

En gymnasieutbildning för alla

– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning

Del 1

*Betänkande av
Gymnasieutredningen*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:77

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: IBL Bildbyrå, bearbetning av Elanders
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24521-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 19 mars 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (dir. 2015:31). Samma dag förordnades Helén Ängmo som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Gymnasieutredningen (U 2015:01).

Regeringen beslutade den 23 juli 2015 om tilläggsdirektiv (dir. 2015:82) till utredningen. Genom tilläggsdirektivet tillkom uppdraget att analysera Yrkesprogramsutredningen delbetänkande (SOU 2015:29) och, om utredaren fanns det lämpligt, föreslå hur en yrkesinriktning kan införas inom teknikprogrammet.

Den 18 december 2015 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2015:141). I det tilläggsdirektivet gavs utredaren i uppdrag att analysera för- och nackdelar med ämnesbetyg jämfört med kursbetyg och att utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I och med de sistnämnda tilläggsdirektiven förlängdes utredningstiden till den 31 oktober 2016.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från den 16 juni 2015 ämnesrådet Fritjof Karlsson, Utbildningsdepartementet, och ämnesrådet Sverker Lönnerholm, Finansdepartementet (entledigad den 10 november 2015). Departementssekreteraren Marie Törn, Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 25 augusti 2015. Kanslirådet Anna Castberg, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 10 november 2015 (entledigad den 1 april 2016). Departementssekreteraren Karin Moberg, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 1 april 2016.

Som experter i utredningen förordnades från den 15 juni 2015 handläggaren Michael Erenius, Skolinspektionen, ämnesrådet Kerstin Hultgren, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Henrik Jonsson, Arbetsmarknadsdepartementet, kanslirådet Miriam

Malmqvist, Utbildningsdepartementet (entledigad den 19 januari 2016), enhetschefen Christina Månberg, Skolverket (entledigad den 4 september 2016), biträdande enhetschefen Thomas Rotter, Skolverket, ämnessakkunnig Åsa Rurling, Utbildningsdepartementet (entledigad den 1 april 2016), kanslirådet Anna Skeppstedt, Utbildningsdepartementet, handläggaren Marie Wiberg Svensson, Skolinspektionen och kanslirådet Annika Århammar, Arbetsmarknadsdepartementet. Departementssekreteraren Lene Persson Weiss, Utbildningsdepartementet, förordnades som expert från den 19 januari 2016 (entledigad den 30 juni 2016). Departementssekreteraren Annika Streiler, Socialdepartementet, förordnades som expert från den 10 november 2015 (entledigad den 1 mars 2016). Ämnesrådet Tarja Birkoff, Socialdepartementet, förordnades som expert från den 1 mars 2016 (entledigad den 27 juni 2016). Departementssekreteraren Per Anders Nilsson Strandberg, Utbildningsdepartementet, förordnades som expert från den 1 april 2016. Josefine Gustafsson, Socialdepartementet, förordnades som expert från den 28 juni 2016. Departementssekreteraren Annika Järemo, Utbildningsdepartementet, förordnades som expert från den 26 augusti 2016.

Som sekreterare i utredningen anställdes Torun Rudin (huvudsekreterare) från den 20 april 2015 till den 31 oktober 2016, Liv Hammargren från den 18 maj 2015 till den 31 oktober 2016, Frida Andersson från den 10 augusti 2015 till den 11 november 2016, Anne-Marie Lindström från den 15 september 2015 till den 31 oktober 2016 och Ingegärd Hilborn på deltid från den 1 oktober 2015 till den 31 oktober 2016. Som sekreterare i utredningen anställdes även professor Jonas Olofsson på deltid från den 1 september 2015 till den 31 december 2015, med uppdraget att utarbeta en internationell översikt. Likaså anställdes Lisbeth Rudemo som sekreterare i utredningen på deltid från den 1 februari 2016 till den 30 april 2016 med uppdraget att utarbeta en historik avseende ämnesbetyg. Ett särskilt tack riktas till Magnus Carlsson, Maria Götherström, Fredrik Lundholm, Anna Neuman, Therese Sehlstedt och Sven Sundin som har varit behjälpliga i sekretariatets arbete.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (SOU 2016:77). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2016

Helén Ängmo

/Torun Rudin
Liv Hammargren
Frida Andersson
Anne-Marie Lindström
Ingegärd Hilborn

Innehåll

DEL 1

| | |
|---|------------|
| Sammanfattning | 31 |
| Summary | 47 |
| 1 Författningsförslag | 65 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)..... | 65 |
| 1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)..... | 95 |
| 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk..... | 116 |
| 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen..... | 118 |
| 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan..... | 119 |
| 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan | 122 |
| 2 Inledning | 125 |
| 2.1 Utredningens direktiv och utgångspunkter | 125 |
| 2.1.1 Utredningens direktiv | 126 |
| 2.1.2 Nuvarande modell – en utgångspunkt | 127 |
| 2.1.3 Vägledande perspektiv och utgångspunkter för utredningens arbete | 128 |
| 2.2 Ett komplext uppdrag med vissa avgränsningar..... | 132 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.3 | Metodval och arbetssätt | 135 |
| 2.4 | Betänkandets disposition | 137 |
| 3 | Gymnasieskolan – en kort historik..... | 139 |
| 3.1 | En längre tillbakablick..... | 139 |
| 3.2 | Programgymnasiet och 1990-talsreformerna..... | 140 |
| 3.3 | Diskussioner om förändringar..... | 142 |
| 3.4 | Förändringar i samband med Gy11 | 144 |
| 4 | Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan..... | 147 |
| 4.1 | Utvecklingen av behörigheten till gymnasieskolans nationella program..... | 147 |
| 4.1.1 | Ökad andel obehöriga elever från grundskolan .. | 148 |
| 4.1.2 | De flesta ungdomar börjar gymnasieskolan efter grundskolan | 152 |
| 4.1.3 | Nyanlända i gymnasieåldern..... | 154 |
| 4.2 | Eleverna i gymnasieskolan – vilka är de och vilka utbildningar läser de? | 155 |
| 4.2.1 | Utvecklingen av antalet elever..... | 155 |
| 4.2.2 | Utvecklingen av fördelningen av elever på programmen | 156 |
| 4.2.3 | Gymnasieelevernas kön och bakgrund | 158 |
| 4.2.4 | Stor ökning av elever med utländsk bakgrund i gymnasieskolan | 162 |
| 4.3 | Genomströmning och betygsresultat i gymnasieskolan | 165 |
| 4.3.1 | Andel som får gymnasieexamen inom tre år | 165 |
| 4.3.2 | Genomströmningen varierar mellan program och programtyp och mellan olika elevgrupper.... | 167 |
| 4.3.3 | Byte av studieväg..... | 170 |
| 4.3.4 | Gymnasieelevernas genomsnittliga betygspoäng..... | 172 |
| 4.4 | Sammanfattande iakttagelser | 173 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | Studieavbrott och ofullständiga studier – orsaker och effektiva åtgärder | 177 |
| 5.1 | Förbättrad genomströmning och färre studieavbrott – ett syfte med gymnasiereformen 2011..... | 178 |
| 5.2 | Vad innebär en fullföljd gymnasieutbildning och vad är ett studieavbrott? | 179 |
| 5.2.1 | Måluppfyllelsen definieras ofta som ”examen på tre år” | 179 |
| 5.2.2 | Många som inte fått examen har inte lämnat gymnasieskolan..... | 181 |
| 5.2.3 | När i utbildningen gör eleverna aktiva studieavbrott? | 182 |
| 5.3 | Orsaker till studieavbrott och ofullständiga studier..... | 184 |
| 5.3.1 | Marginalisering och brist på stöd skapar en negativ spiral | 186 |
| 5.3.2 | Brister i skolans systematiska arbete med att förebygga avbrott och ofullständiga studier | 187 |
| 5.3.3 | Olika syn på ansvaret för elevens motivation..... | 188 |
| 5.3.4 | Känslan av sammanhang viktig för motivationen..... | 189 |
| 5.3.5 | Den sociala situationen i skolan är betydelsefull för motivationen..... | 190 |
| 5.3.6 | Stress i gymnasieskolan..... | 191 |
| 5.4 | Frånvaro och sjunkande studieresultat kan vara en varningssignal | 192 |
| 5.4.1 | Gymnasieelever skyldiga att närvara | 192 |
| 5.4.2 | Bestämmelser om när en elev ska anses ha lämnat utbildningen..... | 193 |
| 5.4.3 | Frånvaro leder till ökad risk att inte nå kunskapsmålen..... | 194 |
| 5.4.4 | Svenska elevers frånvaro i ett internationellt perspektiv..... | 194 |
| 5.4.5 | Nationell kartläggning av frånvaro och närvaro i gymnasieskolan | 195 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.5 | Arbetet med att förebygga studieavbrott..... | 198 |
| 5.5.1 | Forskning om och praktiska erfarenheter av arbete för att förhindra studieavbrott..... | 198 |
| 5.5.2 | Ett elevcentrerat arbetssätt – en central utgångspunkt..... | 199 |
| 5.5.3 | Elevhälsans arbete med att förebygga studieavbrott och studiemisslyckanden..... | 203 |
| 5.5.4 | Betydelsen av en god studie- och yrkesvägledning för att förebygga studieavbrott..... | 207 |
| 5.5.5 | Vikten av att skolan samverkar med andra samhällsfunktioner..... | 210 |
| 5.6 | Sammanfattande iakttagelser | 213 |
| 6 | Arbetsmarknadens utveckling och ungdomars etablering | 217 |
| 6.1 | Befolkningens utbildningsnivå | 217 |
| 6.2 | Arbetsmarknadens utveckling | 219 |
| 6.2.1 | Sysselsättningsutveckling | 219 |
| 6.2.2 | Sysselsättning utifrån yrken | 221 |
| 6.2.3 | Anknytningsgrad på arbetsmarknaden | 223 |
| 6.2.4 | Kvinnor och män på arbetsmarknaden | 225 |
| 6.2.5 | Arbetslöshetens utveckling | 226 |
| 6.2.6 | Grupper som löper högre risk för arbetslöshet... .. | 227 |
| 6.3 | Kommande kompetensbehov och prognoser..... | 228 |
| 6.3.1 | Vilka kompetenser behövs?..... | 229 |
| 6.3.2 | Prognoser över framtida behov på arbetsmarknaden | 230 |
| 6.4 | Ungas etablering – övergång till arbetsmarknad och högskolestudier..... | 233 |
| 6.4.1 | Ju kortare tid i gymnasieskolan, desto sämre etablering | 233 |
| 6.4.2 | Effekterna av kön, bakgrund och konjunkturen för etablering..... | 234 |
| 6.4.3 | Skillnader mellan olika program..... | 235 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.4.4 | Etableringsålder | 237 |
| 6.5 | Sammanfattande iakttagelser | 238 |
| 7 | Ungdomars röster om utbildning och utbildningsval | 241 |
| 7.1 | Ungdomar i dag..... | 241 |
| 7.2 | Ungdomars attityder till gymnasievalet | 242 |
| 7.2.1 | Det egna intresset är viktigare än framtida etablering..... | 242 |
| 7.2.2 | Begränsad kunskap om framtida yrken..... | 243 |
| 7.2.3 | Elevernas bakgrund påverkar valet | 244 |
| 7.2.4 | Avgörande eller uppskjutna val | 247 |
| 7.3 | Attityder till studierna i gymnasieskolan | 248 |
| 7.3.1 | En majoritet tycker det är roligt att gå till skolan – men inte alla | 248 |
| 7.3.2 | Den psykiska ohälsan ökar..... | 251 |
| 7.3.3 | Kunniga lärare motiverar mest..... | 252 |
| 7.4 | Ungdomars attityder till att studera vidare, arbetsmarknaden och framtiden | 253 |
| 7.4.1 | Skolmiljön formar elevernas framtidsplaner..... | 253 |
| 7.4.2 | Studier, jobb och resa är vanligaste planerna efter gymnasieskolan..... | 254 |
| 7.4.3 | Bra betyg anses viktigast för att lyckas i framtiden..... | 255 |
| 7.4.4 | Fritid och ekonomisk trygghet är viktigast just nu..... | 255 |
| 7.4.5 | Inte alla ser ljus på framtiden | 256 |
| 7.4.6 | Mest oro inför bostadsbrist och arbetslöshet..... | 256 |
| 7.5 | Sammanfattande iakttagelser..... | 257 |
| 8 | En internationell utblick..... | 259 |
| 8.1 | Systemen har olika karaktär | 259 |
| 8.2 | Utbildningsplikt i andra länder – ett antal länder har krav på utbildning till 18 år..... | 260 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 8.3 | Insatser i andra länder för ungdomar med låg utbildning – ovanligt med introduktionsprogram men flera länder har någon form av aktivitetsansvar..... | 261 |
| 8.4 | Betyg i andra länder – Sverige framstår som ensamt om ett betygssystem där tidiga betyg avgör lika mycket som slutbetyg..... | 262 |
| 8.5 | Internationella mönster: insatser för att höja studiedeltagandet och yrkesutbildningar som utvecklas.... | 263 |
| 9 | Rätten till utbildning i gymnasieskolan – åldersgräns, målgrupp och utbildningstid | 265 |
| 9.1 | Gymnasieskolans målgrupp och rätten att påbörja utbildning i gymnasieskolan | 266 |
| 9.1.1 | Ungdomar upp till 20 års ålder får påbörja gymnasieutbildning..... | 266 |
| 9.1.2 | Bakgrunden till 20-årsgränsen för att få påbörja en gymnasieutbildning | 268 |
| 9.1.3 | Behörighetskravet om avslutad grundskola..... | 269 |
| 9.1.4 | Särskilda bestämmelser om utbildning för asylsökande..... | 270 |
| 9.1.5 | Språkin introduktion – en insats för nyanlända ungdomar..... | 271 |
| 9.2 | Rätten att fullfölja en påbörjad gymnasieutbildning..... | 272 |
| 9.2.1 | Utbildningen är avsedd att genomgå på tre år ... | 272 |
| 9.2.2 | Utbildningsplanen bestämmer introduktionsprogrammets omfattning..... | 273 |
| 9.2.3 | Ny behörighetsprövning vid övergång till nationella program | 274 |
| 9.2.4 | Nyanländas rätt att fullfölja gymnasieutbildning..... | 276 |
| 9.3 | Nyanlända elevers möjlighet att bli behöriga till nationella program..... | 277 |
| 9.3.1 | Svårigheten att bli behörig till nationellt program i tid..... | 277 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 9.3.2 | Rätten att fullfölja en påbörjad utbildning efter 20 års ålder och ansvaret för ungdomar som inte nått målen för sin utbildning..... | 280 |
| 9.4 | Sammanfattande iakttagelser..... | 281 |
| 10 | Frågan om gymnasieskolan ska vara obligatorisk..... | 285 |
| 10.1 | Gymnasieutbildning motverkar ekonomiskt och socialt utanförskap..... | 286 |
| 10.1.1 | Starkt samband mellan utbildning och etablering..... | 286 |
| 10.1.2 | Stora kostnader för individ och samhälle..... | 288 |
| 10.2 | Utbildningsplikt upp till 18 år i vissa länder | 289 |
| 10.2.1 | Utbildningsplikt – några internationella exempel..... | 291 |
| 10.3 | Forskning om effekterna av höjd skolpliktsålder | 295 |
| 10.4 | Grundskoleutredningens förslag om höjd ålder för skolplikt för vissa elever | 297 |
| 10.5 | Alla ungdomar ska gå i gymnasieskolan – men ska det vara obligatoriskt?..... | 297 |
| 10.5.1 | Obligatorium ger en tydlig signal om vikten av gymnasieutbildning..... | 298 |
| 10.5.2 | Frågan om myndighetsåldern i förhållande till utbildningsplikt | 298 |
| 10.5.3 | Behov av dispens från ett gymnasieobligatorium..... | 299 |
| 10.5.4 | Sanktioner mot vårdnadshavare och ungdomar riskerar att inte få avsedd effekt | 300 |
| 10.5.5 | Minskad valfrihet – minskad motivation?..... | 302 |
| 10.6 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och bedömning..... | 303 |
| 10.6.1 | Ett obligatorium signalerar vikten av en gymnasieutbildning | 303 |
| 10.6.2 | Behov av dispenser vid ett obligatorium | 305 |
| 10.6.3 | Andra åtgärder än ett obligatorium är att föredra..... | 306 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 11 | Undervisning, undervisningstid och heltidsstudier..... | 309 |
| 11.1 | Undervisning i gymnasieskolan..... | 309 |
| 11.1.1 | En bred syn på undervisning | 310 |
| 11.1.2 | Vad har framkommit när det gäller undervisning och lärarstöd? | 312 |
| 11.2 | Undervisningstid och heltidsstudier | 316 |
| 11.2.1 | Införandet av en minsta garanterad undervisningstid..... | 317 |
| 11.2.2 | Dagens reglering av den minsta garanterade undervisningstiden och gymnasiepoäng | 318 |
| 11.2.3 | Undervisningstid i andra länder | 320 |
| 11.2.4 | Utbildning på heltid..... | 321 |
| 11.2.5 | Får eleverna minst den undervisningstid de har rätt till? | 322 |
| 11.2.6 | Ger mer undervisningstid bättre resultat?..... | 327 |
| 11.3 | Sammanfattande iakttagelser | 328 |
| 12 | Stödåtgärder | 331 |
| 12.1 | Allt fler elever i gymnasieskolan behöver stöd..... | 331 |
| 12.1.1 | Elever som kan ha svårt att nå målen med utbildningen | 333 |
| 12.1.2 | Allt fler nyanlända elever..... | 333 |
| 12.2 | Övergången från grundskolan till gymnasieskolan | 334 |
| 12.2.1 | Dokumentation vid överlämning mellan grundskola och gymnasieskola..... | 334 |
| 12.2.2 | Svårigheter när det gäller överlämning från grundskolan | 335 |
| 12.3 | Regleringen av stöd i gymnasieskolan..... | 338 |
| 12.3.1 | Stöd i form av extra anpassningar | 339 |
| 12.3.2 | Särskilt stöd | 339 |
| 12.3.3 | Huvudmannens och rektorns ansvar för resursfördelningen | 341 |
| 12.3.4 | Stödåtgärder enligt gymnasieförordningen..... | 342 |
| 12.4 | Hur långt sträcker sig elevens rätt till stöd? | 348 |
| 12.5 | Begränsad kunskap om vilka stödinsatser som fungerar ... | 349 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 12.6 | Hur fungerar arbetet med stöd i gymnasieskolan? | 350 |
| 12.6.1 | Mer av samma sorts stöd..... | 351 |
| 12.6.2 | Särskiljande stöd..... | 351 |
| 12.6.3 | Stödet utgår inte från utbildningen som helhet... | 353 |
| 12.6.4 | Ibland saknas rimliga förutsättningar och relevant kompetens..... | 354 |
| 12.6.5 | Elevhälsan används alltför sällan som resurs..... | 355 |
| 12.6.6 | Förändringar av studievägen i stället för stöd..... | 356 |
| 12.6.7 | Brister i arbetet med resursfördelning | 357 |
| 12.6.8 | Mycket ansvar läggs på eleven | 358 |
| 12.6.9 | Finns det ibland en läroverkssyn i gymnasieskolan? | 360 |
| 12.7 | Stöd i gymnasiesärskolan..... | 360 |
| 12.7.1 | Gymnasiesärskolan omfattas av skollagens stödbestämmelser | 361 |
| 12.7.2 | Individuella anpassningar | 363 |
| 12.7.3 | Övriga stödbestämmelser i gymnasieförordningen | 364 |
| 12.8 | Sammanfattande iakttagelser..... | 364 |
| 13 | Behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program..... | 367 |
| 13.1 | Behörighetskraven före Gy11 | 367 |
| 13.2 | I Gy11 infördes skärpta och differentierade behörighetskrav till gymnasieskolans nationella program | 369 |
| 13.2.1 | Krav på godkända betyg i fler ämnen..... | 369 |
| 13.2.2 | Grundskolans roll i att förbereda för gymnasieskolan..... | 370 |
| 13.2.3 | Olika behörighetskrav för yrkesprogram och högskoleförberedande program..... | 371 |
| 13.2.4 | Dagens regler | 373 |
| 13.3 | Elevgruppen i relation till olika behörighetskrav..... | 374 |
| 13.3.1 | De flesta elever på nationella program har godkänt i alla ämnen från grundskolan | 374 |
| 13.3.2 | Andelen obehöriga elever..... | 375 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 13.3.3 | Andelen som tar examen inom tre år är avsevärt högre bland elever med minst 16 godkända betyg | 378 |
| 13.4 | Hur ser olika intressenter på behovet av förändrade behörighetskrav?..... | 379 |
| 13.5 | Nyanlända elever och behörighetskraven till nationella program..... | 382 |
| 13.6 | Sammanfattande iakttagelser | 383 |
| 14 | Nationella program – utveckling över tid..... | 385 |
| 14.1 | Gymnasieskolans nationella program under förändring.... | 385 |
| 14.1.1 | Från yrkesförberedande program till yrkesprogram..... | 386 |
| 14.1.2 | Bättre förberedelse för högskolestudier på de högskoleförberedande programmen..... | 388 |
| 14.1.3 | Högskoleförberedande examen och yrkesexamen | 389 |
| 14.2 | De nationella programmen i dag | 390 |
| 14.2.1 | Övergripande om omfattning och innehåll..... | 392 |
| 14.2.2 | Vissa kvalitetsutmaningar på de nationella programmen | 394 |
| 14.3 | Sökmönster och förskjutningar mellan programtyper och program..... | 397 |
| 14.3.1 | Flest elever väljer högskoleförberedande program och en minskande andel väljer yrkesprogram..... | 397 |
| 14.3.2 | Elevantalet skiljer sig kraftigt mellan olika program..... | 399 |
| 14.3.3 | Ökad sortering utifrån studiemeriter | 403 |
| 14.3.4 | Vad är känt om orsaker till ändrade elevströmmar? | 405 |
| 14.4 | Genomströmning | 407 |
| 14.5 | Matchning mot arbetsmarknadens behov..... | 409 |
| 14.5.1 | Gymnasieskolan syftar inte enbart till matchning | 409 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 14.5.2 | Matchning i relation till högskolans utbildningar..... | 416 |
| 14.6 | Sammanfattande diskussion om utveckling i fråga om sökmönster med mera | 419 |
| 14.6.1 | Spänningar mellan reformens utgångspunkter om yrkesprogram och den faktiska utvecklingen..... | 420 |
| 14.6.2 | Uppdelningen i två programtyper är problematisk i relation till elevernas efterfrågan..... | 422 |
| 15 | Grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram ... | 425 |
| 15.1 | Övergripande om regler om högskolebehörighet före och efter 2011..... | 425 |
| 15.1.1 | Grundläggande högskolebehörighet före gymnasireformen 2011 | 426 |
| 15.1.2 | Gymnasireformen 2011 – yrkesprogram ger inte automatiskt grundläggande högskolebehörighet | 427 |
| 15.2 | Olika intressenters syn på frågan om grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram | 429 |
| 15.2.1 | Branscher värnar omfattningen av yrkeskurser ... | 429 |
| 15.3 | Dagens situation för elevernas möjligheter att uppnå grundläggande högskolebehörighet på de olika yrkesprogrammen | 430 |
| 15.3.1 | Allmänt om yrkesprogrammets struktur | 430 |
| 15.3.2 | En viss förstärkning av möjligheten till grundläggande högskolebehörighet infördes 2013 | 431 |
| 15.3.3 | Olika grad av utrymmeskonkurrens på olika studievägar | 432 |
| 15.3.4 | Praktiska svårigheter med de behörighetsgivande kurserna på yrkesprogram ... | 435 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 15.4 | Möjliga modeller för att stärka rätten till grundläggande högskolebehörighet inom yrkesprogrammen..... | 436 |
| 15.4.1 | Möjliga modeller för placering av de tre behörighetsgivande kurserna..... | 437 |
| 15.4.2 | Möjliga sätt att skapa utrymme för de behörighetsgivande kurserna..... | 439 |
| 15.4.3 | Argument för och emot enhetliga respektive differentierade regler om grundläggande högskolebehörighet..... | 439 |
| 15.5 | Sammanfattande iakttagelser | 441 |
| 16 | Särskild högskolebehörighet på yrkesprogram | 443 |
| 16.1 | Särskild behörighet till högskoleutbildningar..... | 443 |
| 16.1.1 | Utbildningar till lärare, sjuksköterska och ingenjör samt fristående kurser som kan leda till generell högskoleexamen är vanligast bland dem som går till högskolan efter yrkesprogram i gymnasieskolan..... | 444 |
| 16.1.2 | Kurser som ger särskild behörighet ingår i varierande grad i yrkesprogrammen..... | 445 |
| 16.1.3 | Omfattningen av de särskilda behörighetskraven ofta relativt begränsad..... | 446 |
| 16.2 | Erfarenheter och synpunkter..... | 447 |
| 16.3 | Sammanfattande iakttagelser | 448 |
| 17 | Utbudet av nationella program och inriktningar – situation och synpunkter | 449 |
| 17.1 | Programmets karaktär samt synpunkter från intressenter inom skola och arbetsliv – övergripande beskrivning..... | 450 |
| 17.1.1 | Yrkesprogrammen är olika sinsemellan, sett till karaktär och elevgrupp..... | 450 |
| 17.1.2 | Även de högskoleförberedande programmen har till viss del olika karaktär och elevgrupper | 452 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 17.1.3 | Många idéer om möjliga justeringar i utbudet har diskuterats av olika intressenter sedan reformen..... | 452 |
| 17.2 | Yrkesprogram – beskrivning av de enskilda programmen samt synpunkter från intressenter inom skola och arbetsliv..... | 453 |
| 17.2.1 | Barn- och fritidsprogrammet..... | 454 |
| 17.2.2 | Bygg- och anläggningsprogrammet..... | 457 |
| 17.2.3 | El- och energiprogrammet..... | 467 |
| 17.2.4 | Fordons- och transportprogrammet..... | 472 |
| 17.2.5 | Handels- och administrationsprogrammet..... | 475 |
| 17.2.6 | Hantverksprogrammet..... | 479 |
| 17.2.7 | Hotell- och turismprogrammet..... | 483 |
| 17.2.8 | Industritekniska programmet..... | 486 |
| 17.2.9 | Naturbruksprogrammet..... | 490 |
| 17.2.10 | Restaurang- och livsmedelsprogrammet..... | 494 |
| 17.2.11 | VVS- och fastighetsprogrammet..... | 495 |
| 17.2.12 | Vård- och omsorgsprogrammet..... | 498 |
| 17.3 | Högskoleförberedande program – beskrivning av de enskilda programmen samt synpunkter från intressenter inom skola, högskola och arbetsliv..... | 500 |
| 17.3.1 | Ekonomiprogrammet..... | 501 |
| 17.3.2 | Estetiska programmet..... | 503 |
| 17.3.3 | Humanistiska programmet..... | 506 |
| 17.3.4 | Naturvetenskapsprogrammet..... | 509 |
| 17.3.5 | Samhällsvetenskapsprogrammet..... | 511 |
| 17.3.6 | Teknikprogrammet..... | 513 |
| 17.4 | Sammanfattande iakttagelser..... | 520 |
| 18 | Utbildningsutbud – förnyelse över tid och allsidighet i hela landet..... | 525 |
| 18.1 | Fortlöpande hantering av behov av förnyelse och anpassningar av programmen..... | 525 |
| 18.1.1 | Beslut om förändringar avseende olika nivåer av utbildningarna ligger hos olika aktörer..... | 526 |
| 18.1.2 | Det förekommer viss diskussion om förändrad beslutsnivå för vissa frågor..... | 527 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 18.1.3 | Arbetet med fortlöpande förnyelse och anpassningar | 528 |
| 18.1.4 | Förnyelse kontra stabilitet..... | 529 |
| 18.1.5 | De nationella programråden är viktiga fora för att identifiera behov av förändringar..... | 530 |
| 18.2 | Ett allsidigt utbildningsutbud ur ett regionalt perspektiv..... | 530 |
| 18.2.1 | Det breda nationella utbildningsutbudet är svårt att upprätthålla i hela landet | 530 |
| 18.3 | Sammanfattande iakttagelser | 534 |
| 18.3.1 | Förnyelse och fortlöpande anpassningar..... | 534 |
| 18.3.2 | Allsidigt utbud ur ett regionalt perspektiv..... | 534 |
| 19 | Ett estetiskt ämne..... | 537 |
| 19.1 | Estetisk verksamhet var tidigare ett kärnämne i gymnasieskolan..... | 537 |
| 19.1.1 | Motiv för att ta bort ämnet estetisk verksamhet..... | 538 |
| 19.1.2 | Remisskritik | 539 |
| 19.1.3 | En gymnasieskola utan estetisk verksamhet | 540 |
| 19.2 | Vikten av estetiska ämnen för kreativitet och bildning..... | 542 |
| 19.3 | Förutsättningar för att införa ett estetiskt ämne på alla nationella program..... | 543 |
| 19.3.1 | Utredningens iakttagelser..... | 544 |
| 19.3.2 | Ett eller flera ämnen? | 545 |
| 19.4 | Sammanfattande iakttagelser | 547 |
| 20 | Introduktionsprogram | 549 |
| 20.1 | Bakgrund..... | 549 |
| 20.1.1 | Fem nya introduktionsprogram införs | 551 |
| 20.2 | Introduktionsprogrammets form i dag | 554 |
| 20.2.1 | Erfarenheter av introduktionsprogram..... | 555 |
| 20.3 | Stora utmaningar – en fördjupad bild..... | 569 |
| 20.3.1 | Språkintroduktion..... | 569 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 20.3.2 | Preparandutbildning..... | 576 |
| 20.3.3 | Individuellt alternativ | 579 |
| 20.3.4 | Yrkesintroduktion..... | 583 |
| 20.3.5 | Programinriktat individuellt val..... | 587 |
| 20.3.6 | Gemensamma svårigheter för introduktionsprogrammen..... | 589 |
| 20.4 | Sammanfattande iakttagelser..... | 592 |
| 21 | Kursbetyg och ämnesbetyg | 597 |
| 21.1 | Betyg i den kursutformade gymnasieskolan | 598 |
| 21.1.1 | Ämnen, kurser och ämnesplaner | 598 |
| 21.1.2 | Betyg kan ha flera syften..... | 600 |
| 21.1.3 | Hur betyg sätts – en sammanfattning..... | 601 |
| 21.1.4 | En internationell utblick | 602 |
| 21.1.5 | Utmaningar när det gäller betyg och bedömning i gymnasieskolan..... | 603 |
| 21.2 | Stress i gymnasieskolan – en komplex bild | 609 |
| 21.3 | Ämnesbetyg och kursbetyg i gymnasieskolan – en kort tillbakablick | 610 |
| 21.3.1 | Ämnesbetyg i linjegymnasiet..... | 611 |
| 21.3.2 | Införande av den kursutformade gymnasieskolan och kursbetyg..... | 612 |
| 21.3.3 | Vilka förslag har tidigare funnits om ämnesbetyg och vilka bedömningar har gjorts? .. | 613 |
| 21.3.4 | Vad hände med ämnesbetygen i Gy11?..... | 615 |
| 21.3.5 | Nya diskussioner om ämnesbetyg..... | 615 |
| 21.4 | Fördelar och nackdelar med kursbetyg jämfört med ämnesbetyg..... | 616 |
| 21.4.1 | Fördelar med kursbetyg..... | 617 |
| 21.4.2 | Nackdelar med kursbetyg..... | 619 |
| 21.4.3 | Fördelar med ämnesbetyg..... | 625 |
| 21.4.4 | Nackdelar med ämnesbetyg..... | 628 |
| 21.5 | Två möjliga modeller för att införa ämnesbetyg..... | 631 |
| 21.5.1 | Ämnesbetyg i progressiva ämnen med obligatoriska förlopp och kursbetyg i övriga kurser..... | 632 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 21.5.2 | Ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola..... | 634 |
| 21.5.3 | Konsekvenser om en modell med ämnesbetyg införs | 635 |
| 21.6 | Sammanfattande iakttagelser | 636 |
| 22 | Gymnasiesärskolan | 639 |
| 22.1 | En aktuell bild av gymnasiesärskolan..... | 640 |
| 22.2 | Vissa behov av justeringar av gymnasiesärskolans verksamhet | 642 |
| 23 | Utbildningar utanför gymnasieskolan och åtgärder för ungdomar som inte studerar | 645 |
| 23.1 | International Baccalaureate (IB)..... | 646 |
| 23.2 | Internationella skolor..... | 647 |
| 23.3 | Gymnasieutbildning för sjuka ungdomar och ungdomar på ungdomshem..... | 648 |
| 23.4 | Möjligheter för ungdomar under 18 år att gå en folkhögskoleutbildning..... | 649 |
| 23.5 | Det kommunala aktivitetsansvaret | 651 |
| 23.6 | Arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot ungdomar | 653 |
| 23.7 | Sammanfattande iakttagelser | 653 |
| 24 | Utredningens samlade bedömningar | 655 |
| 24.1 | Sammanfattande problemanalys – vilka utmaningar står gymnasieskolan inför?..... | 655 |
| 24.1.1 | De flesta ungdomar deltar i gymnasieutbildning men en stor andel når inte målen..... | 656 |
| 24.1.2 | Vissa av gymnasieskolans arbetssätt behöver utvecklas | 658 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 24.1.3 | Elevers attityder påverkar utbildningsvalen i ett brett och finfördelat utbildningsutbud..... | 660 |
| 24.2 | I vilken riktning utvecklas gymnasieutbildning internationellt? | 661 |
| 24.3 | Utvecklingsriktningar i tidigare gymnasiereformer..... | 662 |
| 24.4 | Inriktning på utredningens förslag | 663 |
| 25 | Förslag | 665 |
| 25.1 | En gymnasieskola för alla ungdomar | 665 |
| 25.1.1 | Ett mål för samhällets åtagande vad gäller gymnasieskolan..... | 666 |
| 25.1.2 | Alla unga ska vägledas mot gymnasieskolan i första hand – en ny uppgift för hemkommunen..... | 669 |
| 25.1.3 | Huvudmannens ansvar för att alla elever ges möjligheter att nå målen för sin utbildning tydliggörs | 670 |
| 25.1.4 | Förebyggande åtgärder krävs för att förhindra att elever avbryter utbildningen..... | 671 |
| 25.1.5 | Kommunernas aktivitetsansvar..... | 672 |
| 25.1.6 | Hemkommunens, huvudmannens och rektorn ansvar tydliggörs..... | 674 |
| 25.2 | Krav på vårdnadshavares medverkan och elevers engagemang och närvaro | 675 |
| 25.2.1 | Vårdnadshavarna spelar en viktig roll..... | 675 |
| 25.2.2 | Elever ska närvara och delta aktivt i sin utbildning..... | 676 |
| 25.3 | Tydligare möjligheter att gå längre i gymnasieskolan..... | 677 |
| 25.3.1 | Rätten att gå om en kurs kan innebära rätt till fortsatt utbildning på programmet..... | 678 |
| 25.3.2 | Rätten till utbildning på introduktionsprogram..... | 679 |
| 25.4 | Planering av utbildning och undervisningstid..... | 680 |
| 25.4.1 | Den minsta garanterade undervisningstiden på nationella program bör utökas..... | 681 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 25.4.2 | Eleverna måste tillförsäkras minst den undervisningstid de har rätt till | 684 |
| 25.4.3 | Sammanhållna skoldagar | 685 |
| 25.4.4 | Överlämning mellan grundskola och gymnasieskola | 687 |
| 25.5 | Undervisningen och alla elevers utveckling mot målen | 689 |
| 25.5.1 | Alla elever ska ha en mentor | 689 |
| 25.5.2 | Strukturerad undervisning | 691 |
| 25.5.3 | Främjande insats för kompetenssamverkan mellan elevhälsa, studie- och yrkesvägledning samt lärare | 692 |
| 25.6 | Stödåtgärder i gymnasieskolan | 693 |
| 25.6.1 | Stöd ska ges utifrån utbildningen i dess helhet ... | 694 |
| 25.6.2 | Krav på ett varierat utbud av stödåtgärder | 695 |
| 25.6.3 | Bestämmelserna om stöd i gymnasieskolan behöver anpassas och tydliggöras | 696 |
| 25.6.4 | Resursfördelning | 700 |
| 25.7 | Enhetliga behörighetskrav till nationella program | 701 |
| 25.8 | Möjlighet till undantag från vissa behörighetskrav | 705 |
| 25.9 | Grundläggande och särskild behörighet på yrkesprogram | 709 |
| 25.9.1 | Alla yrkesprogram ska ge grundläggande behörighet i sitt grundupplägg | 710 |
| 25.9.2 | Rätt till utökat program på yrkesprogram | 714 |
| 25.10 | Justeringar i utbudet av nationella program och inriktningar | 716 |
| 25.10.1 | Principer för att överväga justeringar av utbudet av nationella program och inriktningar | 717 |
| 25.10.2 | Ett handels- och serviceprogram, en handelsinriktning inom ekonomiprogrammet och vissa handelskurser inom andra yrkesprogram | 718 |
| 25.10.3 | Krav på viss APL på ekonomiprogrammets inriktning handel samt teknikprogrammets inriktning produktionsteknik | 724 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 25.10.4 | Inom vissa program finns inriktningar som bör slås samman..... | 727 |
| 25.10.5 | Inriktningarna godshantering respektive färskvaror, delikatesser och catering bör avvecklas..... | 731 |
| 25.10.6 | Övriga förslag till förändringar avseende specifika program | 732 |
| 25.10.7 | C-körkort bör inte införas inom bygg- och anläggningsprogrammet..... | 733 |
| 25.11 | Utbildningsutbudet – fortlöpande förnyelse och regional samverkan..... | 735 |
| 25.11.1 | Återkommande redovisningar om en samlad översyn av förnyelsebehov..... | 736 |
| 25.11.2 | Ett nationellt råd för högskoleförberedande program..... | 739 |
| 25.11.3 | Regional samverkan om utbildningsutbud | 739 |
| 25.12 | Ett estetiskt ämne | 742 |
| 25.13 | Ett mer ändamålsenligt utbud av introduktionsprogram... .. | 746 |
| 25.13.1 | Bredare möjligheter för elever att inrikta sig mot ett nationellt program..... | 746 |
| 25.13.2 | Preparandutbildningen avvecklas | 749 |
| 25.14 | Tydligare förutsättningar för elever på introduktionsprogram | 750 |
| 25.14.1 | Tid är en grundläggande förutsättning..... | 750 |
| 25.14.2 | Begränsade möjligheter att minska utbildningens omfattning..... | 752 |
| 25.15 | Ett mer varierat utbildningsinnehåll i introduktionsprogrammen | 752 |
| 25.15.1 | Individuellt alternativ ska innehålla mer än enbart grundskoleämnen..... | 753 |
| 25.15.2 | Språkintröduktion ska innehålla mer än enbart svenska | 754 |
| 25.15.3 | Gymnasiekurser kan ingå på språkintröduktion..... | 755 |

