. skollagen. Överklagandenämnden har med nuvarande undantagsbestämmelse ett mycket litet antal överklaganden av aktuellt slag. Då den föreslagna bestämmelsen träffar en än mer avgränsad del av elevunderlaget är det troligt att ärendetillströmningen till Överklagandenämnden inte kommer att påverkas i någon större utsträckning.

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

Överklagandenämnden vill lyfta vissa potentiella svårigheter som förslaget kan innebära. Det bör påpekas att då behörighetskravet för programinriktat individuellt val förblir detsamma kan elever som läser denna inriktning på introduktionsprogrammen komma att sakna betyg i många fler ämnen för att bli behöriga till ett nationellt program än vad som är fallet idag. Enligt 17 kap. 24 § skollagen ska särskild interkommunal ersättning endast utgå under ett år. Eleverna förväntas tydligen ändå hinna läsa in de saknade grundskoleämnena under denna tid.

De elever som enligt de nuvarande bestämmelserna läser programinriktat individuellt val kan, med de behörighetsregler som gäller idag, som mest sakna betyg i två grundskoleämnena innan de är behöriga till ett nationellt program. Dessa elever kan då efter en relativt kort period övergå till studier på det nationella programmet. Överklagandenämnden frågar sig om det inte kan vara just detta som medför att modellen är så pass framgångsrik som utredningen påtalar (s. 746).

Med de föreslagna bestämmelserna kommer en elev att som mest kunna sakna godkända betyg i sex grundskoleämnena. Överklagandenämnden saknar i betänkandet en analys av vad detta kommer att innebära för karaktären på programmet programinriktat individuellt val. Det bör även analyseras vad det kommer att innebära för undervisningens kvalitet att elever som kan vara relativt studiesvaga och som kanske inte ens kommer att ha en reell möjlighet att nå upp till behörighetskraven för de nationella programmen under sin gymnasietid ska läsa vissa ämnen tillsammans med de nationella programmens ordinarie elever. Överklagandenämnden är inte övertygad om att detta alltid kan lösas genom ett sådant upplägg av den individuella studieplanen som förordas i betänkandet.

25.16.3 Elevens rätt att fullfölja utbildningen kopplas till den individuella studieplanen

Gällande den föreslagna lydelsen för 17 kap. 15 § första stycket skollagen har Överklagandenämnden inte något att erinra mot att rätten att slutföra en utbildning även kopplas till den individuella studieplanen.

Överklagandenämnden ifrågasätter dock att denna rätt ska gälla även om eleven flyttar till en annan kommun. Överklagandenämnden har svårt att se hur detta skulle lösas rent praktiskt om inte den nya hemkommunen anordnar till exempel programinriktat individuellt val riktat mot den utbildning eleven läst i sin tidigare hemkommun eller om det inte finns möjlighet att ta in ytterligare en elev på studier mot det nationella programmet. Det bör tydliggöras om detta ska innebära en skyldighet att anordna utbildning som sträcker sig utöver den skyldighet kommunerna har att anordna "ett allsidigt urval" av nationella program enligt 16 kap. 42 § skollagen.

I betänkandet anges att den individuella studieplanen i vissa fall kan "behöva justeras" (s. 758). Överklagandenämnden vill i detta sammanhang påtala att detta, enligt samma stycke, kräver elevens medgivande.

25.20.1 Bedömningen av elevers stödbehov

Överklagandenämnden avstyrker förslaget att en ny bestämmelse (9 a §) ska införas i 3 kap. skollagen.

Det är enligt Överklagandenämnden i stället lämpligare att utforma bestämmelserna så att de kan tillämpas på samtliga skolformer. Exempelvis bör detta kunna tillgodoses genom att det i 5 a och 8 §§ skollagen anges ”de kunskapskrav eller motsvarande krav som minst ska uppnås”. På så sätt kan införandet av ytterligare en paragraf undvikas.