| | |
|---|-----|
| 25.16 Tydligare struktur och bättre dokumentation för elever på introduktionsprogram | 755 |
| 25.16.1 Utbildningsplanen ska preciseras..... | 756 |
| 25.16.2 Innehållet i den individuella studieplanen ska preciseras | 757 |
| 25.16.3 Elevens rätt att fullfölja utbildningen kopplas till den individuella studieplanen..... | 758 |
| 25.16.4 Gymnasieintyg och sammanställning ska få ett tydligare innehåll och innebörd..... | 758 |
| 25.17 Bättre stöd för bedömning, arbetslivsanknytning och koppling till aktuell forskning | 761 |
| 25.17.1 Obligatorisk bedömning av nyanlända elevers kunskaper även i gymnasieskolan | 761 |
| 25.17.2 Stöd för bedömning av utländsk utbildning..... | 763 |
| 25.17.3 Förutsättningarna för samverkan med arbetslivet ska stärkas..... | 764 |
| 25.17.4 Nationellt utvecklingsråd för introduktionsprogram | 765 |
| 25.17.5 Nationella introduktionsprogramsutvecklare | 765 |
| 25.18 Utbildning för nyanlända elever..... | 767 |
| 25.19 Ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola kan stärka elevers utveckling och underlätta lärares arbete och bör därför beredas vidare | 768 |
| 25.19.1 En modell med ämnesbetyg har betydande potential..... | 769 |
| 25.19.2 Förutsättningar för att införa ämnesbetyg..... | 775 |
| 25.20 Gymnasiesärskolan..... | 777 |
| 25.20.1 Bedömningen av elevers stödbehov | 779 |
| 25.20.2 Grundskoleämnen..... | 780 |
| 25.20.3 Övriga förslag vad gäller gymnasiesärskolan..... | 780 |
| 25.21 Bestämmelsen om statsbidrag till elever under 18 år för folkhögskoleutbildning tillämpas inte..... | 782 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 25.22 | Skolverkets arbete med stöd och kompetensutveckling | 784 |
| 25.22.1 | Det finns behov av kompetensutveckling för att anpassa gymnasieskolans arbetssätt till målet att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning | 785 |
| 25.22.2 | Allmänna råd om undervisningens genomförande | 786 |
| 25.23 | Genomförande av utredningens förslag, ikraftträdande och tillämpning | 787 |
| 26 | Konsekvenser | 789 |
| 26.1 | Kraven för konsekvensanalys | 789 |
| 26.2 | Problemet och vad som ska uppnås | 790 |
| 26.3 | Utredningens förslag i korthet..... | 790 |
| 26.4 | Alternativa förslag och nollförslag..... | 791 |
| 26.4.1 | Tvärgående insatser – mer effektivt än obligatorisk gymnasieskola | 791 |
| 26.4.2 | Relevanta justeringar i utbudet..... | 792 |
| 26.5 | Vilka berörs? | 793 |
| 26.6 | Konsekvenser för ungdomar och elever | 794 |
| 26.7 | Konsekvenser för kommunerna..... | 796 |
| 26.7.1 | Utökad garanterad undervisningstid | 797 |
| 26.7.2 | Åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning | 798 |
| 26.7.3 | Bättre dokumentation | 803 |
| 26.7.4 | Bedömning av nyanlända elevers kunskaper..... | 804 |
| 26.7.5 | Justeringar vad gäller program, inriktningar och kurser..... | 805 |
| 26.7.6 | Ekonomiska konsekvenser för kommunerna – en översikt..... | 806 |
| 26.7.7 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen | 806 |
| 26.7.8 | Konsekvenser för skolans personal | 808 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 26.8 | Konsekvenser för staten..... | 809 |
| 26.8.1 | Långsiktiga konsekvenser..... | 809 |
| 26.8.2 | Konsekvenser för Skolverket | 810 |
| 26.8.3 | Kompetenssamverkan och fortsatt utredningsbehov..... | 811 |
| 26.8.4 | Konsekvenser för Arbetsförmedlingen – besparing..... | 812 |
| 26.8.5 | Konsekvenser för folkhögskolor | 813 |
| 26.8.6 | Ekonomiska konsekvenser för staten – en översikt | 813 |
| 26.9 | Finansiering..... | 814 |
| 26.10 | Konsekvenser för företag..... | 816 |
| 26.10.1 | Konsekvenser för enskilda huvudmän | 816 |
| 26.10.2 | Konsekvenser för branscher..... | 817 |
| 26.11 | Särskilda konsekvenser enligt utredningens direktiv | 818 |
| 26.11.1 | Konsekvenser för vuxenutbildningen..... | 818 |
| 26.11.2 | Konsekvenser för tillträde till vidare utbildning | 818 |
| 26.11.3 | Konsekvenser för APL inom lärlingsutbildningen av förslaget om grundläggande behörighet | 819 |
| 26.11.4 | Konsekvenser för genomströmningen av förslaget om grundläggande behörighet | 819 |
| 26.11.5 | Konsekvenser för full delaktighet i utbildning för elever med funktionsnedsättning..... | 820 |
| 26.12 | Andra konsekvenser | 821 |
| 26.12.1 | Konsekvenser för vårdnadshavare..... | 821 |
| 26.12.2 | Konsekvenser för jämställdheten mellan könen | 821 |
| 26.12.3 | Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen | 821 |
| 26.12.4 | Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet | 822 |
| 26.12.5 | Konsekvenser för brottsligheten..... | 822 |
| 26.12.6 | Övriga konsekvenser | 823 |
| 27 | Författningskommentar | 825 |

DEL 2**Referenser 863****Samråd..... 885****Bilagor**

| | | |
|-----------|--|------|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2015:31 | 893 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2015:82 | 907 |
| Bilaga 3 | Kommittédirektiv 2015:141 | 909 |
| Bilaga 4 | Övergången mellan grundskola och gymnasiet | 911 |
| Bilaga 5 | Samverkan om gymnasieskolan och om unga i och utanför gymnasieskolan..... | 919 |
| Bilaga 6 | Tabeller avseende behörighetsfrågor samt tabeller avseende meritvärden från grundskolan..... | 927 |
| Bilaga 7 | Utbildning motsvarande gymnasieskolan i sex länder | 943 |
| Bilaga 8 | Betyg och examen i andra länder – några exempel ... | 1001 |
| Bilaga 9 | Ämnesbetyg och kursbetyg i gymnasieskolan – en historik | 1025 |
| Bilaga 10 | Intervjustudie om gymnasieelevers syn på betyg och stress | 1057 |
| Bilaga 11 | Gymnasiesärskolan | 1081 |
| Bilaga 12 | Folkhögskoleutbildning | 1107 |

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Gymnasieutredningens direktiv och tilläggsdirektiv (dir. 2015:31, 2015:82 och 2015:141) är omfattande och spänner över drygt 20 olika delområden som rör gymnasieskolan. Regeringens mål enligt direktiven är att *alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*. Detta har utgjort en utgångspunkt för utredningens arbete och innebär ett *fokus på ungas deltagande i gymnasieutbildning och på genomströmningen i gymnasieskolan*. Utredningen har utifrån ovan nämnda mål gjort en bred genomlysning av olika frågor och områden inom gymnasieskolan.

Enligt direktiven är det naturligt att gymnasieskolan behöver fortsätta utvecklas och anpassas till ett föränderligt samhälle, men det arbetet bör bygga vidare på centrala delar i den senaste gymnasiereformen. Utredningen ska överväga om gymnasieskolan ska vara obligatorisk eller om andra åtgärder som ger ungdomar motivation och drivkrafter att fullfölja en gymnasieutbildning är att föredra. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera ett antal mer specifika frågor, däribland att se över bestämmelserna om stöd, föreslå hur rätten till högskolebehörighet på yrkesprogram kan stärkas, hur introduktionsprogram kan utvecklas och att utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredningen ska även föreslå om det finns anledning att göra justeringar i utbudet av nationella program och inriktningar.

Utifrån den analys som gjorts i förhållande till de olika delområdena föreslår utredningen många och varierande åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning. Att föreslå åtgärder för att alla ska lyckas kan göras utifrån flera olika ambitionsnivåer. En utgångspunkt har varit att

förslagen ska vara angelägna, viktiga för utveckling och samtidigt hanterbara för gymnasieskolan. Utredningen har inte anvisats något reformutrymme, utan finansieringskällor måste redovisas. Det finns vidare en brist på lärare i gymnasieskolan vilket utredningen beaktar i sina förslag. När det gäller frågan om ämnesbetyg behövs dessutom, enligt utredningens bedömning, ett flerårigt och långsiktigt perspektiv. Nedan sammanfattas utredningens problemanalys och förslag.

Deltagandet i gymnasieutbildning är högt men genomströmningen är problematisk

Deltagandet i gymnasieutbildning i Sverige är mycket högt och det är mycket få ungdomar som inte börjar i gymnasieskolan. Endast ca 0,7 procent av ungdomarna har inte påbörjat en sådan utbildning inom två år efter avslutad grundskola. Många personer i gymnasieåldern invandrar också till Sverige i gymnasieåldern och påbörjar studier i gymnasieskolan, i första hand på introduktionsprogrammet språkintröduktion.

Men även om de flesta ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning är det inte alla som lyckas nå målen för sin utbildning. Det finns viss osäkerhet i statistiken om studieavbrott men skillnaden är stor mellan nationella program och introduktionsprogram. Av de elever som påbörjar sina gymnasiestudier på ett nationellt program är det ca 2 procent som bara går ett eller två år i gymnasieskolan. Av de elever som börjar på ett introduktionsprogram är det en större andel, ca 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.

Majoriteten av eleverna deltar alltså i utbildning i tre år, men det är en stor andel som inte får en gymnasieexamen på den tiden, ca 35 procent. Efter fyra år minskar den andelen till ca 30 procent. En mindre andel elever på yrkesprogram får examen jämfört med elever på högskoleförberedande program. Elever som börjar sin tid i gymnasieskolan på ett introduktionsprogram behöver dessutom ofta längre tid än tre år, om syftet är att nå en gymnasieexamen.

Att en så stor andel elever inte når målen för utbildningen är en stor utmaning för gymnasieskolan och medför svårigheter för de elever som berörs. Det innebär även en ökad risk för såväl arbetslöshet som ekonomiskt och socialt utanförskap. Utredningens uppgifter visar dock att en relativt stor del av denna grupp – ca en fjärdedel av dem som inte får examen – endast saknar godkända betyg i ett fåtal kurser. Det är därför viktigt att samlat stärka förutsättningarna för elever att kunna nå målen för sin utbildning.

Många faktorer påverkar genomströmningen

Mycket i gymnasieskolan fungerar väl och många elever trivs och möts av kunniga och engagerade lärare. Utredningsarbetet innebär dock att problemområden lyfts fram och belyses i syfte att klarlägga hur fler elever kan klara gymnasieskolan. Vissa av dessa områden kommenteras i det följande.

Det finns inget enkelt svar på vad som påverkar genomströmningen i gymnasieskolan. Bilden av vad som orsakar studieavbrott och brister i studieframgång är komplex och en rad områden där olika förklaringar kan finnas har belysts i utredningens arbete. Det kan handla om såväl individuella som organisatoriska faktorer. Exempelvis har utredningen belyst brister vad gäller stöd, utbildningens upplägg, introduktionsprogrammets struktur och olika tillämpning av bestämmelserna om elevers rätt till utbildning. Det handlar även om vissa problem när det gäller graden av lärarstöd i undervisningen och att elever ibland inte möts med höga förväntningar. Skolors ansvarstagande för att individanpassa undervisningen och ge elever stöd förefaller inte lika etablerat i gymnasieskolan som i grundskolan. Gymnasieskolan arbetar i vissa fall också uppdelat och fragmentariskt. Systemet med en stor mängd kurser på de nationella programmen bidrar till detta. I vissa fall brister gymnasieskolan även i att säkerställa att alla elever får tillräcklig undervisningstid. Det finns dessutom vissa problem kring elevers förutsättningar att bedriva heltidsstudier och vad gäller utbildningens planering som en helhet. En ytterligare utmaning i gymnasieskolan är även en betydande brist på utbildade lärare. I vissa fall har dessutom olika kompetenser inom gymnasieskolan svårt att samverka och får inte tillräckligt stöd för att göra det. Elevhälsan

och studie- och yrkesvägledningen används inte i tillräcklig utsträckning som strategiska resurser. Många nyanlända elever har vidare kommit till Sverige i gymnasieåldern och vissa kan ha långt kvar till behörighet till ett nationellt program.

Kontext, lärarstöd och ett elevcentrerat arbetssätt – framgångsfaktorer för att förebygga studieavbrott

I den kunskapsgenomgång som utredningen gjort pekar mycket på att en sammanhållen kontext för eleven samt ett aktivt lärarstöd är centralt för att fler ska klara sina studier. Att skapa förutsättningar för delaktighet och gemenskap, liksom att verka för ett elevcentrerat arbetssätt och förebyggande elevhälsoarbete är också exempel på framgångsfaktorer. En tillräcklig och väl använd undervisningstid behövs vidare för att få fler elever att lyckas. Utredningens material visar dessutom att goda förkunskaper från grundskolan är mycket viktiga för att elever ska nå målen för ett nationellt program.

Introduktionsprogrammets utveckling hittills

Under flera år har andelen elever som inte lyckas att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program ökat. Hösten 2015 saknade 14,4 procent av eleverna som gick ut grundskolan behörighet till gymnasieskolans nationella program. Antalet ungdomar i åldersgruppen 16–18 år som invandrade till Sverige 2015 motsvarade dessutom en ökning med nästan 8 procent av denna åldersgrupp. Sammantaget gick 22,6 procent av eleverna i gymnasieskolans år 1 på ett av gymnasieskolans introduktionsprogram läsåret 2015/16. Språkin introduktion är det enskilt största programmet.

Endast en mycket liten andel av eleverna på introduktionsprogram får examen från ett nationellt program inom tre år. Programinriktat individuellt val är det introduktionsprogram där störst andel får examen; 23 procent av de elever som var nybörjare på programmet 2011 fick examen inom tre år.

Det framstår i dagsläget som att introduktionsprogrammen inte alltid är tillräckligt strukturerade och att undervisningstiden som ges eleverna varierar. Introduktionsprogrammen riskerar ibland att

inte ge elever ett tillräckligt varierat utbildningsinnehåll och det finns även skillnader vad gäller hur länge elever ges möjlighet att gå på ett introduktionsprogram.

Elevers sökmönster och ungdomars etablering på arbetsmarknaden

Många ungdomar upplever arbetsmarknaden som osäker och svår att överblicka. Enligt vissa studier vill många ungdomar skjuta yrkesval på framtiden genom att välja utbildningar som ses som generella. Vidare har en större andel av föräldrarna till dagens ungdomar eftergymnasial utbildning jämfört med tidigare, vilket sannolikt påverkar ungdomarnas syn på olika utbildningsval. Sökmönster visar att elever i allt högre utsträckning väljer högskoleförberedande program, och utbildningar med ett mer generellt innehåll har kommit att efterfrågas alltmer. Ungdomars intresse för yrkesprogram fortsätter att minska, men fortsatt väljer 25,6 procent (elever i år 1 läsåret 2015/16) en yrkesutbildning och vissa elever är tydligt intresserade av en utbildning med tonvikt på ett yrkesinnehåll. Inom flera branschområden finns också goda möjligheter till arbete direkt efter en yrkesexamen från gymnasieskolan.

Det kan finnas flera orsaker till det minskade intresset för yrkesprogram, bl.a. attityder i samhället i stort. Trenden att färre elever väljer yrkesutbildningar finns även i fler länder. Men det kan också bero på att de högskoleförberedande programmen uppfattas som mer generella och att dessa ger fler möjligheter till fortsatta studier. Vidare kan det finnas en osäkerhet bland ungdomar och deras föräldrar vad gäller i vilken mån högskolebehörighet ges inom det yrkesprogram en elev vill välja på en viss skola. Det finns i dag flera möjligheter att läsa in högskolebehörighet på yrkesprogrammen men det kräver aktiva val. Det ställer i många fall krav på att eleven får information om möjligheterna på den skola eller de skolor eleven är intresserad av att söka till.

Arbetsmarknaden är föränderlig och det finns stora behov av arbetskraft inom vissa områden medan behovet minskar inom andra. Det är av stor betydelse för individer att de är väl rustade genom en god utbildning för att kunna ställa om till ett annat jobb på samma eller högre kvalifikationsnivå. Det är också betydelsefullt

att ha möjlighet att kunna gå vidare i utbildningssystemet. Unga behöver således en gymnasieutbildning som ger framtidskompetenser och som möjliggör ett livslångt lärande. Etableringsstudier visar att fullständiga studier, eller att ha deltagit tre år i gymnasieskolan, är avgörande för en god etablering på arbetsmarknaden.

Inriktning på utredningens förslag

Utredningens förslag syftar till att ge förutsättningar för att alla ungdomar ska delta i och lyckas med sin gymnasieutbildning. Med utgångspunkt i utredningens analys är förslagen inriktade mot följande.

- Gymnasieskolan ges nya pådrivande uppgifter att främja att ungdomar deltar i gymnasieutbildning, att de ges möjlighet att nå målen för sina studier och att motverka studieavbrott. Flera åtgärder ska markera att alla ungdomar förväntas gå en gymnasieutbildning.
- En helhetssyn på utbildningens upplägg betonas, t.ex. genom förslag som rör ämnesbetyg och stöd.
- Möjligheterna för elever som inte når målen att gå längre tid i gymnasieskolan ska förbättras.
- Introduktionsprogrammen utvecklas för att ge en bättre struktur och bättre stödja övergångar till nationella program.
- Möjligheterna till ett samlat och individanpassat stöd för de elever som behöver det förbättras.
- Ett ökat fokus sätts på undervisningstiden och hur den följs upp och används.
- Elevers rätt till högskolebehörighet på yrkesprogram utan aktiva val stärks och eleverna erbjuds även möjlighet till särskild behörighet, samtidigt som yrkesinnehållet värnas.
- Antalet inriktningar på nationella program minskas och vissa program och inriktningar breddas. Ett visst närmande mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program behövs.

- Ett arbete mot ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan bör gå vidare. Ett utredningsunderlag ges angående förutsättningarna för ett sådant arbete.

Sammanfattning av utredningens huvudsakliga förslag

En gymnasieskola som främjar att alla ungdomar deltar i och når målen för en gymnasieutbildning

Utredningen förordar andra åtgärder framför ett formellt gymnasieobligatorium. Flera bestämmelser föreslås som markerar vikten av att alla ungdomar deltar i gymnasieutbildning. Dessa bestämmelser bedöms bli tydligt vägledande för skolan, vårdnadshavare och elever och kan ge motsvarande signaler som ett obligatorium.

Deltagandet i gymnasieutbildning är redan mycket högt, men en grupp elever gör aktiva studieavbrott vilket behöver förebyggas. Ett obligatorium upp till 18 år skulle kunna vara ett möjligt alternativ för att ytterligare öka elevers deltagande och för att betona samhällsansvaret för elevers gymnasieutbildning. Men ett obligatorium skulle samtidigt vara förknippat med problem som bl.a. rör behovet av vissa möjligheter till dispens för annan utbildning samt eventuella sanktioner och verktyg som behöver användas i de fall elever inte infinner sig till utbildningen. Utredningen bedömer därför att andra åtgärder än att göra gymnasieskolan obligatorisk är att föredra. Sådana åtgärder kan vara tydliga och vägledande men enklare att hantera i dialog med ungdomar som av olika anledningar har svårigheter.

Även om ungdomar i gymnasieåldern inte omfattas av skolplikt är det rimligt att samhällsansvaret för att alla ungdomar ska klara en gymnasieutbildning är långtgående. Utredningen menar att alla ungdomar bör vägledas till en gymnasieutbildning och även ges stöd att återgå till sådan utbildning i de fall de avbryter sina studier. Alla elever behöver få en bra start i gymnasieskolan och ges möjlighet att nå målen för utbildningen. För att insatserna som görs ska vara verkningsfulla krävs samtidigt att gymnasieungdomar och deras vårdnadshavare engagerar sig aktivt. Utredningen föreslår därför bl.a. följande.

- Ett mål att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning förs in i skollagen.
- Hemkommunen får ett nytt uppdrag som innebär en skyldighet att aktivt verka för att ungdomar som slutar grundskolan så snart som möjligt därefter ska påbörja en gymnasieutbildning.
- Skolan ska aktivt förebygga studieavbrott. Rektor ansvarar för en dialog med den elev som vill avbryta sin utbildning, och skolan ska alltid vidta åtgärder för att denna elev ska motiveras att fullfölja sin utbildning.
- En systematisk överlämning ska ske när elever övergår från grundskolan till gymnasieskolan.
- Elevers och vårdnadshavares ansvar tydliggörs. Vårdnadshavaren ska medverka till att en ungdom påbörjar och deltar i en gymnasieutbildning.
- Det kommunala aktivitetsansvaret ska i första hand syfta till att ungdomar ska påbörja eller återgå till gymnasieutbildning. Nyanlända elever med uppehållstillstånd ska omfattas av aktivitetsansvaret.
- Möjligheten till fortsatt utbildning om eleven inte når målen tydliggörs. En elev som inte fått examen efter tre år ska i vissa fall ha rätt att gå längre i gymnasieskolan, t.ex. ett fjärde år.

Stöd och vissa arbetsätt behöver utvecklas

Utredningen föreslår nya bestämmelser för att öka likvärdigheten i hur gymnasieskolan arbetar med stöd och med utbildningens upplägg. Detta behövs för att möta behoven hos en allt mer heterogen elevgrupp. Eleverna behöver få ett aktivt lärarstöd och individanpassade stödåtgärder. Skolan ansvarar för att följa varje elev och behöver arbeta elevcentrerat, så att elever får möjlighet till stöttning i vardagen. Eleverna bör ges goda förutsättningar för heltidsstudier och undervisningstiden måste användas väl. Huvudmän, rektorer och lärare behöver dessutom få ett utökat stöd i sitt arbete med att utveckla kvaliteten i utbildningen. Utredningen föreslår därför bl.a. följande.

- Det stöd som behövs ska ges utifrån elevens utbildning i dess helhet och med den variation av metoder som eleverna behöver. En bredd av åtgärder ska erbjudas.
- Motsvarande reglering som finns kring strukturerad undervisning i grundskolan ska gälla även för gymnasieskolan.
- Utbildningen ska planeras med sammanhållna skoldagar och fördelas jämnt över dagarna.
- Alla elever ska ha en mentor som samlat följer elevens utveckling och studiesituation.
- En viss utökning föreslås av undervisningstiden. På sikt kan även ytterligare undervisningstid övervägas. Krav föreslås på att undervisningstiden ska följas upp och redovisas bättre.
- Kompetensutveckling behövs när det gäller gymnasieskolans arbete med ledning, stimulans, stöd och mentorskap.
- Framgångsrika exempel när det gäller samverkan kring studie- och yrkesvägledning och elevhälsa ska spridas och ge stöd för förbättringar genom en särskild satsning på kompetenssamverkan.

Introduktionsprogrammen behöver utvecklas

Utredningen gör bedömningen att introduktionsprogrammen behöver utvecklas för att få en tydligare struktur. Rätten till hel-tidstudier måste säkras och programmen behöver kunna erbjuda en större innehållslig bredd. Att komplettera med de grundskoleämnen som behövs är fortsatt viktigt men eleverna bör även kunna erbjudas ett mer varierat utbildningsinnehåll. Tydliggöranden krävs inte minst för språkintröduktion för att stimulera till olika utbildningsspår, t.ex. yrkesspår. Programinriktat individuellt val fokuseras som ett viktigt program för elever som har vissa godkända betyg och som på relativt kort tid har förutsättningar att ta sig vidare till ett nationellt program. De dokument som utfärdas efter introduktionsprogrammen behöver bli tydligare, dels för den enskilda eleven som ett kvitto på vad eleven uppnått, dels för att underlätta övergångar. Det behövs dessutom stöd för att fortsatt utveckla

introduktionsprogrammen, såväl nationellt som lokalt. Utredningen föreslår därför bl.a. följande.

- En minsta garanterad undervisningstid ska regleras även för introduktionsprogram och rätten till tre års utbildning tydliggörs.
- Det ska vara möjligt att läsa programinriktat individuellt val mot ett högskoleförberedande program. Preparandutbildningen avvecklas.
- Justeringar görs med innebörden att eleverna ska få bättre möjligheter att läsa fler ämnen på vissa introduktionsprogram. Grunden läggs på så sätt för att språkintrouktion ska kunna innehålla olika utbildningsspår.
- Bedömning av nyanlända elevers kunskaper ska vara obligatoriskt i gymnasieskolan.
- Regleringen av dokumenten för introduktionsprogram ska tydliggöras.
- Ett nationellt utvecklingsråd för introduktionsprogram ska inrättas för att stödja nationell samverkan med relevant expertis.

Enhetliga behörighetskrav till nationella program

Betygen från grundskolan har stor betydelse för elevernas möjlighet att nå målen för en gymnasieutbildning. Bristande förkunskaper ökar risken för skolmisslyckanden, vilket i sin tur kan öka risken för studieavbrott. Fler elever måste enligt utredningens bedömning ges bättre förkunskaper, i grundskolan eller på introduktionsprogram, för att kunna fullfölja ett nationellt program.

Vissa elever på introduktionsprogrammen är dock mycket nära behörighet när åldersgränsen för att påbörja utbildning på ett nationellt program infaller det första kalenderhalvåret det år en person fyller 20 år. I vissa fall kan eleven t.ex. ha läst en stor del av utbildningen integrerat med ett nationellt program och endast sakna ett eller två ämnen för att bli behörig till programmet. Utredningen föreslår därför följande.

- Alla nationella program bör ha lika höga behörighetskrav. Tolv godkända grundskoleämnen ska gälla för både yrkesprogram och högskoleförberedande program.
- Det ska vara möjligt att göra undantag från vissa behörighetskrav för elever som är mycket nära behörighet när åldersgränsen infaller och som bedöms ha förutsättningar att klara studierna på ett nationellt program.

Yrkesprogrammen utvecklas så att de ger såväl yrkesinnehåll som högskolebehörighet

Rätten för elever på yrkesprogram att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan bör enligt utredningens direktiv stärkas. Yrkesinnehållet i utbildningarna är dock viktigt att värna. Yrkesprogrammen bör enligt utredningens bedömning kunna ge en ökad bredd genom att kunna erbjuda såväl yrkeskunskaper och grundläggande högskolebehörighet som särskild högskolebehörighet. Utredningen föreslår därför bl.a. följande.

- De kurser som leder till grundläggande högskolebehörighet ska ingå som ett grundupplägg på alla yrkesprogram. Detta bedöms skapa en ökad tydlighet. Förslaget har utformats så att yrkesinnehållet så långt möjligt värnas och endast ett fåtal yrkesutgångar behöver justeras. De behörighetsgivande kurserna ska dock kunna väljas bort av eleven.
- Förstärkningar föreslås också genom att elever på yrkesprogram ska ges möjlighet att läsa kurser som leder till särskild högskolebehörighet inom ramen för ett utökat program. Till exempel kan utbildningar till högskoleingenjör, lärare och sjuksköterska vara möjliga vägar vidare. De elever som vill ska även kunna läsa fler yrkeskurser inom ramen för ett utökat program.

Utbudet av nationella program och inriktningar vidareutvecklas

Utredningen har gått igenom samtliga nationella program och inriktningar. Resultatet visar att dagens gymnasieskola innehåller flera studievägar med få elever eller vissa överlappningar och att en viss minskning av antalet inriktningar därför är önskvärd. Det bör

också finnas möjlighet att läsa yrkeskurser inom vissa högskoleförberedande program. Utredningen föreslår därför bl.a. följande.

- Antalet inriktningar minskas och vissa namnbyten görs vad gäller program.
- En inriktning med yrkesprofil mot handelsområdet införs på ekonomiprogrammet och sälj- och servicekurser införs på flera yrkesprogram.
- På den nya inriktningen på ekonomiprogrammet och på en inriktning med yrkesprofil som finns på teknikprogrammet – produktionsteknik – ska arbetsplatsförlagt lärande ingå.
- En undersköterskeexamen införs på vård- och omsorgsprogrammet.
- Ett nationellt programråd för högskoleförberedande program inrättas.
- En modell föreslås för regelbunden bedömning av hur program bör uppdateras och kontinuerligt förnyas.

Ett estetiskt ämne ska ingå på alla nationella program

Utredningen ska enligt direktiven föreslå hur alla nationella program i gymnasieskolan kan innefatta ett estetiskt ämne. En utgångspunkt är att yrkeskunskaper så långt möjligt ska värnas och utredningen gör bedömningen att motsvarande bör gälla även för högskoleförberedelse. Utredningen föreslår därför följande.

- Ett estetiskt ämne ska ingå bland de gymnasiegemensamma ämnena och elever bör ges möjlighet att inom vissa ramar välja inriktning på ämnet. Förslaget medför förändringar när det gäller gymnasiearbetet som inte längre ska ge gymnasiepoäng men som fortfarande ska krävas för en gymnasieexamen.

Många åtgärder för att samlat stärka nyanlända elevers möjligheter

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

- Rätten till heltidsstudier liksom rätten till utbildning på introduktionsprogram förtydligas.
- Innehållet i utbildningen breddas för elever på språkintröktion.
- Det ska vara obligatoriskt att bedöma nyanlända elevers kunskaper i gymnasieskolan och stödmaterial ska utvecklas som underlättar bedömning av utländska utbildningar.
- Det ska vara möjligt att göra undantag från vissa behörighetskrav för elever på introduktionsprogram som är mycket nära behörighet till ett nationellt program när åldersgränsen för att påbörja sådana studier infaller.

Ett arbete mot ämnesbetyg

Utredningen har haft i uppdrag att analysera för- och nackdelar med kursbetyg respektive ämnesbetyg och gör bedömningen att ämnesbetyg har en betydande potential att ge såväl elever som lärare bättre möjligheter. Dessutom skulle risken för tidiga studiemisslyckanden kunna minska eftersom färre avgörande betyg sätts tidigt i utbildningen. Utredningen bedömer att ett arbete mot att införa ämnesbetyg bör fortsätta och att det finns viktiga skäl för att bereda frågan vidare och ta fram nödvändiga författningsförslag.

Utredningen ska vidare bedöma förutsättningar för och möjligheter att införa ämnesbetyg. Vi bedömer att följande förutsättningar är viktiga för att ämnesbetyg ska kunna införas.

- Ett utvecklingsarbete mot ämnesbetyg bör göras långsiktigt och tillräcklig tid måste avsättas för detta.
- Utredningen har analyserat dels en modell med ämnesbetyg som avgränsas till vissa ämnen, dels en modell som innebär ämnes-

betyg genomgående i alla ämnen. En modell som är genomgående och gäller för alla ämnen bedömer utredningen som tydligare, mer stabil och mer likvärdig för yrkesprogram och högskoleförberedande program. *Utredningen bedömer att ett helt ämnesbetygssystem är att föredra och att det bör bygga på en ämnesutformad gymnasieskola.*

- En utredning bör tillsättas för att ta fram nödvändiga författningsförslag och belysa ytterligare konsekvenser. Skolverket bör vidare ges i uppdrag att anpassa ämnen och program.

Utredningen ska lämna förslag som kan reducera stress hos elever. Att införa ämnesbetyg är en stor omställning för gymnasieskolan, men mycket talar för att en sådan reform kan vara positiv och viktig utifrån utredningens perspektiv att alla elever ska ges möjlighet att nå målen för utbildningen. Bland annat kan fokus på ämne i stället för kurs bidra till att minska elevers stress och öka möjligheterna till fördjupning samt underlätta arbetet med att ge elever det stöd de behöver. Elever kan därmed nå längre i sin kunskapsutveckling. Ämnesbetyg kan också underlätta lärares arbete. Utredningen lämnar därutöver ytterligare förslag som kan bidra till att reducera elevers stress, exempelvis förslag om stöd, mentor och sammanhållna skoldagar.

Många förslag bör gälla även gymnasiesärskolan

Utgångspunkten för utredningens arbete med gymnasiesärskolan har varit att regleringen ska vara så enhetlig som möjligt i förhållande till gymnasieskolan. Utredningen har tagit ställning för att ett stort antal förslag som gäller gymnasieskolan bör föranleda motsvarande förändringar i gymnasiesärskolan. För vissa av utredningens frågor behövs dock en särskild översyn för att det ska vara möjligt att göra bedömningen huruvida anpassningar behöver göras även i gymnasiesärskolan.

Utöver de förslag som föreslås gälla för gymnasiesärskolan på motsvarande sätt som för gymnasieskolan föreslår utredningen följande.

- Det ska tydliggöras att alla elever i gymnasiesärskolan omfattas av skollagens bestämmelser om stöd.

- Elever ska få möjlighet att läsa grundskoleämnen i gymnasie-särskolan genom individuellt anpassat program.