25.20.3 Övriga förslag vad gäller gymnasieskolan

I betänkandet framförs gällande 18 kap. 26 a § skollagen att det skulle finnas en rätt att gå längre i gymnasieskolan och att denna rätt förtydligas genom att bestämmelsen om rätten att gå om en kurs lyfts upp i gymnasieskolan. Förutom det som Överklagandenämnden har anfört ovan gällande motsvarande bestämmelse för gymnasieskolan vill Överklagandenämnden särskilt påpeka att det inte finns någon möjlighet att besluta om förlängd undervisning för elever i gymnasieskolan. Denna möjlighet avser endast *nationella program i gymnasieskolan*.

Övergripande synpunkter

Målstadganden, upprepningar och önskade effekter

Det är nämndens uppfattning att lagändringar inte bör göras i onödan. Utredningens förslag innehåller relativt många nya bestämmelser och tillägg till befintliga bestämmelser beträffande vilka det kan ifrågasättas om någon effekt kommer att uppnås. Skolförfattningarna är redan i dag omfattande och har genom ändringar blivit allt mer svårtillgängliga under senare år. Överklagandenämnden anser att ytterligare tillägg bör undvikas om de inte tjänar ett konkret syfte.

Det torde vara självklart att det finns en *målsättning* om att eleverna ska klara utbildningen. En bestämmelse om detta kan dock i onödan tynga lagstiftningen. Likaså framstår en strävan efter ett *förtroendefullt samarbete* som, även om det mycket väl kan vara en önskad effekt av t.ex. en systematisk överlämning respektive samverkan, något som även det kan utelämnas från själva lagstiftningen.

Utredningen presenterar även flera förslag som anges vara *förtydliganden* av sådant som redan gäller enligt andra bestämmelser. Även dessa förslag bör enligt Överklagandenämndens mening utgå. Givet att t.ex. bristande engagemang från vårdnadshavarna utgör ett problem, vilket inte framkommer i utredningen, bör det finnas andra, lämpligare åtgärder för att åstadkomma en lösning än att i skollagen ta in bestämmelser med samma innebörd som det som redan framgår av föräldrabalken. Det kan ifrågasättas om det, bl.a. mot bakgrund av skollagens tillämpningsområde, är lämpligt att införa allmänt hållna krav på vårdnadshavare av nu aktuellt slag.

Även vissa mindre justeringar av befintliga bestämmelser framstår som onödiga. Det är svårt att se att det i praktiken kommer att leda till några förändringar att gymnasieskolans elevers skyldighet att *"delta"* ändras till att *"närvara och utifrån sina förutsättningar aktivt delta"*. Det är även svårt att förstå varför inte samma krav i så fall ska ställas inom gymnasiesärskolan.

Fördelaktigt med generella bestämmelser

Generellt tillämpliga bestämmelser förenklar enligt Överklagandenämnden tillämpningen av skolförfattningarna och begränsar deras omfattning.

Överklagandenämnden anser att utredningens förslag i flera fall innebär onödiga specialregleringar för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan av sådant som antingen redan gäller för hela skolväsendet eller sådant som redan gäller eller lika väl skulle kunna gälla även för de obligatoriska skolformerna.

Överklagandenämnden anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om inte flera av de förslag som presenteras kan införas så att de ska komma att gälla för så många skolformer som möjligt. Till exempel skulle ett krav på överlämning då en elev byter ansvarig lärare och exempelvis börjar på en ny skolenhet kunna vara lämpligt även i andra skolformer än gymnasieskolan. Det är då knappast ändamålsenligt att ha en sådan bestämmelse specifikt för övergången från de obligatoriska skolformerna till en gymnasieutbildning på så sätt som föreslås i 3 kap. 3 a §, även om den införs med anledning av ett behov i gymnasieutbildningarna. Överklagandenämnden noterar att just en sådan lösning föreslås i betänkandet Saknad! – Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94).

På Överklagandenämndens vägnar



Niklas Schüllerqvist



Nisse Rosenlund Hedman

Beslutet har fattats av Niklas Schüllerqvist, ordförande i nämnden, samt Magnus Åhammar, Birgit Blomqvist, Einar Jakobsson, Gunilla Thole och Marie Johannessson efter föredragning av juristen Nisse Rosenlund Hedman. Kanslichefen Anna-Karin Lundgren har även varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.