Samlade åtgärdsförslag ska få fler att lyckas i gymnasieskolan

Utredningen föreslår ett antal åtgärder som tillsammans ska främja att alla ungdomar deltar i gymnasieutbildning och ges stöd för att nå målen med sina studier. Utredningens förslag kan lägga en grund till en utveckling som innebär att gymnasieskolan ger goda förutsättningar för hela sin målgrupp vad gäller stöd, undervisning, undervisningstid, programstruktur och helhetssyn. Uppdraget har inneburit ett fokus på att alla elever ska få tillräckliga kunskaper för att nå målen för en gymnasieutbildning, men utredningen vill understryka att många av förslagen har stor betydelse även för elever som vill komma längre i sin kunskapsutveckling. Alla program ska ge stöd och stimulans åt alla elever på programmet. Därmed sätts alla elevers måluppfyllelse och kunskapsutveckling i centrum. Det ger många vinster, såväl för individen som för arbetsmarknaden och samhället i stort. Framtidens gymnasieskola ger alla elever goda förutsättningar och motivation att lyckas.

Summary

The mandate of the Upper Secondary Education Inquiry

The terms of reference and additional terms of reference (dir. 2015:31, 2015:82 and 2015:141) for the Upper Secondary Education Inquiry are extensive and span more than 20 different sub-areas concerning upper secondary education. The Government's goals under its terms of reference are that *all young people must start and complete upper secondary education*. This served as the starting point for the work of the inquiry, bringing with it a *focus on the participation of young people in upper secondary education and on drop-out and completion rates in upper secondary education*. On the basis of the above goals, the inquiry has conducted a broad examination of various issues and areas in upper secondary education.

According to the terms of reference, upper secondary education naturally needs to continue to be developed and adapted to a changing society. However, this work should build further on central aspects of the most recent upper secondary education reform. The inquiry is to consider whether upper secondary education is to be compulsory or whether other measures that motivate and engage young people in completing upper secondary education are preferable. Furthermore, the inquiry is to analyse a number of more specific issues, including reviewing the provisions on support, proposing how the right to eligibility for admission to higher education can be strengthened for vocational programmes and how introductory programmes can be developed, and investigating the opportunities to introduce subject grades in upper secondary education and upper secondary education for students with learning disabilities. The inquiry is also to suggest whether

there is cause to modify the range of national programmes and orientations.

On the basis of the analysis carried out in relation to the different sub-areas, the inquiry proposes many and varied measures to ensure that all young people start upper secondary education and achieve its goals. Measures to ensure that everyone succeeds can be proposed based on several different levels of ambition. One starting point was that the proposals are to be appropriate, important for development and simultaneously manageable for the upper secondary schools to implement. The inquiry has not been afforded any financial scope for reform and sources of funding must be accounted for. Additionally, there is a lack of upper secondary school teachers, which has been taken into account by the inquiry in its proposals. Regarding the issue of subject grades, it is the view of the inquiry that this would additionally require a long-term perspective spanning several years. The inquiry's analysis of problems and the proposals presented are set out below.

The upper secondary education participation rate is high but the rate of completion is problematic

Participation in upper secondary education in Sweden is very high and only very few young people do not start upper secondary education at all. Only approximately 0.7 per cent of young people have not started an upper secondary education programme within two years of completing compulsory education. Many young people arrive in Sweden as immigrants at upper secondary school age and start their studies at upper secondary school, initially on the introductory programme for language introduction.

However, although the majority of young people start upper secondary education, not everyone succeeds in attaining the goals set for their course of study. There is a certain amount of uncertainty in the statistics on drop-out rates, but a major difference can be seen between national programmes and introductory programmes. Of the students who commence their upper secondary school studies on a national programme, approximately 2 per cent only complete the first or the second year. This proportion is higher for those who begin an introductory programme, with

approximately 24 per cent only attending for one or two years. In total it is estimated that approximately 5 per cent of all students do not start the third year of upper secondary education and deregister from their course earlier than this point.

The majority of students are thus in upper secondary education for three years but a large proportion, approximately 35 per cent, do not gain an upper secondary diploma during this period. After four years this proportion falls to approximately 30 per cent. A lower proportion of students on vocational programmes gain a diploma compared with students on higher education preparatory programmes. Students who start their time in upper secondary school on an introductory programme also often need more than three years if the aim is to attain an upper secondary diploma.

The fact that such a large proportion of students fail to attain the goals for their course of study is a major challenge for upper secondary education and creates difficulties for those students affected. It also means a greater risk of both unemployment and economic and social exclusion. The information gained by the inquiry, however, shows that a relatively large proportion of this group – approximately a quarter of those who do not gain a diploma – only lack passing grades in a few courses. It is therefore important to put concerted effort into improving the underlying circumstances for students to attain the goals of their education.

Many factors affect the completion rate

Much of upper secondary education works well and many students enjoy their education and have expert and committed teachers. The job of the inquiry, however, is to identify and shed light on problem areas with the aim of clearly establishing how more students can complete upper secondary education. Some of these areas are commented on below.

There is no simple answer as to what affects the completion rate in upper secondary education. The picture of what causes students to drop out or fail to progress is a complex one and over the course of the inquiry a number of areas in which various explanations may be found have been highlighted. These may involve individual as well as organisational factors. For example, the inquiry has high-

lighted deficiencies in terms of support, the structure of education, the structure of the introductory programmes, and different applications of students' rights to education. There are also certain problems in terms of the level of teacher support and cases of students sometimes not being met with high expectations. The responsibility of schools for adapting teaching to individuals and supporting students does not appear to be as established in upper secondary schools as it is in compulsory schools. In some cases, the way upper secondary schools operate is also divided and fragmentary. The system, in which there are a large number of courses within the national programmes, contributes towards this. In certain cases, upper secondary education is also failing to ensure that all students receive sufficient teaching time. There are particular problems regarding students' opportunities to study full time and the planning of education as a whole. A significant lack of trained teachers is another challenge facing upper secondary education. In some cases, different areas of expertise in upper secondary schools find it difficult to work together and are not given sufficient support in doing so. Student health care and study and career guidance are not used as strategic resources to a sufficient extent. Many newly arrived students have come to Sweden at upper secondary school age and some may take a long time to qualify to start national programmes.

Context, teacher support and a student-centred approach – success factors for preventing dropping out

The systematic review carried out by the inquiry points towards a consistent context for the pupils, and active teacher support as being crucial to ensuring that more students complete their studies. Facilitating participation and a sense of community, and working to ensure a student-centred approach are also examples of success factors, as is preventive student health care work. Sufficient teaching time and that this time being used well is also necessary in order for more students to succeed. The material of the inquiry also shows that good prior knowledge and skills from compulsory education are very important in ensuring that students attain the goals of a national programme.

The development of the introductory programmes so far

Over several years, the proportion of students who do not attain the qualifications required for the national programmes at upper secondary school has increased. In autumn 2015 14.4 per cent of students leaving compulsory education were not qualified to start a national programme at upper secondary school. The proportion of young people aged 16–18 who migrated to Sweden in 2015 was also equivalent to an increase of almost 8 per cent in this age group. In total, 22.6 per cent of students in the first year of upper secondary school were attending one of the upper secondary school introductory programmes in the academic year 2015/16. Language introduction is by far the biggest introductory programme.

Only a very small proportion of the students on an introductory programme gain a diploma from a national programme within three years. Programme oriented individual options is the introductory programme from which the greatest proportion gain a diploma; 23 per cent of the students who were beginners on the programme in 2011 gained a diploma within three years.

At the moment, it appears as though the introductory programmes are not always sufficiently well structured and that the amount of teaching time that students receive varies. Introductory programmes sometimes risk not giving students sufficiently varied educational content and there are also differences in terms of the length of time that students are permitted to attend an introductory programme.

Student application patterns and youth employment

Many young people view the labour market as uncertain and find it difficult to gain an overview of the job opportunities available. According to studies, many young people want to postpone their choice of career by choosing education options that are seen as general. Furthermore, a larger proportion of the parents of today's young people have completed post-upper secondary education compared with previous generations, which is likely to affect these young people's views of different educational choices. Application patterns show that students are increasingly choosing higher education preparatory programmes and there is an increasing

demand for education with more general content. Young people's interest in vocational programmes continues to fall, but 25.6 per cent (of students in year 1 in the academic year 2015/16) continue to choose a vocational course and some students are clearly interested in upper secondary education with an emphasis on vocational content. Several industries also offer good opportunities to find work immediately on obtaining a vocational diploma from upper secondary school.

There may be several reasons for the falling interest in vocational programmes, including attitudes in society in general. The trend for fewer students to choose vocational courses is also seen in other countries. However, this may also be due to higher education preparatory programmes being seen as more general in nature, and as providing more opportunities for continued study. Furthermore, there may be uncertainty among young people and their parents regarding the extent to which the vocational programme that a student wants to choose at a particular school grants eligibility to apply for university. Today there are many opportunities to attain the eligibility criteria for higher education on vocational programmes but this requires active choices being made. In many cases, this requires that the student receives information on the opportunities available at the school or schools to which the student is interested in applying.

The labour market is changeable and there is a great need for labour in certain areas while the demand is falling in others. It is vital for individuals that a good education equips them sufficiently well to be able to switch to a different job at the same level of qualification or higher. It is also important to have the opportunity to progress through the education system. Young people thus need upper secondary education that provides skills for the future and enables lifelong learning. Studies of youth employment show that complete studies, or having attended three years of upper secondary education, are essential for gaining a good footing on the labour market.

The focus of the inquiry's proposals

The inquiry's proposals seek to facilitate all young people participating in and succeeding in their upper secondary education. On the basis of the inquiry's analysis, the proposals are focused on the following:

- Upper secondary school being given a new mission to encourage young people to participate in upper secondary education, give them the opportunity to reach the goals of their studies and counteract dropping out. Several measures will highlight the expectation that all young people will complete upper secondary education.
- A holistic approach to the structure of the education is emphasised, e.g. through proposals concerning subject grades and support.
- Opportunities for students to continue in upper secondary education for longer should be improved.
- Developing the introductory programmes to provide better structure and to better support transitions to national programmes.
- Providing better opportunities for coherent support adapted to the individual for those students who need it.
- Increasing focus on teaching time and how this time is reported and used.
- Students' rights to general eligibility for higher education on vocational programmes without making active choices should be strengthened and the students should also be offered an opportunity for specific eligibility while protecting the vocational content of their courses of study.
- The number of orientations on national programmes is to be reduced and some programmes and orientations should be broadened. There is a need for vocational programmes and higher education preparatory programmes to move closer together to a certain extent.

- Work towards subject grades in upper secondary schools and upper secondary schools for students with learning disabilities should continue. A basis for an inquiry is provided regarding the conditions for such work.

Summary of the inquiry's main proposals

Upper secondary education that facilitates all young people participating in and attaining the goals of upper secondary education

The inquiry recommends other measures above making upper secondary education formally compulsory. Several provisions are proposed that highlight the importance of all young people participating in upper secondary education. These provisions are judged to clearly serve as guidance for schools, parents/guardians and students and can give the same signals as a compulsory mandate.

Participation in upper secondary education is already very high but a group of students is actively dropping out, which needs to be prevented. Making education compulsory up to the age of 18 could be a possible alternative to further increase student participation and to emphasise society's responsibility for the upper secondary education of students. However, such an obligation would at the same time be associated with problems, e.g. concerning certain opportunities to allow a dispensation for other education and any sanctions and tools that would need to be applied were students not to attend upper secondary education. The inquiry therefore judges that measures other than making upper secondary education compulsory are preferable. These measures would be clear and serve as guidance but are easier to address in dialogue with young people who are facing difficulties for various reasons.

Although young people of upper secondary school age are not legally obliged to attend school, it is reasonable that society's responsibility to ensure that all young people complete upper secondary education is far-reaching. The inquiry considers that all young people should be guided towards upper secondary education and also given support in returning to such education in cases where they drop out of their studies. All students need a good start

at upper secondary school and to be given an opportunity to attain the goals of their course of study. For the initiatives put in place to be effective, young people attending upper secondary school and their parents and guardians must be actively involved. The inquiry therefore proposes the following measures, among others:

- A goal that all young people must start and complete upper secondary education is to be introduced in the Education Act.
- The home municipality will be given a new mandate that involves an obligation to actively work to ensure that young people completing compulsory education start upper secondary education as soon as possible thereafter.
- Schools must actively prevent students from dropping out. The head teacher is responsible for conducting a dialogue with students wishing to terminate their studies, and the school must always take steps to ensure that such students are motivated to complete their education.
- A systematic handover is to take place when students transition from compulsory education to upper secondary education.
- The responsibility of students and parents and guardians will be clarified. Parents and guardians must help to ensure that young people start and participate in upper secondary education.
- The municipality's responsibility for ensuring that young people between the ages of 16 and 20 are active is to primarily seek to ensure that young people start or return to upper secondary education. Newly arrived students are to be covered by this responsibility.
- Making it clear that students are able to continue in education even if they do not attain the goals set. A student who has not received a diploma after three years is in some cases to be entitled to continue at upper secondary school, e.g. for a fourth year.

Support and working methods need to be developed

The inquiry proposes new provisions to make schools more equitable in terms of how the upper secondary school works with support and the way courses are structured. This is needed in order to meet the needs of an increasingly heterogeneous student group. Students need to receive active support from teachers and individually adapted support measures. The school is responsible for monitoring each student and needs to work with a student-centred approach so that students have the opportunity to receive support day to day. Full-time study opportunities should be provided for students and the teaching time must be used well. School providers, head teachers and teachers also need to receive greater support in working to improve the quality of teaching. The inquiry therefore proposes the following measures, among others:

- The support that is required must be provided on the basis of the student's education as a whole and using the variety of methods that the students need. A broad range of measures must be offered.
- The regulation regarding structured teaching in compulsory education should also apply to upper secondary education.
- The education must be planned across coherent school days and be spread evenly across these days.
- All students must have a mentor who monitors the student's development and studies as a whole.
- The teaching time should be extended to a certain extent. In the long term, additional teaching time may be considered. It is proposed that teaching time must be followed up and reported better.
- In-service training is needed when it comes to upper secondary schools' work on guidance, stimulation, support and mentoring.
- Successful examples of cooperation on study and careers guidance and student health care should be disseminated and serve as support for improvements through a special initiative on skills collaboration.

The introductory programmes need to be developed

The inquiry judges that the introductory programmes should be developed in order to make their structure clearer. The right to full-time studies must be safeguarded and programmes need to be able to offer greater breadth in terms of content. Supplementing with the compulsory school subjects that are needed continues to be important, but students should also be able to be offered more varied educational content. Clarification is particularly needed for language introduction so as to encourage different educational paths, including vocational ones. Programme oriented individual options is focused on as an important programme for students who have some passing grades and who are capable of progressing on to a national programme within a relatively short period of time. The documents issued following the introductory programmes need to be made clearer, partly for the individual student in order to show what the student has achieved, and partly so as to facilitate transitions. Support is also needed to continue to develop the introductory programmes, at national and local level. The inquiry therefore proposes the following measures, among others:

- Minimum guaranteed teaching time must also be set for introductory programmes and the right to three years of study must be clearly set out.
- It must be possible to study programme oriented individual options towards a higher education preparatory programme. The preparatory programme is to be abolished.
- Adjustments will be made to ensure that students gain better opportunities to study more subjects on certain introductory programmes. This will pave the way for language introduction to contain different educational paths.
- It must be compulsory for upper secondary schools to assess the knowledge and skills of newly arrived students.
- Regulation of the documents for introductory programmes is to be clarified.
- A national development council for the introductory programmes is to be set up to support national collaboration with the relevant expertise.

Uniform eligibility requirements for admission to national programmes

Grades from compulsory school are extremely important indicators of students' capability of attaining the goals of upper secondary education. A lack of prior knowledge and skills increases the risk of school failure, which in turn increases the risk of dropping out. In the view of the inquiry, more students must be provided with better knowledge and skills, in compulsory schools or in introductory programmes, in order to be able to complete a national programme.

However, some students on the introductory programmes are very close to attaining the eligibility criteria at the point that they reach the age limit for starting a national programme, i.e. the first six months of the year in which they reach the age of 20. In some cases, the student, for example, may have studied a large proportion of their programme integrated with a national programme and may only lack one or two subjects in order to be eligible for the programme. The inquiry therefore proposes the following:

- All national programmes should have equally high eligibility criteria. Twelve passing grades in compulsory school subjects should apply for both vocational programmes and higher education preparatory programmes.
- It must be possible to make exceptions regarding certain eligibility requirements for students who are very close to attaining the eligibility requirement when they reach the age limit for starting a national programme, and who are judged capable of completing studies on a national programme.

Vocational programmes will be developed so as to provide both vocational content and eligibility for higher education

The right of students on vocational programmes to study the courses that lead to basic eligibility for higher education should be strengthened, in line with the inquiry's terms of reference. However, it is also important to protect the vocational content of the courses of study. In the view of the inquiry, the vocational programmes ought to be able to provide greater breadth by

offering both vocational skills and basic eligibility as well as specific eligibility. The inquiry therefore proposes the following measures, among others:

- The courses leading to basic eligibility for higher education must be included as a fundamental element of all vocational programmes. This will create greater clarity. This proposal has been designed so as to safeguard the vocational content as far as possible. Only a few vocational outcomes need to be modified. However, the student can opt not to study the courses that grant eligibility.
- Reinforcement is also proposed in that students on vocational programmes are to be given an opportunity to study courses that lead to specific eligibility for higher education within an expanded programme. Training for degrees in engineering, teaching and nursing must be possible career paths, for example. Students who wish to must also be able to study additional vocational courses within an expanded programme.

The range of national programmes and orientations is to be developed further

The inquiry shows that today's upper secondary schools contain many different paths of study with few students or with certain overlaps and that a certain amount of reduction in the number of orientations is therefore desirable. There should also be an opportunity for studying vocational courses as part of certain higher education preparatory programmes. The inquiry therefore proposes the following measures, among others:

- The number of orientations is to be cut and some of the names of programmes will be changed.
- An orientation with a vocational profile aiming towards the commercial sector is to be introduced in the Business Management and Economics Programme, and sales and service courses introduced in several vocational programmes.
- Workplace-based learning should be included as part of the new orientation on the Business Management and Economics

Programme and an orientation with a vocational profile – Production engineering – in the Technology Programme.

- An assistant nurse diploma will be introduced as part of the Health and Social Care Programme.
- A national programme council is to be set up for higher education preparatory programmes.
- A model is proposed for regularly assessing how programmes should be updated and constantly renewed.

All national programmes must include one arts subject

In line with its terms of reference, the inquiry is to propose how all the national programmes in upper secondary schools can incorporate an arts subject. One starting point is that vocational skills are to be protected as far as possible and the inquiry judges that the same should be true of higher education preparatory courses. The inquiry therefore proposes the following:

- One arts subject must be included among the foundation subjects and students should be given an opportunity to choose an orientation in this subject within certain limits. The proposal means changes regarding the diploma project that no longer gives upper secondary credits but which is still required in order to gain an upper secondary diploma.

Many measures to jointly improve opportunities for recently arrived students

The inquiry largely submits general proposals that are to benefit all students. However, some proposals particularly apply to upper secondary school students who have recently arrived in Sweden or can be expected to benefit these students to a particularly great extent. This includes the following proposals:

- Clarifying the right to full-time studies and the right to education on introductory programmes.

- The content for students on the language introduction programme is to be broadened.
- It must be compulsory for upper secondary schools to assess the knowledge and skills of newly arrived students, and supporting materials are to be developed to make it easier to assess education completed abroad.
- It must be possible to make exceptions regarding certain eligibility requirements for students on introductory programmes who are very close to attaining the eligibility requirement for a national programme at the point they reach the age limit for starting such studies.

Work towards subject grades

The inquiry was commissioned to analyse the advantages and disadvantages of course grades versus subject grades and judges that subject grades have considerable potential to provide better opportunities for students as well as teachers. Furthermore, the risk of early study failure might decrease, as fewer vital grades would be set at an early stage of the course of study. The inquiry judges that work towards introducing subject grades should continue and that there are important reasons to address the issue in more depth and draw up necessary legislative proposals.

The inquiry is also to assess the prerequisites and opportunities for introducing subject grades. We judge that the following prerequisites are important for introducing subject grades:

- Development towards subject grades should take a long-term approach with sufficient time set aside for the purpose.
- The inquiry has analysed a model of subject grades limited to certain subjects and a model involving subject grades throughout upper secondary education in all subjects. The inquiry judges that a model that is consistent and covers all subjects would be clearer, more stable and more equitable for vocational programmes and higher education preparatory programmes. *The inquiry judges that a complete subject grade system is preferable and that it should be based on a subject-based upper secondary school.*

- An inquiry should be appointed to draw up necessary legislative proposals and shed light on additional consequences. The National Agency for Education should be commissioned to adapt subjects and programmes.

The inquiry is to submit proposals that reduce student stress. Introducing subject grades is a major change for upper secondary education but there is much to indicate that this kind of reform can be positive and important on the basis of the inquiry's view that all students are to be given the opportunity to reach the goals of their education. Among other things, a focus on a subject instead of a course can help to reduce student stress, increase opportunities for in-depth study and make it easier to give students the support they need. Students will thus be able to develop their knowledge further. Subject grades may also make the work of teachers easier. The inquiry additionally submits further proposals that may help to reduce student stress, e.g. proposals for support, mentoring and coherent school days.

Many proposals should also apply to upper secondary education for individuals with learning disabilities

The starting point for the inquiry's work with upper secondary education for individuals with learning disabilities was for regulation to be as consistent as possible in relation to upper secondary education. The inquiry has taken the view that a large number of proposals that apply to upper secondary schools should lead to similar changes for upper secondary schools for individuals with learning disabilities. However, a special overview is needed regarding some of the inquiry's questions for it to be possible to judge whether adaptations also need to be made in upper secondary school for individuals with learning disabilities.

In addition to the proposals that would apply to upper secondary schools for individuals with learning disabilities in a corresponding way to upper secondary schools, the inquiry proposes the following.

- It must be made clear that all students attending upper secondary education for individuals with learning disabilities are covered by the provisions of the Education Act on support.
- Students are to have an opportunity to study compulsory school subjects in upper secondary schools for individuals with learning disabilities through individually adapted programmes.

A consistent proposal of measures is to enable more young people to succeed in upper secondary education

The inquiry proposes a number of measures that will together encourage all students to participate in upper secondary education and support them to attain the goals of their studies. The inquiry's proposals will pave the way for a transition in which upper secondary education will provide good conditions for its entire target group in terms of support, teaching, teaching time, programme structure and a holistic approach. The inquiry has focused on giving all students sufficient knowledge and skills to attain the goals of upper secondary education, but the inquiry wishes to emphasise that many of the proposals are also of major importance for students wishing to progress further in developing their knowledge. All programmes must support and stimulate all students on the programme. This places the focus on all students achieving their goals and developing their knowledge and skills, which provides many benefits, for the individual, the job market and society as a whole. The upper secondary school of the future will give all students the grounding they need and the motivation to succeed.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹ dels att 16 kap. 30 § och 17 kap. 5, 9, 22 och 31–34 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 17 kap. 31 § ska utgå,

dels att 3 kap. 5 a och 8 §§, 15 kap. 2 och 16 §§, 16 kap. 3, 18, 19, 21, 24, 26–29 och 31 §§, 17 kap. 2–4, 6–8, 10–12, 15, 16, 17, 21, 24, 25, 26 a, 28 och 35 §§, 18 kap. 2, 14 och 16 §§, 29 kap. 9 §, bilagorna 2 och 3 och rubrikerna närmast före 15 kap. 2 §, 17 kap. 6 § och 18 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sjutton nya paragrafer, 3 kap. 3 a och 9 a §§, 15 kap. 14 a–c, 20 a, 27 a–c §§, 16 kap. 32 a §, 17 kap. 14 a §, 18 kap. 14 a, 14 b, 20 a, 26 a–c §§, och närmast före 3 kap. 9 a §, 15 kap. 14 a, 14 c, 20 a och 27 a §§, 17 kap. 14 a § och 18 kap. 14, 14 b, 20 a och 26 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 a §

För att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv ska grundskolan, grundskolasärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

¹ Senaste lydelse av
17 kap. 31 § 2015:73
17 kap. 34 § 2016:550.

*sträva efter att nå ett förtroende-
fullt samarbete. En systematisk
överlämning ska ske när elever
övergår från grundskolan, grund-
särskolan eller specialsksolan till
gymnasieskolan eller gymnasiesär-
skolan.*

5 a §²

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 gym-
nasiesärskolan ska stödet ges med
utgångspunkt i elevens utbildning
i dess helhet, om det inte är uppen-
bart obehövt.*

8 §³

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 skolsituation.

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

² Senaste lydelse 2014:456.

³ Senaste lydelse 2015:246.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

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 obehövligt.*

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 §.

Kunskapskrav i gymnasiesärskolan

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.

15 kap.

Utbildningens syfte

Gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Utbildningens mål och syfte

2 §⁴

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 utveck-

⁴ Senaste lydelse 2014:530.

ling 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.

Påbörja och fullfölja utbildning

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.

14 b §

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

Vårdnadshavare

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.

16 §

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

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.

Mentor

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 an-

litas som har relevanta kunskaper och erfarenheter för uppdraget och som även i övrigt anses vara lämplig.

Rätt att gå om en kurs

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.

27 b §

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

27 c §

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

16 kap.

3 §

Yrkesprogram ska utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning.

Alla elever på yrkesprogram ska inom ramen för *sin gymnasieutbildning* ges möjlighet att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.

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.

18 §

Elever på yrkesprogrammen har rätt till minst 2 430 undervisningstimmar om 60 minuter och elever på högskoleförberedande program har rätt till minst 2 180 undervisningstimmar om 60 minuter (garanterad undervisningstid).

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

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).

19 §

Omfattningen av *studierna* på nationella program anges i gymnasiepoäng.

Omfattningen av *ämnesstudierna* på nationella program anges i gymnasiepoäng.

21 §

För varje ämne ska det finnas en ämnesplan.

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.

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 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 *och att få gå om en kurs*.

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.

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 ska gymnasieexamen utfärdas, om villkoren i 27 eller 28 § är uppfyllda.

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.

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

1. en eller flera kurser i svenska eller svenska som andra språk, engelska och matematik om sammanlagt 100 gymnasiepoäng i varje ämne, *och*

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.

2. gymnasiearbetet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka kurser i de ämnen som anges i första stycket 1 som ska vara godkända och om andra kurser som ska ingå i de godkända betygen för respektive yrkesprogram.

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.

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.

Gymnasiearbetet ska ingå i de godkända betygen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka kurser i de ämnen som anges i första stycket som ska vara godkända.

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 30–34 §§.

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 §§.

31 §

För behörighet till ett *högskoleförberedande* program krävs godkända betyg i svenska, engelska, matematik och i minst

För behörighet till ett *nationellt* program krävs godkända betyg i svenska, engelska, matematik och minst nio andra äm-

nio andra ämnen.

nen.

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 §.

17 kap.

2 §

Introduktionsprogrammen är
 – *preparandutbildning*,
 – programinriktat individuellt val,
 – yrkesintroduktion,
 – individuellt alternativ, och
 – språkintrouktion.

Introduktionsprogrammen är
 – programinriktat individuellt val,
 – yrkesintroduktion,
 – individuellt alternativ, och
 – språkintrouktion.

3 §⁵

Utöver vad som gäller för all gymnasieutbildning enligt 15 kap. 2 § är syftet med

– *preparandutbildning att elever som fullföljt årskurs 9 i grundskolan utan att ha uppnått behö-*

⁵ Senaste lydelse 2015:246.

righet till ett visst nationellt program ska uppnå sådan behörighet,

– programinriktat individuellt val att elever ska få en utbildning som är inriktad mot ett nationellt yrkesprogram 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 till arbetsmarknaden, och

– språkin introduktion 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.

4 §

Programinriktat individuellt val ska utformas för en grupp elever.

Yrkesintroduktion får utformas för en grupp elever eller för en enskild elev.

Övriga introduktionsprogram ska utformas för en enskild elev.

Utbildningens omfattning

Utbildningens omfattning och garanterad undervisningstid

6 §

Utbildningen på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Utbildningens omfattning får dock minskas, om en elev begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med

Utbildningen på ett introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. *Eleverna har rätt till minst 23 timmars undervisning i veckan (garanterad undervisningstid).*

syftet med elevens utbildning.

Utbildningens omfattning får dock minskas, om en elev begär det och huvudmannen *för utbildningen* finner att det *finns särskilda skäl*.

7 §

Utbildningen på ett introduktionsprogram ska följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen.

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 den individuella studieplanen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om *utbildningsplanen och* den individuella studieplanen.

8 §

Utöver de gemensamma behörighetsvillkoren för gymnasieskolan i 15 kap. 5 och 6 §§ gäller 9–12 §§ för de olika introduktionsprogrammen.

Utöver de gemensamma behörighetsvillkoren för gymnasieskolan i 15 kap. 5 och 6 §§ gäller 10–12 §§ för de olika introduktionsprogrammen.

10 §

Programinriktat individuellt val står öppet för ungdomar som inte har alla de godkända betyg som krävs för behörighet till ett *yrkesprogram* enligt 16 kap. 30 §, men från grundskolan har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk och

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.

11 §

Yrkesintroduktion och individuellt alternativ står öppna för ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett *yrkesprogram* enligt 16 kap. 30 §. De står dock inte öppna för ungdomar som ska erbjudas språkintröduktion.

Om huvudmannen för utbildningen finner att det finns synnerliga skäl, får ungdomar som uppfyller behörighetskraven för ett *yrkesprogram* tas emot till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.

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 språkintröduktion.

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.

12 §⁶

Språkintröduktion står öppen för nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett *yrkesprogram* enligt 16 kap. 30 § 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 språkintröduktion.

Språkintröduktion 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 språkintröduktion.

Bedömning av en elevs kunskaper

14 a §

Vid mottagandet av en nyanländ elev till språkintröduktion

⁶ Senaste lydelse 2015:246.

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.

15 §

En elev som har påbörjat ett introduktionsprogram har rätt att fullfölja utbildningen hos huvudmannen enligt den plan för utbildningen, enligt 7 § första stycket, som gällde när utbildningen inleddes.

Om eleven har medgett att planen ändras, har eleven rätt att fullfölja utbildningen enligt den ändrade planen.

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.

16 §⁷

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i hemkommunen erbjuds *preparandutbildning*, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion.

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i hemkommunen erbjuds *programinriktat individuellt val*, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion. *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 grundskolan erbjuds yrkesintroduktion 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 språkintroduktion enligt 17 kap. 12 § till elever som tillhör gymnasieskolornas målgrupp.

17 §

En kommun eller ett landsting som anordnar ett yrkesprogram får anordna programinriktat individuellt val som är inriktat mot yrkesprogrammet.

Ett landsting som anordnar ett *nationellt* program får anordna programinriktat individuellt val som är inriktat mot *det nationella programmet*.

21 §

En kommun som anordnar *preparandutbildning*, yrkesintro-

En kommun som anordnar *programinriktat individuellt val*

⁷ Senaste lydelse 2012:109.

duktion som inte har utformats för en grupp elever, individuellt alternativ eller språkintroduktion får ta emot ungdomar som uppfyller behörighetsvillkoren för respektive utbildning även om de inte kommer från kommunen.

Även ett landsting som anordnar 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.

eller yrkesintroduktion som inte har utformats för en grupp elever, individuellt alternativ eller språkintroduktion 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.

24 §

Den interkommunala ersättningen vid programinriktat individuellt val består av

1. ersättning för den del av utbildningen som motsvarar det *yrkesprogram* 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 *yrkesprogrammet*. Ersättning enligt denna punkt ska *utgå* under högst ett år.

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.

25 §

Om hemkommunen inte erbjuder det aktuella *yrkesprogrammet*, ska ersättningen enligt 24 § 1 motsvara anordnarens självkost-

Om hemkommunen inte erbjuder det aktuella *nationella programmet*, ska ersättningen enligt 24 § 1 motsvara anordnar-

nad.

Om hemkommunen erbjuder det aktuella *yrkesprogrammet*, 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.

ens 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.

26 a §⁸

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 *preparandutbildning*, yrkesintroduktion som inte har utformats för en grupp elever, individuellt alternativ eller språkintroduktion.

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 språkintroduktion.

Om den anordnande huvudmannen och elevens hemkommun inte kommer överens om annat ska ersättningen för utbildningen motsvara anordnarens självkostnad.

⁸ Senaste lydelse 2015:176.

28 §

En fristående gymnasieskola som anordnar ett nationellt program får anordna *preparandutbildning*, individuellt alternativ och språkintröduktion.

En fristående gymnasieskola som anordnar ett nationellt program får anordna *programinriktat individuellt val som är inriktat mot det nationella programmet*, individuellt alternativ och språkintröduktion.

En fristående gymnasieskola som anordnar ett yrkesprogram får anordna *programinriktat individuellt val som är inriktat mot yrkesprogrammet samt yrkesintröduktion*.

En fristående gymnasieskola som anordnar ett yrkesprogram får anordna yrkesintröduktion.

35 §⁹

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 *yrkesprogram* 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 *yrkesprogrammet*. Bidrag enligt denna punkt ska *utgå* under högst ett år.

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.

⁹ Senaste lydelse 2015:73.

18 kap.

Utbildningens syfteUtbildningens mål och syfte2 §¹⁰

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.

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 grundsärskolan 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.

Påbörja och fullfölja utbildning14 §¹¹

I 17 kap. 16 § andra och tredje styckena finns bestämmelser om erbjudande av utbildning i gymnasieskolan för *vissa elever från grundsärskolan.*

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 gym-

¹⁰ Senaste lydelse 2012:109.

¹¹ Senaste lydelse 2012:109.

nasieutbildning.

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.

14 a §

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

Vårdnadshavare

14 b §

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

16 §¹²

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 upprepade eller längre ogiltiga frånvaro ska rektorn se till att frånvaron utreds.

Mentor

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 anlitats som har relevanta kunskaper och erfarenheter för uppdraget och som även i övrigt anses vara lämplig.

Rätt att gå om en kurs

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

¹² Senaste lydelse 2012:109.

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.

26 b §

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

26 c §

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

19 kap.

25 §¹³

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

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

¹³ Senaste lydelse 2012:109.

av 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 *och att få gå om en kurs*.

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.

29 kap.

9 §¹⁴

En hemkommun ska löpande under året hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomför *eller har fullföljt utbildning på nationella program* i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning (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 *utbildning*. Kommunen ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt.

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 do-

¹⁴ Senaste lydelse 2014:1002.

kumentera 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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Bestämmelserna i 16 kap. 3, 18, 19, 21 och 26–28 §§, 17 kap. 2–4, 7, 8, 10–12, 15–17, 21, 24, 25, 26 a, 28 och 35 §§ och bilagorna 2 och 3 i den nya lydelsen och i 17 kap. 14 a § tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2018.
 3. Bestämmelserna i 3 kap. 5 a, 8 och 9 a §§, 15 kap. 14 c, 16, 20 a och 27 a–c §§, 17 kap. 6 § och 18 kap. 14 b, 16, 20 a och 26 a–c §§ och 29 kap. 9 § tillämpas för tid från och med den 1 juli 2018.
 4. Bestämmelserna i 16 kap. 29 och 31 §§ i den nya lydelsen tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2019.
 5. För utbildning som påbörjats före den 1 juli 2018 gäller 16 kap. 3, 18, 19, 21 och 26–28 §§, 17 kap. 2–4, 7, 8, 10–12, 15–17, 21, 24, 25, 26 a, 28 och 35 §§ och bilagorna 2 och 3 i den äldre lydelsen och 17 kap. 5, 9, 22 och 31–34 §§.
 6. Äldre bestämmelser i 3 kap. 5 a och 8 §§, 15 kap. 2 och 16 §§, 17 kap. 6 §, 18 kap. 2, 14, och 16 §§ och 29 kap. 9 § gäller fortfarande för tid före den 1 juli 2018.
 7. För utbildning som påbörjats före den 1 juli 2019 gäller 16 kap. 29 och 31 §§ i den äldre lydelsen och 16 kap. 30 §.

Nuvarande lydelse

Bilaga 2

Nationella program

Yrkesprogram

Barn- och fritidsprogrammet
Bygg- och anläggningsprogrammet
El- och energiprogrammet
Fordons- och transportprogrammet
Handels- och *administrationsprogrammet*
Hantverksprogrammet
Hotell- och turismprogrammet
Industri tekniska programmet
Naturbruksprogrammet
Restaurang- och livsmedelsprogrammet
VVS- och fastighetsprogrammet
Vård- och omsorgsprogrammet

Högskoleförberedande program

Ekonomiprogrammet
Estetiska programmet
Humanistiska programmet
Naturvetenskapsprogrammet
Samhällsvetenskapsprogrammet
Teknikprogrammet

Föreslagen lydelse

Bilaga 2

Nationella program

Yrkesprogram

Hälsa- och pedagogikprogrammet
Bygg- och anläggningsprogrammet
El- och energiprogrammet
Fordons- och transportprogrammet
Handels- och *serviceprogrammet*
Hantverksprogrammet
Hotell- och turismprogrammet
Industri tekniska programmet
Naturbruksprogrammet
Restaurang- och livsmedelsprogrammet
VVS- och fastighetsprogrammet
Vård- och omsorgsprogrammet

Högskoleförberedande program

Ekonomiprogrammet
Estetiska programmet
Humanistiska programmet
Naturvetenskapsprogrammet
Samhällsvetenskapsprogrammet
Teknikprogrammet

*Nuvarande lydelse**Bilaga 3***Poängplan för nationella program i gymnasieskolan****Ämne** **Gymnasiepoäng**

De ämnen som, i minst nedan angiven omfattning, ska ingå i de nationella programmen (gymnasiegemensamma ämnen).

Yrkesprogram

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Svenska eller svenska som andraspråk | 100 |
| Engelska | 100 |
| Matematik | 100 |
| Idrott och hälsa | 100 |
| Historia | 50 |
| Samhällskunskap | 50 |
| Religionskunskap | 50 |
| Naturkunskap | 50 |

Högskoleförberedande program

| | |
|--------------------------------------|--------------|
| Svenska eller svenska som andraspråk | 300 |
| Engelska | 200 |
| Matematik | 100/200/300* |
| Idrott och hälsa | 100 |
| Historia | 50/100/200** |
| Samhällskunskap | 100/200*** |
| Religionskunskap | 50 |
| Naturkunskap | 100**** |

Ämnen genom *vilket* programmet får sin karaktär

| | |
|-------------------------------------|----------------------|
| <i>Yrkesprogram</i> | 1 600 |
| <i>Högskoleförberedande program</i> | 950/1 050/1 100***** |
| Individuellt val | 200 |
| <i>Gymnasiearbete</i> | 100 |

Summa gymnasiepoäng **2 500**

*Estetiska och humanistiska programmen 100, ekonomi- och samhällsvetenskapsprogrammen 200 samt naturvetenskaps- och teknikprogrammen 300.

**Teknikprogrammet 50, ekonomi-, samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen 100 samt estetiska och humanistiska programmen 200.

***Ekonomiprogrammet 200 och övriga program 100.

****På naturvetenskapsprogrammet ersätts naturkunskap med karaktärsämnen biologiska, fysik och kemi och på teknikprogrammet med karaktärsämnen fysik och kemi.

*****Ekonomiprogrammet 950, teknikprogrammet 1 100 samt estetiska, humanistiska, samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen 1 050.

*Föreslagen lydelse**Bilaga 3***Poängplan för nationella program i gymnasieskolan****Ämne** **Gymnasiepoäng**

De ämnen som, i minst nedan angiven omfattning, ska ingå i de nationella programmen (gymnasiegemensamma ämnen).

Yrkesprogram

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Svenska eller svenska som andraspråk | 100 |
| Engelska | 100 |
| Matematik | 100 |
| Idrott och hälsa | 100 |
| <i>Estetiskt ämne</i> | 100 |
| Historia | 50 |
| Samhällskunskap | 50 |
| Religionskunskap | 50 |
| Naturkunskap | 50 |

Högskoleförberedande program

| | |
|--------------------------------------|--------------|
| Svenska eller svenska som andraspråk | 300 |
| Engelska | 200 |
| Matematik | 100/200/300* |
| Idrott och hälsa | 100 |
| <i>Estetiskt ämne</i> | 100 |
| Historia | 50/100/200** |
| Samhällskunskap | 100/200*** |
| Religionskunskap | 50 |
| Naturkunskap | 100**** |

Ämnen genom *vilka* programmet får sin karaktär

| | |
|-------------------------------------|----------------------|
| <i>Yrkesprogram</i> | 1 600***** |
| <i>Högskoleförberedande program</i> | 950/1 050/1 100***** |
| Individuellt val | 200 |

Summa gymnasiepoäng **2 500**

*Estetiska och humanistiska programmen 100, ekonomi- och samhällsvetenskapsprogrammen 200 samt naturvetenskaps- och teknikprogrammen 300.

**Teknikprogrammet 50, ekonomi-, samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen 100 samt estetiska och humanistiska programmen 200.

***Ekonomiprogrammet 200 och övriga program 100.

****På naturvetenskapsprogrammet ersätts naturkunskap med karaktärsämnen biologiska, fysik och kemi och på teknikprogrammet med karaktärsämnen fysik och kemi.

******Omfattningen av de ämnen genom vilka programmet får sin karaktär avser även kurser som ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.*

*****Ekonomiprogrammet 950, teknikprogrammet 1 100 samt estetiska, humanistiska, samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen 1 050.

1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)¹

dels att 6 kap. 3 §, 9 kap. och 12 kap. 4 a § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 3 § ska utgå,

dels att 1 kap. 1, 3 och 7 §§, 3 kap. 3 §, 4 kap. 5, 7, 12, 22 och 23 §§, 5 kap. 9 och 21 §§, 6 kap. 4 och 6–8 §§, 8 kap. 4, 17 och 19 – 23 §§, 12 kap. 3 och 4 §§ och 13 kap. 8 § och rubriken närmast före 4 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 9 kap., fem nya paragrafer, 4 kap. 1 b, 6 a–b och 11 a §§, 6 kap. 10 §, och närmast före 4 kap. 6 a och 11 a §§ och 6 kap. 10 § nya rubriker av följande lydelse

dels att rubriken närmast före 4 kap. 7 a § ska lyda ”Individuellt val i gymnasiesärskolan”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

Förordningen innehåller följande kapitel:

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän (2 kap.),
- lärotider (3 kap.),
- utbildningens innehåll och omfattning (4 kap.),
- fjärrundervisning (4 a kap.),
- avvikelser inom de nationella programmen (5 kap.),
- introduktionsprogram (6 kap.),
- behörighet, urval och förfarandet vid antagning (7 kap.),

¹ Senaste lydelse av
9 kap. 1 § 2012:402
9 kap. 4 § 2012:402
9 kap. 4 a § 2014:860
9 kap. 5 § 2013:359
9 kap. 6 § 2012:402
9 kap. 7 § 2012:402

12 kap. 4 a § 2015:291.
² Senaste lydelse 2015:291.

- betyg, gymnasieexamen och prövning (8 kap.),
- stödåtgärder (9 kap.), – *undervisning och stödåtgärder* (9 kap.),
- utbildning för döva och hörselskadade (10 kap.),
- utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) (11 kap.),
- elever (12 kap.),
- bidrag till huvudmän för fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (13 kap.),
- utbildning för elever vid särskilda ungdomshem (13 a kap.), och
- övriga bestämmelser (14 kap.).

3 §³

I förordningen avses med

– arbetsplatsförlagt lärande: lärande på ett program som genomförs på en eller flera arbetsplatser utanför skolan,

– fullständigt program: betyg från kurser och ett gymnasiearbete eller gymnasiesärskolearbete i en omfattning om 2 500 gymnasiepoäng eller gymnasiesärskolepoäng enligt en individuell studieplan,

– garanterad undervisningstid: den minsta undervisningstid i timmar som eleverna ska erbjudas enligt 16 kap. 18 § eller 19 kap. 20 § skollagen (2010:800),

– gymnasial lärlingsutbildning: utbildning som börjar det första, andra eller tredje läsåret inom ett yrkesprogram i gymnasieskolan eller det första, andra, tredje eller fjärde läsåret inom ett nationellt

– fullständigt program: betyg från kurser i ett nationellt program i gymnasieskolan i en omfattning om 2 500 gymnasiepoäng och ett gymnasiearbete enligt en individuell studieplan eller betyg från kurser i gymnasiesärskolan och ett gymnasiesärskolearbete i en omfattning av 2 500 gymnasiesärskolepoäng enligt en individuell studieplan,

– garanterad undervisningstid: den minsta undervisningstid i timmar som eleverna ska erbjudas enligt 16 kap. 18 §, 17 kap. 6 § eller 19 kap. 20 § skollagen (2010:800),

³ Senaste lydelse 2015:1048.

program i gymnasiesärskolan och som till mer än hälften genomförs på en eller flera arbetsplatser utanför skolan,

– gymnasiearbete: en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför inom ramen för examensmålen, – gymnasiearbete: en uppgift som eleverna genomför inom ramen för examensmålen,

– gymnasiegemensamma ämnen: de ämnen som ska ingå i nationella program i gymnasieskolan i den omfattning som framgår av bilaga 3 till skollagen,

– gymnasiepoäng: ett mått på studieomfattningen av en kurs i gymnasieskolan eller gymnasiearbetet, – gymnasiepoäng: ett mått på omfattningen av ämnesstudierna i gymnasieskolan,

– gymnasiesärskolearbete: en uppgift om 100 gymnasiesärskolepoäng som eleverna genomför inom ramen för programmålen,

– gymnasiesärskolegemensamma ämnen: de ämnen som ska ingå i nationella program i gymnasiesärskolan i den omfattning som framgår av bilaga 5 till skollagen,

– gymnasiesärskolepoäng: ett mått på studieomfattningen av en kurs i gymnasiesärskolan eller gymnasiesärskolearbetet,

– karaktärsämnen: de ämnen genom vilka ett program får sin karaktär,

– nationella programråd: de nationella programråd för gymnasial yrkesutbildning som Statens skolverk ska ansvara för enligt 10 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk,

– nationella programråd: de nationella programråd för gymnasial yrkesutbildning och högskoleförberedande utbildning som Statens skolverk ska ansvara för enligt 10 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk,

– nya kurser: kurser som initieras av huvudmän eller av andra intressenter enligt 6 § och som Skolverket har meddelat föreskrifter om enligt 4 §,

– programfördjupning: sådana ämnen eller kurser som inom examensmålen eller programmålen kompletterar de gymnasiegemensamma eller de gymnasiesärskolegemensamma och programgemensamma ämnena och som Skolverket meddelat föreskrifter om enligt 4 kap. 5 §,

- programgemensamma ämnen: kurser i gymnasiegemensamma eller gymnasiesärskolegemensamma ämnen utöver den omfattning som anges i bilaga 3 respektive bilaga 5 till skollagen eller andra kurser och som ska läsas av alla elever på programmet,
- riksrekryterande utbildning: en utbildning i en gymnasieskola eller gymnasiesärskola med offentlig huvudman som sökande från hela landet ska tas emot till i första hand,
- studieväg: det program, och i förekommande fall den inriktning, den gymnasiala lärlingsutbildning eller den särskilda variant som eleven går på,
- särskild variant: en utbildning som enligt 5 kap. 1 § får avvika från vad som annars gäller för nationella program,
- yrkesutgång: en benämning för en viss yrkeskompetens som en kombination av kurser inom yrkesprogrammets programfördjupning leder till,
- yrkesämnen: yrkesinriktade karaktärsämnen.

7 §⁴

En elevs individuella studieplan ska, när det är aktuellt, innehålla uppgifter om

- vilken studieväg eleven går på och om de val av kurser eller ämnesområden som eleven har gjort,
- huruvida eleven följer ett fullständigt eller utökat program,
- vilka kurser som ingår i elevens fullständiga program och, om eleven följer ett utökat program, vilka kurser som ligger utanför det fullständiga programmet,
- huruvida eleven följer ett individuellt anpassat program och i så fall vilka kurser som har bytts ut,
- huruvida eleven följer ett reducerat program och i vilken omfattning samt om möjligt vilka kurser som har tagits bort,
- elevens studier i grundskolans ämnen, *och*
 - elevens studier i grundskolans ämnen,
 - *den faktiska undervisningstid som eleven har erbjudits och därav vilken faktisk undervisningstid som erbjudits som arbetsplatsförlagt lärande,*

⁴ Senaste lydelse 2012:402.

– utbildningens mål, omfattning och längd om eleven följer ett introduktionsprogram, och

– andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling och som är avsedda att ingå i utbildningen om eleven följer ett introduktionsprogram.

3 kap.

3 §⁵

Elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över *dess* dagar som möjligt. Skolarbetet ska också vara så jämnt fördelat över läsåret som möjligt.

Elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över *dagen och veckan* som möjligt. Skolarbetet ska också vara så jämnt fördelat över läsåret som möjligt. *Utbildningen ska planeras med sammanhållna skoldagar.*

När skolarbetet förläggs till en arbetsplats utanför skolan ska den arbetstid som gäller på arbetsplatsen tillämpas, om inte rektorn beslutar annat. För minderåriga elever som genomgår utbildning på en arbetsplats ska de föreskrifter som utfärdats av Arbetsmiljöverket om arbetstid för minderåriga gälla.

4 kap.

1 b §

I ett fullständigt yrkesprogram i gymnasieskolan ingår de kurser som krävs för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.

5 §⁶

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka kurser som får erbjudas som programfördjupning för varje program. Bland

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka kurser som får erbjudas som programfördjupning för varje program. Bland

⁵ Senaste lydelse 2011:994.

⁶ Senaste lydelse 2012:745.

dessa kurser ska det för högskoleförberedande program i gymnasieskolan ingå sådana kurser som kan vara särskilt meriterande vid urval eller som på annat sätt kan vara av betydelse för högskolestudier. Kurserna ska rymmas inom respektive programs examensmål.

dessa kurser ska det för högskoleförberedande program i gymnasieskolan ingå sådana kurser som kan vara särskilt meriterande vid urval eller som på annat sätt kan vara av betydelse för högskolestudier. Kurserna ska rymmas inom respektive programs examensmål. *Bland de kurser som får erbjudas som programfördjupning för yrkesprogram i gymnasieskolan ska det ingå en sådan kurs som avses i 1 b § om kursen inte erbjuds som en del av de programgemensamma ämnena.*

Innan Skolverket meddelar föreskrifter för högskoleförberedande program om kurser som kan vara särskilt meriterande vid urval eller som på annat sätt kan vara av betydelse för högskolestudier, ska Skolverket samråda med Universitets- och högskolerådet.

Innan Skolverket meddelar föreskrifter om programfördjupning för yrkesprogram i gymnasieskolan ska berörda nationella programråd höras.

När Skolverket meddelar föreskrifter om programfördjupning för nationella program i gymnasieskolan ska det ingå minst en kurs som syftar till att stödja eleverna att utifrån sina egna förutsättningar uppnå en så hög grad av självständighet som möjligt.

Programfördjupning och individuellt val på yrkesprogram

6 a §

Huvudmannen ska erbjuda varje elev

1. en sådan kurs som avses i 1 b § som programfördjupning om kursen inte erbjuds som en del av de programgemensamma ämnena, trots 6 §, och

2. inom individuellt val sådana kurser som krävs för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.

6 b §

Eleven har dock rätt att välja bort de kurser som erbjuds enligt 6 a § och välja andra kurser. Huvudmannen beslutar i det fallet om vilka kurser som ska erbjudas som programfördjupning och individuellt val.

Eleven har dock rätt att läsa en kurs i idrott och hälsa inom utrymmet för individuellt val utöver vad som finns på studievägen.

Undantag från rätten att läsa en kurs i idrott och hälsa enligt andra stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

För de elever som avses i 11 § respektive 15–20 §§ och som väljer bort de kurser som krävs för grundläggande behörighet ska svenska som andra språk eller modersmål erbjudas som individuellt val.

Individuellt val

Huvudmannen för en gymnasieskola beslutar om vilka kurser som ska erbjudas som individuellt val.

Individuellt val på högskoleförberedande program

7 §⁷

Huvudmannen för en gymnasieskola beslutar om vilka kurser som ska erbjudas som individuellt val på högskoleförberedande program.

⁷ Senaste lydelse 2012:402.

Eleven har dock rätt att inom utrymmet för individuellt val läsa

1. *en kurs i idrott och hälsa utöver vad som finns på studievägen,*

2. *minst en kurs i estetiska ämnen, och*

3. *de kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet på grundnivå om eleven går på ett yrkesprogram.*

Undantag från vad som föreskrivs i andra stycket 1 och 2 får göras om det finns synnerliga skäl.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka kurser som får ingå i de ämnen som avses i andra stycket 2.

För de elever som avses i 11 § respektive 15–20 §§ ska svenska som andraspråk eller modersmål erbjudas som individuellt val.

Eleven har dock rätt att inom utrymmet för individuellt val läsa en kurs i idrott och hälsa utöver vad som finns på studievägen.

Undantag från vad som föreskrivs i andra stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

Estetiskt ämne

11 a §

Huvudmannen för en gymnasieskola ska erbjuda minst två ämnen inom estetiskt ämne.

12 §⁸

Arbetsplatsförlagt lärande ska förekomma på alla yrkesprogram i gymnasieskolan i minst 15 veckor. I gymnasiesärskolan ska arbetsplatsförlagt lärande förekomma på alla nationella program i minst 22 veckor. En elev som går gymnasial lärlingsutbildning ska i stället genomföra mer än hälften av denna utbildning som arbetsplatsförlagt lärande. Omfattningen ska då räknas från och med det läsår som eleven påbörjar den gymnasiala lärlingsutbildningen.

Varje vecka som genomförs Varje vecka som genomförs

⁸ Senaste lydelse 2014:70.

på en arbetsplats ska för en elev i gymnasieskolan anses motsvara 23 timmars garanterad undervisningstid. Huvudmannen får besluta att arbetsplatsförlagt lärande ska finnas på högskoleförberedande program och får då också besluta om i vilken omfattning.

på en arbetsplats ska för en elev i gymnasieskolan anses motsvara 23 timmars garanterad undervisningstid. Huvudmannen får besluta att arbetsplatsförlagt lärande ska finnas på högskoleförberedande program och får då också besluta om i vilken omfattning.
På den nationella inriktningen handel inom ekonomiprogrammet och på den nationella inriktningen produktionsteknik inom teknikprogrammet ska dock arbetsplatsförlagt lärande förekomma i minst fyra veckor.

För en elev i gymnasiesärskolan ska varje vecka som genomförs på en arbetsplats anses motsvara 25 timmars garanterad undervisningstid.

Huvudmannen ansvarar för att skaffa platser för det arbetsplatsförlagda lärandet och att detta uppfyller de krav som finns för utbildningen. Rektorn beslutar om hela eller delar av kurser ska förläggas till arbetsplatser och om hur fördelningen över läsåren ska göras.

22 §⁹

Huvudmannen beslutar om antalet undervisningstimmar för varje kurs, varje ämnesområde, gymnasiearbetet och gymnasiesärskolearbetet samt om hur fördelningen av undervisningstiden över läsåren ska göras.

Huvudmannen ska redovisa *hur eleven har fått sin garanterade* undervisningstid.

Huvudmannen ska *följa upp och redovisa den faktiska* undervisningstid *som eleven har erbjudits.*

⁹ Senaste lydelse 2012:402.

23 §¹⁰

En elev får delta frivilligt i undervisning i en eller flera kurser som ligger utanför elevens fullständiga program, om eleven på ett tillfredsställande sätt kan antas genomföra såväl kurserna på den ordinarie studievägen som de frivilliga kurserna (utökat program). Beslutet fattas av rektorn.

En elev på ett yrkesprogram i gymnasieskolan har utan särskilt beslut rätt att som utökat program läsa *de* kurser som *krävs för grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå*. Huvudmannen är dock bara skyldig att *tillgodose detta* om eleven senast vid utgången av det andra läsåret har anmält att han eller hon vill läsa de aktuella kurserna.

En elev på ett yrkesprogram i gymnasieskolan har utan särskilt beslut rätt att som utökat program läsa *kurser i yrkesämnen och sådana* kurser som *ger särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare*. *Utökningen får omfatta högst 300 gymnasiepoäng*. *Huvudmannen beslutar vilka kurser i yrkesämnen och vilka kurser som ger den särskilda behörigheten som ska erbjudas*. Huvudmannen är dock bara skyldig att *erbjuda kurserna* om eleven senast vid utgången av det andra läsåret har anmält att han eller hon vill läsa de aktuella kurserna.

En elev som följer ett utökat program har rätt till garanterad undervisningstid utöver vad som föreskrivs i 16 kap. 18 § respektive 19 kap. 20 § skollagen (2010:800).

5 kap.

9 §¹¹

Berörda nationella programråd ska höras *om ansökan avser yrkesprogram i gymnasieskolan*.

Berörda nationella programråd ska höras *i ärendet*.

¹⁰ Senaste lydelse 2012:402.

¹¹ Senaste lydelse 2012:402.

21 §

Riksrekryterande estetisk spetsutbildning ska beslutas för det estetiska programmet om förutsättningarna i 12 § finns och skolenheten har ett etablerat samarbete med en högskola som erbjuder utbildning som är relevant för gymnasieutbildningen.

Berört nationellt programråd ska höras i ärendet.

Eget examensmål får inte finnas för utbildningen.

6 kap.

4 §

Programinriktat individuellt val ska innehålla de grundskoleämnen som en elev inte har godkända betyg i och som krävs för att eleven ska bli behörig till ett yrkesprogram samt kurser som ingår i ett nationellt yrkesprogram. Dessutom ska utbildningen innehålla arbetsplatsförlagt lärande enligt 4 kap. 12–14 §§. Arbetsplatsförlagt lärande behöver dock inte förekomma i den omfattning som anges där.

Programinriktat individuellt val ska 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 som utbildningen är inriktad mot. Dessutom ska utbildningen innehålla arbetsplatsförlagt lärande enligt 4 kap. 12–14 §§. Arbetsplatsförlagt lärande behöver dock inte förekomma i den omfattning som anges där.

6 §

Individuellt alternativ ska utformas utifrån elevens behov och förutsättningar.

Utbildningen får innehålla grundskoleämnen som eleven saknar godkända betyg i och hela eller delar av kurser i karaktärsämnen och i gymnasiegemensamma ämnen.

Utbildningen får innehålla grundskoleämnen som eleven saknar godkända betyg i och hela eller delar av kurser i karaktärsämnen och gymnasiegemensamma ämnen. *Utbildningen ska dock innehålla hela eller delar av sådana kurser om eleven har förutsättningar att läsa dessa.*

Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå i utbildningen.

7 §

Inför mottagandet av en elev till språkintröduktion ska huvudmannen i god tid göra en bedömning av elevens språkkunskaper. Huvudmannen ska fortlöpande bedöma elevens kunskapsutveckling i övriga ämnen för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning.

I 17 kap. 14 a § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om bedömning av en nyanländ elevs kunskaper vid mottagandet till språkintröduktion. Huvudmannen ska fortlöpande bedöma elevens kunskapsutveckling för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om underlag för bedömning av en elevs kunskaper enligt 17 kap. 14 a § skollagen.

8 §¹²

Språkintröduktion ska innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk.

Språkintröduktion ska innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk. *Undervisningen får bedrivas i enbart dessa ämnen i högst två månader om det inte finns synnerliga skäl.*

I övrigt ska språkintröduktion utformas utifrån den bedömning som ska göras enligt 7 § 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.

I övrigt ska språkintröduktion utformas utifrån de bedömningar som ska göras enligt 7 § 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 som ingår i nationella program och arbetsplatsförlagt lärande.

¹² Senaste lydelse 2016:457.

Språkintröduktion får kombineras med kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå i utbildningen.

Undervisningstid

10 §

Huvudmannen ska följa upp och redovisa den undervisningstid eleven har erbjudits.

8 kap.

4 §

Enligt 16 kap. 26 § skollagen (2010:800) ska gymnasieexamen utfärdas om en elev i gymnasieskolan har fått betyg från en utbildning som omfattar 2 500 gymnasiepoäng på ett nationellt program och eleven har uppfyllt de övriga villkor som anges 16 kap. 27 och 28 §§ skollagen och i denna förordning.

Enligt 16 kap. 26 § skollagen (2010:800) ska gymnasieexamen utfärdas om en elev i gymnasieskolan har fått betyg från en utbildning som omfattar 2 500 gymnasiepoäng på ett nationellt program och *godkänt betyg på gymnasiearbetet* och eleven har uppfyllt de övriga villkor som anges i 16 kap. 27 och 28 §§ skollagen och i denna förordning.

Gymnasieexamen får inte utfärdas om en elev följer ett reducerat program.

17 §

Examensbevis ska utfärdas för den som är elev i gymnasieskolan när eleven har uppfyllt kraven för gymnasieexamen. Av examensbeviset ska det framgå

1. om beviset avser en yrkesexamen eller en högskoleförberedande examen,
2. vilken studieväg som examensbeviset avser,
3. om eleven har fått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och beviset avser en yrkesexamen,

4. vilka kurser som beviset avser, hur många gymnasiepoäng som varje kurs omfattat och vilket betyg eleven fått på varje kurs,
5. att eleven har genomfört ett godkänt gymnasiearbete och vad det har innehållit,
6. om eleven har slutfört ett fullständigt eller utökat program, och
7. om eleven har haft ett längre studieuppehåll för studier utomlands och vilken karaktär och omfattning dessa studier har haft.

Om eleven har följt vård- och omsorgsprogrammet, ska det av examensbeviset framgå att det avser en yrkesexamen som benämns undersköterskeexamen.

19 §

Examensbevis ska utfärdas för den som inte är elev i gymnasieskolan när han eller hon har uppfyllt kraven för gymnasieexamen. I beviset får endast sådana betyg ingå som är satta i gymnasieskolan. Av examensbeviset ska det framgå

1. om beviset avser en yrkesexamen eller en högskoleförberedande examen,
2. vilken studieväg som examensbeviset avser,
3. om eleven har fått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och beviset avser en yrkesexamen,
4. vilka kurser som beviset avser, hur många gymnasiepoäng som varje kurs omfattat och vilket betyg eleven fått på varje kurs,
5. om betyg har satts efter prövning av den som inte är elev i gymnasieskolan,
6. att eleven har genomfört ett godkänt gymnasiearbete och vad det har innehållit,
7. om eleven har slutfört ett fullständigt eller utökat program, och
8. att beviset avser en person som inte är elev i gymnasieskolan.

Om examensbeviset avser vård- och omsorgsprogrammet, ska det av beviset framgå att det avser en yrkesexamen som benämns undersköterskeexamen.

20 §

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.

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. *Det samma gäller om eleven läst kurser som ingår i ett nationellt program.*

21 §

Efter avslutad utbildning på ett introduktionsprogram ska rektorn utfärda ett gymnasieintyg som visar vilken utbildning *en elev* har fått. Av intyget ska samtliga betyg som eleven har fått framgå.

När en elev på ett introduktionsprogram *har nått målen för utbildningen enligt sin individuella studieplan* ska rektorn utfärda ett gymnasieintyg som visar vilken utbildning *eleven* har fått. Av intyget ska *utbildningens mål*, samtliga betyg som eleven har fått *och andra insatser som ingått i den individuella studieplanen* framgå.

22 §

En elev som avbryter sin utbildning på ett introduktionsprogram, inte *fullföljer* utbildningen enligt sin individuella studieplan *eller övergår till ett nationellt program* ska få en sammanställning av vilka delar av utbildningen eleven har fullföljt jämfört med sin individuella studieplan.

En elev som avbryter sin utbildning på ett introduktionsprogram *eller inte når målen för utbildningen enligt sin individuella studieplan* ska få en sammanställning av vilka delar av utbildningen eleven har fullföljt jämfört med sin individuella studieplan.

23 §

En elev som har fått betyg på en gymnasiekurs innan eleven påbörjat sin gymnasieutbildning har rätt att gå om kursen och få ett

nytt betyg på kursen i gymnasieskolan.

Rektorn fattar beslut efter det att eleven fått yttra sig. Om eleven inte har fyllt 18 år och inte heller har ingått äktenskap, ska även elevens vårdnadshavare yttra sig.

I 9 kap. 1 och 2 §§ finns bestämmelser om övriga fall när en elev har rätt att gå om en kurs. I 15 kap 27 a §, 18 kap. 26 a § skollagen (2010:800) och 9 kap. 6 § finns bestämmelser om övriga fall när en elev har rätt att gå om en kurs.

9 kap. Undervisning och stödåtgärder

Strukturerad undervisning

1 § Eleverna ska genom strukturerad undervisning ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna ska nå målen för utbildningen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.

Stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd

Allmänt om stödåtgärder

2 § I 3 kap. 5 a och 7–9 §§ skollagen (2010:800) finns bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd.

Studiehandledning på modersmålet

3 § En elev ska få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det.

Om det finns särskilda skäl, får en elev som har rätt till modersmålsundervisning och som före sin ankomst till Sverige har undervisats på ett annat språk än modersmålet ges studiehandledning på det språket i stället för modersmålet.

Reducerat program

4 § En elev i gymnasieskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt.

En elev i gymnasiesärskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiesärskolearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt eller saknar förutsättningar att klara av ett fullständigt program.

Reducerat program beslutas inom ett åtgärdsprogram.

Förlängd undervisning

5 § Undervisningen på ett nationellt program för en elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre år, om eleven har läst ett reducerat program eller om det med hänsyn till elevens förutsättningar i övrigt finns särskilda skäl för det.

Rektorn ska överväga att fördela undervisningen över längre tid än tre år när reducerat program beslutas eller om det har framkommit att det finns särskilda skäl för en sådan fördelning.

Förlängd undervisning beslutas inom ett åtgärdsprogram.

Andra anpassningar

Gå om kurs

6 § I 15 kap. 27 a § och 18 kap. 26 a § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om rätt att gå om en kurs. En elev som har bytt studieväg får, om det finns särskilda skäl, gå om sådana kurser som eleven tidigare fått lägst betyget E på.

Individuellt anpassat program

7 § En elevs utbildning i gymnasieskolan får avvika från vad som annars gäller för ett nationellt program genom att vissa kurser byts ut om

1. utbildningen kan hänföras till ett nationellt program,

2. kraven för examen från det aktuella programmet kan uppfyllas, och

3. beslutet fattas före utgången av det andra läsåret.

Beslut om att byta ut kurser i gymnasiegemensamma eller programgemensamma ämnen får endast fattas om det finns synnerliga skäl.

När det gäller villkoret i första stycket 2 får dock den inledande kursen i matematik bytas ut mot en annan inledande kurs i matematik.

Beslut om att byta ut en viss kurs får inte fattas efter det att eleven påbörjat kursen.

8 § En elevs utbildning i gymnasiesärskolan får avvika från vad som annars gäller för ett nationellt program genom att vissa kurser byts ut, för att eleven ska kunna läsa

1. kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner,

2. ämnesområden i individuella program i gymnasiesärskolan,

3. kurser som inte finns i programstrukturen för det program som eleven är antagen till, eller

4. grundskoleämnena.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om att kurser får bytas ut av andra skäl än de som anges i första stycket.

Specialklasser

9 § Specialklasser får inrättas för elever som på grund av hörselskada inte kan följa den vanliga undervisningen.

Beslut

10 § Rektorn fattar beslut enligt 5–8 §§ efter det att eleven och berörda lärare har fått yttra sig. Om eleven inte har fyllt 18 år och inte heller har ingått äktenskap, ska även elevens vårdnadshavare yttra sig.

12 kap.

3 §¹³

En elev anses ha avslutat utbildningen om eleven inte kommer till den utbildning eleven har antagits till och inte heller anmäler giltig orsak att utebli inom tre dagar efter det att den första terminen har startat.

Om en elev inte kommer till den utbildning eleven har antagits till och inte heller anmäler giltig orsak att utebli inom tre dagar efter det att den första terminen har startat, ska huvudmannen vidta åtgärder för att eleven ska påbörja utbildningen.

Om eleven trots huvudmannens åtgärder inte kommer till utbildningen ska huvudmannen meddela hemkommunen det inom två veckor efter det att utbildningen startade. Eleven ska då anses ha avslutat sin utbildning.

4 §¹⁵

Om en elev vill avsluta utbildningen utan att slutföra den, ska eleven anmäla det till rektorn. En elev som inte har fyllt 18 år och inte heller har ingått äktenskap ska visa att vårdnadshavaren samtycker till att eleven slutar i förtid.

Rektorn ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att eleven ska fortsätta sin utbildning. Om eleven trots detta vill avsluta utbildningen får rektorn besluta att eleven ska anses ha avslutat sin utbildning.

Om en elev har påbörjat en utbildning och därefter utan anmälan enligt första stycket har uteblivit från utbildningen under mer än en månad i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller be-

¹³ Senaste lydelse 2014:860.

¹⁵ Senaste lydelse 2014:860.

viljad ledighet och rektorn har vidtagit de åtgärder som skäligen kan krävas för att eleven ska fortsätta sin utbildning, får rektorn besluta att eleven ska anses ha avslutat sin utbildning.

I 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om hemkommunens aktivitetsansvar för ungdomar. Av bestämmelserna framgår att en förtroendefull och systematisk samverkan mellan aktivitetsansvaret och gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska eftersträvas.

13 kap.

8 §¹⁶

Bidrag till en enskild huvudman för gymnasieskola enligt 16 kap. 52 § skollagen (2010:800) ska lämnas i en omfattning som minst motsvarar en fullständig gymnasieutbildning (2 500 gymnasiepoäng).

Om elevens hemkommun fördelar ytterligare resurser i en kommunal skola för elever som har rätt till utökat program för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning inom ett yrkesprogram, ska bidrag lämnas till den enskilda huvudmannen också för de kurser utöver 2 500 gymnasiepoäng som en elev läser för att uppnå sådan behörighet inom ett yrkesprogram.

Om elevens hemkommun fördelar ytterligare resurser i en kommunal skola för elever som läser kurser enligt 4 kap. 23 § andra stycket, ska bidrag lämnas till den enskilda huvudmannen också för sådana kurser utöver 2 500 gymnasiepoäng som en elev läser.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

¹⁶ Senaste lydelse 2012:402.

2. Bestämmelserna i 1 kap. 3 §, 4 kap. 5, 7, 12, 22 och 23 §§, 6 kap. 4 och 6–8 §§, 8 kap. 4, 17 och 19 §§ och 13 kap. 8 § i den nya lydelsen och i 4 kap. 1 b, 6 a–b, 11 a §§ och 6 kap. 10 § tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2018. Den nya definitionen av nationella programråd i 1 kap. 3 § tillämpas dock för tid från och med den 1 juli 2018.

3. Bestämmelserna i 1 kap. 1 och 7 §§, 3 kap. 3 §, 5 kap. 9 och 21 §§, 8 kap. 20–23 §§, 9 kap. och 12 kap. 3 och 4 §§ tillämpas för tid från och med den 1 juli 2018.

4. För utbildning som påbörjats före den 1 juli 2018 gäller 1 kap. 3 §, 4 kap. 5, 7, 12, 22 och 23 §§, 6 kap. 4, 6–8 §§, 8 kap. 4, 17 och 19 §§ och 13 kap. 8 § i den äldre lydelsen och 6 kap. 3 §. Den äldre definitionen av nationella programråd i 1 kap. 3 § gäller dock fortfarande för tid före den 1 juli 2018.

5. Äldre bestämmelser i 1 kap. 1 och 7 §§, 3 kap. 3 §, 5 kap. 9 och 21 §§, 8 kap. 20–23 §§, 9 kap. och 12 kap. 3–4 a §§ gäller fortfarande för tid före den 1 juli 2018.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs att 5 och 10 §§ förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Myndigheten ska utforma kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav samt ansvara för nationella prov och slutprov. Myndigheten ska rapportera till regeringen i de frågor som dessa uppgifter kan ge upphov till.

Myndigheten ska utforma kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav samt ansvara för nationella prov och slutprov. Myndigheten ska rapportera till regeringen i de frågor som dessa uppgifter kan ge upphov till *samt för regeringen redovisa sina bedömningar när det gäller program och inriktningar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.*

10 §

Myndigheten ska ansvara för

1. de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning, *och*
2. Nationella rådet för vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år.

Myndigheten ska ansvara för

1. de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning *och högskoleförberedande utbildning. Detta innefattar även yrkesutbildning på introduktionsprogram och i gymnasiesärskolan,*
2. Nationella rådet för vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år *och*
3. *Nationella utvecklingsrådet för introduktionsprogram.*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Bestämmelserna i 10 § i den nya lydelsen tillämpas för tid från och med den 1 juli 2018.

3. Äldre bestämmelser i 10 § gäller fortfarande för tid före den 1 juli 2018.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

En folkhögskola ska ha en ansvarig styrelse. Styrelsen får vara gemensam för flera folkhögskolor.

Allmänna kurser, avsedda främst för dem som saknar grundskole- och gymnasieutbildning, ska årligen utgöra minst 15 procent av verksamheten.

Till en allmän kurs som ger en behörighet motsvarande den som kan fås genom skolväsendet får endast den som fyller 18 år senast under det kalenderår kursen börjar eller som är äldre antas. *Trots detta får en folkhögskola till undervisningen anta en yngre elev som går ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.*

Till en allmän kurs som ger en behörighet motsvarande den som kan fås genom skolväsendet får endast den som fyller 18 år senast under det kalenderår kursen börjar eller som är äldre antas.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för statsbidrag som beviljats före ikraftträdandet.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 januari 2018.

Nuvarande lydelse

Bilaga

2. Övergripande mål och riktlinjer

2.6 Rektorns ansvar

- utbildningen utformas så att eleverna, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, får tillgång till handledning och läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bl.a. bibliotek, datorer och andra tekniska hjälpmedel,
 - undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att elever som behöver särskilt stöd eller andra stödåtgärder får detta,
 - eleverna får information inför utbildningens början, *får* en väl utformad introduktion i utbildningen, *i* ämnen och kurser samt *får* stöd att formulera mål för sina studier,
-

2¹ Övergripande mål och riktlinjer

2.6 Rektorns ansvar

- utbildningen utformas så att eleverna, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, får tillgång till handledning och läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bl.a. bibliotek, datorer och andra tekniska hjälpmedel,
 - undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att elever som behöver särskilt stöd eller andra stödåtgärder får detta, *med den variation som eleverna behöver,*
 - *resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas efter lärarnas bedömning av elevernas utveckling,*
 - eleverna får information inför utbildningens början, en väl utformad introduktion i utbildningen, ämnen och kurser samt stöd att formulera mål för sina studier,
-

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2016:43.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 januari 2018.

Nuvarande lydelse

Bilaga

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.6 Rektorns ansvar

- utbildningen utformas så att eleverna, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, får tillgång till handledning och läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bl.a. bibliotek, datorer och andra tekniska hjälpmedel,
 - undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att elever som behöver särskilt stöd eller andra stödåtgärder får detta,
 - eleverna får information inför utbildningens början, *får* en väl utformad introduktion i utbildningen, *i* ämnen, kurser och ämnesområden samt *får* stöd att formulera mål för sina studier,
-

Föreslagen lydelse

Bilaga 1

2¹ Övergripande mål och riktlinjer

2.6 Rektorns ansvar

- utbildningen utformas så att eleverna, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, får tillgång till handledning och läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bl.a. bibliotek, datorer och andra tekniska hjälpmedel,
 - undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att elever som behöver särskilt stöd eller andra stödåtgärder får detta, *med den variation som eleverna behöver*,
 - eleverna får information inför utbildningens början, en väl utformad introduktion i utbildningen, ämnen, kurser och ämnesområden samt stöd att formulera mål för sina studier,
-

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2016:45.

2 Inledning

2.1 Utredningens direktiv och utgångspunkter

Gymnasieutbildning är viktig för individen och för samhället i sin helhet. Det är inte obligatoriskt för ungdomar att gå i gymnasieskolan, men en genomförd gymnasieutbildning har fått en allt större betydelse. Flera studier visar att det i princip krävs en gymnasieutbildning för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och minska sin sårbarhet för t.ex. arbetslöshet. Risken för arbetslöshet är ungefär dubbelt så stor bland unga kvinnor och män som inte har avslutat en gymnasieutbildning som bland dem som har avslutat en sådan utbildning. Att ha en gymnasieutbildning är även betydelsefullt för att kunna delta aktivt i samhällslivet och att ha avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning är den faktor som tydligast påverkar risken att återfinnas i gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Om gymnasieskolan inte lyckas med sitt uppdrag riskerar därmed fler unga att hamna i socialt och ekonomiskt utanförskap.

Gymnasieskolan utgör den centrala länken mellan den obligatoriska skolan och det framtida studie- och yrkeslivet. Skolformen finns därmed i skärningspunkten mellan olika intressen, från grundskolan till vuxenutbildningen, från yrkeshögskola, universitet och högskolor till arbetsmarknaden och det civila samhället. Gymnasieskolan tar över som nästa utbildningsnivå för alla ungdomar efter grundskolan. Även för ungdomar som inte nått målen för utbildningen i grundskolan eller som invandrat i gymnasieåldern och därmed inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program erbjuds gymnasieutbildning i form av introduktionsprogram, dvs. program som förbereder för fortsatta studier i första hand på ett nationellt program, eller för arbetslivet.

2.1.1 Utredningens direktiv

Gymnasieutredningens direktiv innebär ett uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.¹ Detta avser såväl gymnasieskolan som gymnasiesärskolan och är, enligt utredningens tolkning, ett övergripande uppdrag som innefattar samtliga deluppdrag som ingår i direktiven. Det har utgjort den övergripande frågeställningen i utredningens arbete och innebär ett fokus på deltagande och genomströmning. Som en del i sitt uppdrag ska utredningen enligt direktiven lämna förslag som innebär att de nationella programmen i gymnasieskolan vidareutvecklas och ger en bred gemensam kunskapsbas. Direktiven betonar dessutom att undervisningen i gymnasieskolan måste upplevas som motiverande och hålla en god kvalitet.

De deluppdrag som har ingått enligt utredningens ursprungliga direktiv har bl.a. handlat om att se över bestämmelserna om stödåtgärder i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, att analysera och föreslå hur elevens rättighet att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan kan stärkas, att analysera och föreslå hur alla nationella program i gymnasieskolan kan innefatta ett estetiskt ämne, att analysera hur introduktionsprogrammen kan utvecklas samt att analysera om det finns anledning att göra justeringar av det nationella utbudet av program och inriktningar i gymnasieskolan.

Utredningen har fått tilläggsdirektiv vid två tillfällen. Det första tilläggsdirektivet² innebär ett uppdrag att analysera Yrkesprogramsutredningens förslag om gymnasieskolans teknikprogram och eventuellt föreslå hur en yrkesinriktning kan införas inom teknikprogrammets 2 500 gymnasiepoäng. Det andra tilläggsdirektivet³ innebär ett uppdrag att analysera för- och nackdelar med ämnesbetyg, att utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och att lämna förslag som kan bidra till att reducera stress hos gymnasieskolans och gymnasiesärskolans elever.

¹ Dir. 2015:31, bilaga 1.

² Dir 2015:82, bilaga 2.

³ Dir 2015:141, bilaga 3.

2.1.2 Nuvarande modell – en utgångspunkt

Under de senaste decennierna har gymnasieskolan varit föremål för flera utredningar och reformer. Samtidigt har en allt större del av varje årskull valt att påbörja studier i gymnasieskolan, och sedan många år tillbaka påbörjar drygt 99 procent av ungdomarna en gymnasieutbildning inom två år efter att de lämnat grundskolan. Någon större förändring avseende genomströmningen i gymnasieskolan har inte skett under senare år. Samtidigt är det alltför tidigt att utvärdera de långsiktiga effekterna av den senaste gymnasiereformen som sjösattes 2011, och som i detta betänkande benämns Gy11.

Regeringen slår i utredningens ursprungliga direktiv fast att gymnasieskolan inte är betjänt av dramatiska förändringar och tvära kast och att förändringar ska genomföras med utgångspunkten att skapa långsiktighet och arbetsro för verksamheten i gymnasieskolan. Syftet med utredningen har inte varit att främst utreda nya studievägar eller att på andra sätt förändra de grundläggande dragen i systemet. Ansatsen i utredningens arbete har i stället varit att vidareutveckla den nuvarande modellen för gymnasieutbildning med som främsta syfte att alla unga ska påbörja och nå målen för en gymnasieutbildning.

I direktiven påpekas att det är naturligt att gymnasieskolan behöver fortsätta utvecklas och anpassas till ett föränderligt samhälle men att det arbetet bör bygga vidare på centrala delar i den senaste gymnasiereformen. Utredningen utgår därmed från att Gy11 bör ligga till grund för ett utvecklingsarbete, samtidigt som de nödvändiga justeringar som krävs för att förbättra gymnasieskolan inom dessa ramar ska genomföras.

Gymnasiesärskolan reformerades senare än gymnasieskolan, 2013 och den reformen utgör på motsvarande sätt en utgångspunkt för eventuella förändringar. Att skolformen så pass nyligen reformerats har också inneburit en viss begränsning när det gäller utredningens ansats. I detta betänkande nämns gymnasiesärskolan specifikt enbart när skolformen särskilt berörs. Detta hindrar dock inte att många allmänna resonemang när det gäller gymnasieskolan även äger giltighet för gymnasiesärskolan.

Att utredningen bygger vidare på Gy11 innebär bl.a. att utredningens förslag bygger vidare på den nuvarande modellen med en treårig gymnasieskola. Det betyder även att t.ex. dagens program-

typer ligger fast. De nationella programmen ska fortfarande i första hand förbereda för vidare studier eller ett yrke, och de nationella programmen ska leda till en gymnasieexamen.

Med detta sagt pekar dock utredningens andra tilläggsdirektiv som gäller möjligheterna att införa ämnesbetyg mot en möjlig systemförändring när det gäller gymnasieskolans och gymnasiesärskolans struktur. Om ett ändamålsenligt införande av ämnesbetyg skulle kräva ämnesutformning i stället för dagens kursutformning skulle detta nämligen i sin tur medföra krav på en mer omfattande reform.

2.1.3 Vägledande perspektiv och utgångspunkter för utredningens arbete

I utredningens arbete har några olika perspektiv och utgångspunkter varit vägledande. *Eleverna* står i centrum för uppdraget. Vad vi vet om deras *deltagande* i gymnasieutbildning, *genomströmningen* i gymnasieskolan, liksom *orsaker till studieavbrott och ofullständiga studier* har genomgående beaktats. Vi har tagit hänsyn till vad vi vet om *ungas syn på utbildning och utbildningsval*, även om få studier finns på området. Andra perspektiv som beaktats handlar om *arbetsmarknadens utveckling* och om övergripande *internationella mönster* på utbildningsområdet.

OECD har gett Sverige särskilda rekommendationer efter den fördjupade granskning av skolväsendet i Sverige som genomfördes 2015.⁴ Enligt OECD bör den nationella nivån vidta åtgärder för att skolsystemet bl.a. ska ha höga förväntningar på alla elever utifrån gällande styrdokument. Sverige behöver också nationellt verka för ett bättre klassrumsklimat, stöd och stimulans liksom för ett mer systematiskt arbete med nyanlända elever. Gymnasieutredningen har haft med OECD:s rekommendationer i arbetet.⁵

⁴ OECD: Improving Schools in Sweden: An OECD perspective. 2015.

⁵ 2015 års skolkommision (dir. 2015:35) gavs den 1 april 2015 i uppdrag att bl.a. utifrån OECD:s rekommendationer från den tematiska granskningen av svensk skola lämna förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden för skolväsendet. Kommissionen lämnade ett delbetänkande i maj 2016 (SOU 2016:38).

Gymnasieskolan har ett brett uppdrag

Givet arbets- och samhällslivets krav på den enskilda menar utredningen att alla ungdomar i praktiken förväntas gå en gymnasieutbildning och att gymnasieskolan och gymnasiesärskolan måste möta behoven hos alla ungdomar. Det är viktigt att inledningsvis konstatera att gymnasieskolan inte är en urvalsskola, utan avsedd för samtliga ungdomar i målgruppen. Den breda målgruppen innebär dock höga och ökande krav på gymnasieskolan.

Av utredningens ursprungliga direktiv framgår att alla nationella program i gymnasieskolan ska ge en bred gemensam kunskapsbas och att gymnasieskolans breda uppdrag är en viktig utgångspunkt för utredningen. Enligt skollagen ska utbildningen i gymnasieskolan i huvudsak bygga på de kunskaper eleverna fått i grundskolan och ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och deltagande i samhällslivet. Detta brukar kallas för *det tredelade uppdraget* och det har varit vägledande i utredningens arbete. Utredningen har utgått från att innehållet i utbildningen som helhet ska bidra till uppdraget och att alla delar i det breda uppdraget är viktiga för att rusta eleverna för framtiden.

Gymnasieutbildning i första hand

Att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning innebär att utredningen har ett stort *utbildningsfokus*. Unga mellan 16 och 20 år bör vara i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. I vårt arbete har vi även enligt direktiven särskilt haft att beakta det kommunala aktivitetsansvaret. Att få ett arbete vid 16 års ålder är inte ett reellt alternativ för de flesta ungdomar. Att sakna en gymnasieutbildning innebär också att personen, oavsett en tidig anställning, är mer sårbar på arbetsmarknaden på sikt. I ljuset av att alla unga såväl ska påbörja som fullfölja en gymnasieutbildning bör även aktivitetsansvaret enligt utredningens bedömning i första hand hänvisa unga till gymnasieskolan.

Allt fler nyanlända elever

Utredningen har i uppdrag att analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen för nyanlända elever när det gäller rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan. Under utredningens arbete har situationen i samhället i stort och även i gymnasieskolan förändrats med anledning av migrationsströmmarna till Sverige, och frågor om hur förutsättningarna för nyanlända elevers utbildning kan förbättras har därför genomstrukturerat vårt arbete.

Direktivens övergripande inriktning om att alla ungdomar ska ges möjlighet att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning medför att utredningen utgår ifrån att alla nyanlända ungdomar som tillhör gymnasieskolans målgrupp i första hand ska gå i gymnasieskolan. Det ger dem möjlighet till utbildning inom ramen för ett system som omfattas av rättighetslagstiftning och tillsyn och där de möter andra ungdomar i samma ålder, vilket kan bidra till snabbare integration.

Introduktionsprogrammen behöver utvecklas

Gymnasieskolans utbildningsutbud består av tre programtyper: *yrkesprogram* och *högskoleförberedande program* (som utgör de nationella programmen) samt *introduktionsprogram*. Alla programtyperna har en viktig funktion att fylla inom gymnasieskolan. Utöver gymnasieskolans breda uppdrag som beskrivits ovan syftar introduktionsprogrammen mer specifikt till att ge behörighet till nationella program, att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket eller att förbereda för annan fortsatt utbildning eller etablering på arbetsmarknaden.

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur introduktionsprogrammen kan utvecklas så att de bättre svarar mot behoven hos och motiverar de elever som inte är behöriga till ett nationellt program samt bidrar till att förbättra elevernas studieresultat. Utredningens övergripande inriktning om att alla ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, liksom uppdraget att se över kraven för behörighet till nationella program, ställer likaså krav på att introduktionsprogrammen utvecklas ytterligare. Programmen måste också fortsätta att utvecklas med tanke på den växande och förändrade elevgrupp som går på introduktionsprogrammen. På introduktionsprogrammen

går i dag nästan enbart elever som är obehöriga till nationella program (vilket är en avsiktlig skillnad jämfört med det tidigare individuella programmet), betydligt fler nyanlända elever än tidigare och även elever från grundsärskolans målgrupp. En utgångspunkt för utredningen är därför att det krävs flera insatser runt introduktionsprogrammen.

Mindre skarpa gränser mellan de nationella programmen

Utredningen har sett det som centralt att yrkesprogrammen ska kunna vara ett attraktivt val för alla elever med intresse för ett yrkesområde. Gy11 innebar en tydligare åtskillnad mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program, en förändring som kan ha fått oavsiktliga konsekvenser. Det är ett problem om elever avstår från att välja yrkesprogram på grund av osäkerhet om behörighetsfrågor eller av tveksamhet till om utbildningen är lika bred som utbildningen på högskoleförberedande program.

Enligt direktiven ska alla nationella program ge en bred gemensam kunskapsbas och yrkesprogrammen ska ge eleverna en stärkt rättighet till grundläggande högskolebehörighet. Ett estetiskt ämne ska dessutom enligt direktiven ingå för alla elever på gymnasieskolans nationella program. Därutöver ska utredningen se över de differentierade behörighetskraven till gymnasieskolans högskoleförberedande program och yrkesprogram. Vi ska även analysera om det finns anledning att göra justeringar av det nationella utbudet av program och inriktningar i gymnasieskolan, behandla frågan om en eventuell yrkesinriktning på teknikprogrammet och undersöka om det inom vissa yrkesområden finns behov av att erbjuda elever i gymnasieskolan större möjligheter att läsa in särskild behörighet till högskolan. Utredningen menar att direktiven därmed pekar mot ett visst närmande mellan de två typerna av nationella program, även om varje program enligt direktiven fortfarande ska karaktäriseras av att det i första hand förbereder för vidare studier eller ett yrke.

Vissa arbetssätt i gymnasieskolans behöver utvecklas

En ytterligare utgångspunkt för utredningens arbete är att vissa arbetssätt i gymnasieskolan kan behöva utvecklas. Direktiven betonar att undervisningen måste upplevas som motiverande och hålla en god kvalitet samt att åtgärder måste vidtas som ger eleverna bättre förutsättningar att nå målen med utbildningen. Att alla ungdomar ska gå i gymnasieskolan ställer krav på god undervisning för alla. Det innebär bl.a. att eleverna ska få det stöd de behöver för att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Det innebär t.ex. även att eleverna i praktiken måste få den undervisningstid de minst är garanterade och att utbildningen ska bedrivas som heltidsstudier. Gymnasieskolan är dessutom en viktig social mötesplats. Det är därför centralt att eleverna är närvarande i gymnasieskolan och får tillgång till lärares tid och uppmärksamhet liksom till en bra arbetsmiljö, för att de ska kunna utvecklas och lära på bästa sätt.

2.2 Ett komplext uppdrag med vissa avgränsningar

Mycket i gymnasieskolan fungerar väl. Många elever trivs och möts av kunniga och engagerade lärare. På många skolor görs ett gott arbete, och varje dag ges ungdomar viktiga byggstenar i sin utbildning och därmed för sitt framtida liv. Utredningsarbetet innebär dock att problemområden och brister lyfts fram och belyses i syfte att klarlägga hur fler elever kan klara en gymnasieutbildning och hur gymnasieskolan kan förbättras i olika avseenden. Våra direktiv innehåller fler än 20 delområden, såväl stora och övergripande som mer detaljerade, vilket innebär att utredningens problem- och lägesbeskrivning är omfattande. Men det är samtidigt värt att inledningsvis påminna om att det varje dag pågår verksamhet av god kvalitet i gymnasieskolan och att mycket lokalt utvecklingsarbete pågår.

Utredningsuppdragets omfattning illustrerar också att gymnasieskolan är en komplex skolform med ett stort uppdrag. Vår utgångspunkt är därmed att det inte finns *ett enda* svar för att komma tillrätta med olika problem inom gymnasieskolan. Utmaningarna bör i stället mötas med en mångfald av förslag, där förändringar på flera nivåer och inom olika områden tillsammans bidrar till att fler unga

påbörjar och fullföljer en gymnasieutbildning och rustas för framtiden. Det behövs en bred uppslutning kring gymnasieskolans viktiga uppdrag och alla aktörer måste arbeta för samtliga ungdomars möjlighet att nå studieframgång.

För att möjliggöra uppdragets genomförande har utredningen valt att avgränsa arbetet mot vissa närliggande men samtidigt mycket viktiga frågeområden.

Vissa avgränsningar i linje med direktiven

Gy11 innebar många förändringar och några av dessa lyfts fram i direktiven som centrala. Det gäller bl.a. möjligheten till lärlingsutbildning, den förstärkta samverkan mellan gymnasieskolan och arbetslivet inom ramen för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning samt de förändrade kraven för grundläggande behörighet till högskolan. Det gäller även den stärkta rollen för entreprenörskap som kunskapsområde i gymnasieskolan och den ökade nationella likvärdigheten genom att möjligheten till specialutformade program och lokala inriktningar och kurser togs bort. Dessa förändringar pekas inte ut i direktivens efterföljande utredningspunkter, vilket har inneburit en viss avgränsning från dessa frågor i vårt arbete.

Grundskolans roll

I ett arbete som syftar till att öka måluppfyllelsen i gymnasieskolan aktualiseras ofta frågor som berör grundskolan. Gymnasieskolan ska bygga vidare på kunskaper från grundskolan, och genom t.ex. den starka rättighetslagstiftningen när det gäller stöd i grundskolan borde alla elever vara väl förberedda för studier i gymnasieskolan redan i dag. Detta gäller naturligtvis främst de elever som har genomgått hela eller stora delar av en grundskoleutbildning i Sverige; situationen är en annan för ungdomar som invandrat och anlänt sent till Sverige, kanske efter 16 års ålder. Att elever är väl förberedda för gymnasiestudier efter grundskolan är dock inte alltid fallet och grundskolans insatser kan behöva utvecklas ytterligare för att ge alla ungdomar goda förutsättningar att få de förkunskaper som krävs för att fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningens

uppdrag innefattar dock inte att utreda frågor inom grundskolans område och därför görs en avgränsning gentemot grundskolan.

Tillgången på lärare

Att alla elever ska ges möjlighet att fullfölja en gymnasieutbildning kräver att sådan utbildning kan bedrivas med god kvalitet och i tillräcklig omfattning. För detta behöver det finnas tillräcklig tillgång på lärare. Det råder dock för närvarande en lärarbrist, och rekryteringsbehovet när det gäller gymnasie- och gymnasiesärskollärare förväntas motsvara uppemot 12 000 heltidstjänster fram till 2019. En av gymnasieskolans och gymnasiesärskolans viktigaste utmaningar består därmed i att rekrytera och behålla välutbildade lärare. Lärarutbildningen behöver göras mer attraktiv och gymnasieskolan och gymnasiesärskolan måste utvecklas som intressanta arbetsplatser för dem som vill arbeta med unga människor och deras lärande. Många insatser görs för närvarande på läraryrkesområdet, och inom Regeringskansliet samordnas arbetet med bl.a. ett lärarlönelyft, utbyggnad av lärarutbildningarna, kompetensutvecklingsinsatser och insatser för dem som invandrar till Sverige med en utländsk lärarutbildning och som behöver komplettera sin utbildning eller få sina meriter validerade. En lärarutredning har dessutom nyligen tillsatts.⁶ Gymnasieutredningen har därför valt att avgränsa sitt arbete mot frågor som rör lärarutbildning och läraryrkesförhållanden.

Vuxenutbildningens roll

Vissa ungdomar hinner inte bli behöriga till ett nationellt program medan de fortfarande tillhör gymnasieskolans målgrupp, och ytterligare andra behöver komplettera sin gymnasieutbildning för att få önskad högskolebehörighet eller kunskaper för ett visst yrkesområde. Det är därför av stor vikt att den kommunala vuxenutbildningen är väl utbyggd och av god kvalitet. Gymnasieutredningens uppdrag innefattar inte att utreda frågor på vuxenutbildningens område och därför görs en avgränsning mot vuxenutbildningen. I vissa fall pekar vi dock på konsekvenser för vuxenutbildningen.

⁶ Dir. 2016:76.

Angelägna och hanterbara förslag

Att föreslå åtgärder för att alla elever ska påbörja och fullfölja gymnasieutbildning är ett brett uppdrag, och många utökningar av ambitionerna i gymnasieskolan skulle kunna vara möjliga. Utredningen föreslår ett antal sådana utökningar och lämnar finansieringsförslag för dessa. Större utökningar av gymnasieskolans uppdrag kräver ett reformutrymme, vilket inte finns anvisat för utredningen, men vi bedömer att mycket ytterligare kan göras inom nuvarande ramar. En annan viktig faktor att beakta är den nämnda lärarbristen, vilken har medfört att utredningen bl.a. har varit restriktiv med förslag som ytterligare ökar lärares administrativa arbete. Gymnasieskolan bör dessutom inom en rimlig tidshorisont ha kapacitet att hantera förslagen för att de ska vara relevanta, samtidigt som förslagen ska vara långsiktiga. Vi lämnar därför sammanfattningsvis många förslag som kan stärka gymnasieskolan utifrån bedömningen att förslagen ska vara angelägna, viktiga för utveckling och hanterbara. Lärartillgången är ett problem men med den höga ambition som finns i utredningens direktiv bör förslagen vara flera och ett utvecklingsarbete måste ses i ett långsiktigt perspektiv.

2.3 Metodval och arbetssätt

Gymnasieutredningen har arbetat utifrån en kombination av metoder för att belysa och besvara de olika frågeställningarna i utredningens uppdrag. Vi har bl.a. gått igenom ett stort antal aktuella studier samt forskning och statistik. På så sätt har utredningen kunnat visa utvecklingsmönster och brister på vissa områden. Därutöver har utredningen genomfört ett antal rättsgenomgångar.

Vi har även arbetat med ett brett samrådsförfarande genom fokusgrupper, referensgrupper, andra samråd och möten samt intervjuer. Fokusgrupperna, som innebär en kvalitativ metod, har främst syftat till att ta del av praktiska erfarenheter och problem. Fokusgrupperna har bl.a. bestått av elever, lärare, rektorer, representanter för skolhuvudmän, elevhälsopersonal, samt studie- och yrkesvägledare. Referensgrupperna har inneburit en möjlighet att t.ex. inhämta synpunkter och uppgifter samt få vägledning vad gäller relevanta studier. Dessa grupper har bl.a. omfattat representanter för intresseorganisationer och det civila samhället liksom representanter för myn-

digheter, fackföreningar, intresse- och arbetsgivarorganisationer samt högskolor och universitet. Enskilda samråd har även hållits med vissa centrala aktörer. För en utförlig samrådslista, se kapitlet *Samråd*.

Utredningen har vidare genomfört ett antal verksamhetsbesök på gymnasieskolor, anordnat ett referensgruppsmöte med forskare om ämnesbetyg och genomfört ett stort antal möten och intervjuer med bl.a. myndigheter, representanter för arbetsmarknadens parter och branschorganisationer. Utredningen har även deltagit vid möten inom ramen för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning samt Skolverkets egeninitierade programråd för högskoleförberedande program. I enlighet med utredningens direktiv har även samråd hållits med de pågående statliga utredningar som arbetar med angränsande uppdrag. Bland annat har samråd hållits med 2015 års skolkommision (U 2015:03), Tillträdesutredningen (U 2016:1), Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06) samt Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro (U 2015:11).

I syfte att få kvalificerade underlag till analyser och förslag har utredningen lagt ut ett antal uppdrag på enskilda forskare, konsulter och på Statistiska centralbyrån (SCB). Utredningen publicerar resultaten av ett urval av konsultuppdragen som bilagor till detta betänkande. Därutöver har utredningen haft kontakter med Skolverket som löpande bistått utredningen med bl.a. statistikfrågor.

En expertgrupp med representanter för olika sakenheter och departement i Regeringskansliet samt tjänstemän från Skolverket och Skolinspektionen har varit knuten till utredningen och löpande bidragit med kunskap om och synpunkter på utredningens arbete och förslag. Utredningen har även haft en parlamentarisk referensgrupp med representanter från de åtta riksdagspartierna. Den parlamentariska referensgruppen har beretts tillfälle att ge sina övergripande synpunkter på utredningens arbete och förslag.

Det finns dock inte heltäckande empiriskt material för utredningens samtliga frågor. Problembeskrivning och förslag bygger på indikationer på brister, diskussioner om de mönster som framträtt samt utredningens överväganden.

När flera grupper eller aktörer som utredningen genomfört möten med avses, används ofta i detta betänkande begreppet samråd för att underlätta läsningen.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning på svenska respektive engelska. Därefter följer utredningens författningsförslag. Kapitel 2 är en inledning som följs en kort historik gällande gymnasieskolan, kapitel 3. Efter detta följer 20 kapitel med utredningens genomgång av den aktuella situationen och problembilden vad gäller de frågeområden som ingått i utredningens uppdrag. I kapitel 24 sammanfattar vi problembilden och presenterar utredningen samlade bedömningar. I kapitel 25 följer sedan utredningens samtliga förslag.

Förslagskapitlet följs av konsekvenser (kapitel 26) och författningskommentarer (kapitel 27). Därefter anges referenser och vilka samråd utredningen genomfört. Bilagorna 1, 2 och 3 utgörs av utredningens direktiv. Därefter följer ytterligare 9 bilagor som kompletterar utredningens problem- och lägesbeskrivning och som har utgjort underlag till utredningens arbete.

3 Gymnasieskolan – en kort historik

Som en bakgrund beskrivs i detta avsnitt kort gymnasieskolans framväxt – från den allra tidigaste utbildningen i Sverige till hur gymnasieskolan ser ut i dag. I de två senaste gymnasieutredningarna återfinns en utförlig redovisning av gymnasieskolans historik och för fördjupning i ämnet hänvisas till dessa betänkanden.¹

3.1 En längre tillbakablick

Ursprunget till gymnasieskolan kan när det gäller de teoretiska utbildningarna sägas vara de domskolor och katedralskolor som fanns i Sveriges stiftsstäder. På yrkesområdet har utbildningen historiskt sett bedrivits av näringslivet; exempelvis var det mästare inom hantverksyrkena som lärde upp lärlingar inom respektive yrke. Så småningom etablerades olika typer av yrkesskolor, såsom verkstadsskolor och handelsskolor. Efter ett riksdagsbeslut 1968 sammanfördes de olika typerna av skola som fanns efter den obligatoriska skolan (gymnasium, fackskola och yrkesskola) i en gemensam *gymnasieskola*, vilken infördes tre år senare.² I samband med detta trädde också en ny läroplan, *Läroplan för gymnasieskolan* (Lgy70), i kraft. Gymnasieskolan, ibland kallad linjegymnasiet, var indelad i totalt 22 olika linjer. De teoretiska linjerna, som tidigare hade funnits i gymnasiet, var treåriga medan alla övriga linjer var tvååriga. Den treåriga tekniska linjen hade därtill ett frivilligt fjärde år. Dessutom fanns ett stort antal s.k. specialkurser. Det enda ämne som var obligatoriskt på samt-

¹ SOU 2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola, s. 195 ff. samt SOU 2002:120: Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan, bilaga 4.

² Prop. 1968:140.

liga program var ämnet svenska även om bl.a. matematik och engelska kunde väljas till.

I samband med införandet av Lgy70 minskade tiden för yrkesämnen. Gymnasieskolans yrkesutbildning betraktades inte heller som en färdigutbildning utan en sådan var tänkt att ske i samband med en anställning efter gymnasieskolan.

Studentexamen hade avskaffats i gymnasiet, dvs. på de teoretiska utbildningarna, några år tidigare.³ I stället för examen inrättades centrala prov som skulle kontrollera elevernas kunskaper och utgöra stöd för betygssättningen. I linjegymnasiet tillämpades ämnesbetyg.

3.2 Programgymnasiet och 1990-talsreformerna

Ganska snart efter att den integrerade gymnasieskolan hade införts tillsattes olika utredningar som skulle se över strukturen, och ett par omfattande utredningar presenterade sina förslag under 1980-talet.⁴ Större förändringar dröjde dock till en proposition från regeringen 1991.⁵ Förslagen innebar en omfattande reform med förändringar av gymnasieskolans struktur. Även en ny läroplan, *Läroplan för de frivilliga skolformerna* (Lpf94), beslutades i samband med reformen.⁶

En viktig förändring var att linjerna, som tidigare hade haft olika längd, gjordes om till treåriga nationella program. Totalt skapades 16 nationella program varav 2 var studieförberedande och övriga var antingen yrkesförberedande eller både och. Majoriteten av programmen hade olika inriktningar, s.k. grenar.

Omfattningen på respektive program beskrevs i antal poäng, 2 150 eller 2 370 poäng, och poängantalet skulle i princip motsvara antalet undervisningstimmar totalt. En minsta garanterad undervisningstid infördes för varje nationellt program. En annan nyhet var att programmen delades upp i kurser. De kortaste kurserna motsvarande 30 poäng, många kurser ca 100 poäng och en del ännu fler. Motiveringen till att den kursutformade gymnasieskolan introducerades var att den skulle innebära ett mer flexibelt system som

³ Prop. 1964:171.

⁴ SOU 1981:96: En reformerad gymnasieskola; SOU 1986:2 och 1986:3: En treårig yrkesutbildning, del 1 och 2.

⁵ Prop. 1990/91:85.

⁶ Prop. 1992/93:250.

var öppet för långsiktig utveckling. Dessutom skulle samverkan kunna bli möjlig, både mellan olika program och mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Även elevernas ökade valfrihet betonades.⁷ Som en följd av kursutformningen kom också betygssystemet att förändras. Ämnesbetygen, som hade varit normrelaterade enligt skalan 1–5, ersattes av kursbetyg samt ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem med betygstegen IG, G, VG och MVG.⁸

Det var inte bara kursutformningen som syftade till valfrihet och flexibilitet. Det skapades också en möjlighet att inrätta specialutformade program. Även lokala grenar (inriktningar) kunde anordnas av skolan, t.ex. utbildningar som var anpassade till det lokala näringslivet. En annan möjlighet till ökad valfrihet var elevernas individuella val och det specialarbete som alla elever skulle genomföra och som eleven själv valde ämne för.

Andra förändringar vid reformen var att de två typerna av program, studieförberedande respektive yrkesförberedande program, skulle bli mer likvärdiga. Utöver att alla program blev treåriga infördes åtta s.k. kärnämnen⁹ som var obligatoriska, oavsett program. En av grundtankarna bakom den nya gymnasieskolans struktur var att öppna vägen för alla gymnasiestuderande att gå vidare till högre studier. Ett fullföljt treårigt program, i vilket kärnämnen ingick, gav allmän högskolebehörighet.

På de yrkesförberedande programmen skulle minst 15 veckor bestå av arbetsplatsförlagd utbildning (APU). Lärandet på en arbetsplats ökade därmed jämfört med de utbildningar som hade getts i enlighet med Lgy70.

Det pågick också andra omställningar för skolan under den tid när 1990-talets gymnasiereform genomfördes. Den s.k. kommunaliseringen innebar att kommunerna fick det samlade verksamhetsansvaret för skolan, inklusive ett odelat arbetsgivaransvar för bl.a. lärare och skolledare. Mål- och resultatstyrning infördes i stället för att organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reglerades från statligt håll.¹⁰ Fristående skolor på gymnasienivå gavs förutsätt-

⁷ Prop. 1990/91:85.

⁸ Prop. 1992/93:250.

⁹ Svenska (senare även svenska som andraspråk), matematik, engelska, idrott och hälsa, samhällskunskap, naturkunskap, estetisk verksamhet och religionskunskap.

¹⁰ Prop. 1988/89:4; prop. 1989/90:41; prop. 1990/91:18.

ningar att verka på i stort sett likvärdiga villkor som kommunala skolor. De fristående skolorna kunde t.ex. få offentligt stöd i form av bidrag från elevernas hemkommuner. Eftersom de fristående skolorna ännu inte var en del av skolväsendet erbjöd de inte de nationella programmen men utbildningen i de fristående gymnasieskolorna skulle ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarade mot utbildningen på de nationella programmen.¹¹ Samtidigt infördes även det s.k. fria skolvalet, dvs. möjligheten för elever att välja skola.¹²

Kommunerna blev nu också skyldiga att erbjuda gymnasieutbildning till alla ungdomar i åldrarna 16–19 år. För elever som inte hade tagits in på något nationellt program blev kommunerna i och med gymnasiereformen skyldiga att erbjuda individuella program (IV). Dessa skulle motsvara nationella program eller syfta till att stimulera eleven att senare gå över till ett sådant program. Bland annat var införandet av IV motiverat av att elever som saknade tillräckliga kunskaper för att kunna tillgodogöra sig en gymnasieutbildning ändå skulle ges möjlighet att få grundläggande kunskap. Det skulle också skapa motivation och vägleda elever som var omotiverade. Tidigare hade ungdomar som saknade grundskoleutbildning tillhört vuxenutbildningens målgrupp.¹³

3.3 Diskussioner om förändringar

Några mindre anpassningar av strukturen genomfördes en kort tid efter gymnasieskolans reformering i början av 1990-talet. Exempelvis beslutade riksdagen om ett antal ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2000¹⁴ eftersom kursutformningen, som alltså nyss hade införts, behövde förändras något. Samtliga program skulle nu omfatta 2 500 gymnasiepoäng men poängantalet skulle inte längre motsvara den faktiska undervisningstiden för eleven utan den beräknade arbetsinsatsen. Storleken på kurserna gjordes också om, dels så att inga kurser var mindre än 50 gymnasiepoäng, dels så att alla kurser

¹¹ Prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

¹² Prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406.

¹³ Prop. 1990/91:85.

¹⁴ Prop. 1997/98:169.

hade ett poängtal delbart med 50. Specialarbetet gjordes om till ett projektarbete som gav 100 gymnasiepoäng.

Uppdelningen i program ändrades något. Ett nytt teknikprogram skapades som ersättning för den tidigare tekniska grenen på naturvetenskapsprogrammet. Även grenarna, som bytte namn till inriktningar, förändrades något.

Kort därefter tillsattes en parlamentarisk utredning, Gymnasiekommittén 2000, som i december 2002 föreslog ett antal genomgripande förändringar av programstrukturen.¹⁵ Strukturen skulle ändras genom att gymnasieskolan fick åtta olika ingångar, indelade efter sektorer. Tanken var att eleven successivt skulle välja inriktning på sina studier – först sektor, sedan inriktning och därefter fördjupning. Dessutom skulle det individuella valet och gymnasiearbetet präglade utbildningen. Elever skulle därtill tillhöra samma sektor oavsett om de planerade att gå vidare till högre studier eller direkt ut i arbetslivet efter fullföljd gymnasieutbildning. På så sätt skulle skillnaderna mellan yrkesförberedande och studieförberedande utbildningar minska.

Gymnasiekommittén 2000 utredde också frågan om hur betygssystemets upplevda stress kunde minskas. En av frågorna som sågs över var om betyg skulle ges som kursbetyg eller ämnesbetyg, där utredningens förslag var att kursbetygen skulle behållas.

Den proposition som följde på betänkandet innehöll förslag som var tänkta att träda i kraft hösten 2007; reformen kallades därefter Gy07.¹⁶ Propositionens förslag skiljde sig dock betydligt från förslagen från Gymnasiekommittén 2000. Programmen skulle i Gy07 vara desamma som tidigare, dvs. det blev inga breda ingångar. Strukturen på programmen skulle ändras något genom att historia tillkom som kärnämne. Dessutom skulle projektarbetet ersättas av ett gymnasiearbete. Bland förslagen fanns också ett förslag om att införa en gymnasieexamen som skulle ges till de elever som hade minst godkänt betyg i minst 90 procent av de poäng som krävs för fullständig studiegång, inklusive ett godkänt betyg på gymnasiearbetet. En annan större förändring var att kursbetygen skulle ersättas av ämnesbetyg.

¹⁵ SOU 2002:120: Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.

¹⁶ Prop. 2003/04:140.

3.4 Förändringar i samband med Gy11

Propositionen om Gy07 hade beslutats av riksdagen och reformen höll på att implementeras när det blev regeringsskifte 2006. Den tillträdande regeringen avbröt reformen och tillsatte i stället en egen utredning om gymnasieskolan. Den utredningen presenterade sitt betänkande 2008.¹⁷ Förslagen resulterade i den proposition som ligger till grund för dagens gymnasieskola, Gy11.¹⁸ Utbildningar som påbörjades läsåret 2011/12 var de första som omfattades av reformen.

Uppdelningen i olika program förändrades genom Gy11, med de största förändringarna sedan 1990-talet. Från och med hösten 2011 omfattar gymnasieskolan nationella program och introduktionsprogram. Det finns 18 nationella program, varav 12 yrkesprogram och 6 högskoleförberedande program, med totalt 60 olika inriktningar. På flera sätt ökade skillnaderna mellan dessa två typer av nationella program.

En första förändring var att behörighetskraven till de nationella programmen i gymnasieskolan höjdes i och med Gy11. För behörighet till ett yrkesprogram skulle det krävas godkänt betyg i 8, och till högskoleförberedande program skulle det krävas godkänt i 12, av grundskolans minst 16 ämnen. Detta innebar en förändring gentemot de tidigare kraven på godkända betyg i endast svenska, engelska och matematik, dvs. 3 ämnen, och motiverades med att elever ofta fick stöd för att klara nivån för godkända betyg i dessa 3 ämnen men att det samtidigt innebar att dessa ämnen prioriterades på bekostnad av andra ämnen. Elever med få godkända ämnen från grundskolan var också dåligt rustade för studier på ett nationellt program, menade regeringen.

Kärnämnen, dvs. de kurser som var obligatoriska för samtliga elever på de nationella programmen, förändrades något och kom i stället att kallas gymnasiegemensamma ämnen. Historia lades till som ett sådant ämne medan estetisk verksamhet togs bort, även om alla elever i Gy11 ska erbjudas minst en sådan kurs.

En skillnad mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram var att det skulle vara obligatoriskt att läsa de kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet enbart på de förstnäm-

¹⁷ SOU 2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

¹⁸ Prop. 2008/09:199.

da. Elever på yrkesprogrammen gavs dock rätt att läsa till dessa kurser om de så önskade, under gymnasieutbildningen eller senare inom komvux. Värt att nämna i sammanhanget är att kraven för grundläggande behörighet till högskolan höjdes i samband med Gy11-reformen, med krav på mer omfattande studier än tidigare i svenska eller svenska som andraspråk och i engelska. Höjningen motiverades med att elever behövde vara bättre förberedda för studier på högskolenivå.

De högskoleförberedande programmen ska ge eleverna en grund för fortsatt utbildning på högskolenivå. Yrkesprogrammen ska ge eleverna en grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning. För den som nått målen för utbildningen på ett nationellt program infördes en gymnasieexamen, där det finns två typer av examina – yrkesexamen och högskoleförberedande examen. Det gjordes inga ändringar när det gäller kursbetygssystemet, men en ny betygsskala infördes samtidigt som Gy11 för såväl grundskolan som gymnasieskolan.

I propositionen som låg till grund för Gy11 konstaterade regeringen att gymnasieskolan hade blivit alltmer diversifierad genom att antalet specialutformade program hade ökat kraftigt och ett stort utbud av lokala inriktningar och lokala kurser hade uppstått.¹⁹ Detta bedömdes skapa otydlighet i vad studierna egentligen innehöll och riskerade den nationella likvärdigheten. Möjligheten till specialutformade program togs därför bort. I stället finns nu möjlighet att skapa särskilda varianter inom ramen för de nationella programmen, men dessa ska vara nationellt kvalitetssäkrade genom att de ska godkännas av Skolverket. Kriterierna för godkännande innebär bl.a. att det ska finnas en lokal eller regional efterfrågan på de kunskaper och färdigheter som utbildningen ger.

Tidigare skulle de kunskaper och färdigheter som utbildningarna vid de fristående skolorna gav motsvara dem från de nationella programmen till art och nivå. Detta ändrades i och med Gy11. De fristående skolorna blev 2011 en del av skolväsendet och samma regelverk gäller för dem som för de kommunala skolorna. Även på de fristående skolorna erbjuds alltså numera utbildning i form av nationella program.

¹⁹ Prop. 2008/2009:199.

För yrkesprogrammen infördes en modell för lärlingsutbildning som innebär att utbildningen på ett yrkesprogram kan vara antingen i huvudsak skolförlagd eller i huvudsak arbetsplatsförlagd. Gymnasial lärlingsutbildning ska i huvudsak vara förlagd till en eller flera arbetsplatser. För teknikprogrammets del infördes en valbar vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år.

De individuella program som införts på 1990-talet kom i samband med Gy11 att ersättas av fem olika s.k. introduktionsprogram.²⁰ Syftet med att införa dessa fem program var att utbildningen bättre skulle anpassas till respektive elevs behov. Exempelvis infördes introduktionsprogrammet språkintrödnktion för ungdomar som nyligen har anlänt till Sverige och som ännu inte har uppnått de betyg som krävs för behörighet till ett nationellt program. Utbildningen på introduktionsprogrammen syftar till förberedelser för fortsatt utbildning eller för arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis innebar reformen Gy11 flera stora förändringar för gymnasieskolan. Yrkesprogram respektive högskoleförberedande program skulle nu i högre grad ge en god yrkesutbildning *respektive* en god förberedelse för högskolestudier. Fokus sattes även på högre krav, bl.a. genom högre behörighet till nationella program och genom införandet av en gymnasieexamen. Kort tid har gått sedan reformen men i detta betänkande kommer flera konsekvenser av förändringarna att belysas utifrån nuläget.

²⁰ Prop. 2009/10:165.

4 Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan

Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Utredningen ska också dels utreda och lämna förslag som innebär att de nationella programmen i gymnasieskolan vidareutvecklas och ger en bred gemensam kunskapsbas, dels kartlägga den målgrupp som i dag inte går vidare till en gymnasieutbildning samt den målgrupp som inte fullföljer sådan utbildning.¹

Som en utgångspunkt för utredningens förslag tecknas i det här kapitlet en bakgrundsbild av situationen i dagens gymnasieskola. Bland annat redovisar utredningen översiktligt det aktuella läget vad gäller andelen elever som är behöriga till nationella program, andelen ungdomar som inte börjar i gymnasieskolan efter grundskolan, ungdomars studieval och fördelningen av elever mellan olika program och programtyper, genomströmningen i gymnasieskolan samt betygsresultat.

4.1 Utvecklingen av behörigheten till gymnasieskolans nationella program

Trots att en ökad andel ungdomar saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program påbörjar nästan alla ungdomar som avslutat grundskolan en utbildning i gymnasieskolan.

¹ Dir. 2015:31.

4.1.1 Ökad andel obehöriga elever från grundskolan

För att bli behörig till ett av gymnasieskolans 18 nationella program krävs att en elev har tillräckligt många godkända betyg från grundskolan. Som beskrivs närmare i kapitel 13 *Behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program* är behörighetskraven för att bli antagen till ett yrkesprogram respektive ett högskoleförberedande program olika. För behörighet till yrkesprogram krävs godkända betyg i 8 ämnen och för behörighet till de högskoleförberedande programmen krävs godkända betyg i 12 ämnen. Elever som inte har tillräckligt många godkända betyg för att antas till något av de nationella programmen är i stället behöriga till något av gymnasieskolans fem introduktionsprogram.

Som framgår av tabell 4.1 nedan har andelen ungdomar som lämnar grundskolan utan att vara behöriga till något av de nationella programmen ökat de senaste åren. År 2015 var andelen obehöriga 14,4 procent, vilket motsvarade ca 14 000 elever. Andelen obehöriga hade därmed ökat med drygt 2 procentenheter på fyra år.²

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 har 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, ökat kraftigt. Om denna grupp inte tas med i beräkningen uppgår andelen obehöriga elever till gymnasieskolans nationella program hösten 2016 till 12,7 procent.³

² Elever som gått i sommarskola efter grundskolans årskurs nio, och där uppnått godkända betyg i fler grundskoleämnen, ingår inte i statistiken.

³ www.skolverket.se/om-skolverket/press/pressmeddelanden/2016/pressmeddelanden-2016-1.244816/manga-nyanlanda-saknar-behorighet-till-gymnasieskolan-1.253678 hämtad 2016-09-30. Elever med okänd bakgrund ingår i beräkningen av andelen obehöriga till gymnasieskolans nationella program som redovisas i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Andelen elever som lämnade grundskolan utan att vara behöriga att söka till något av gymnasieskolans nationella program 2011–2015. Obehöriga elever i procent

| År | Andel obehöriga |
|------|-----------------|
| 2011 | 12,3 % |
| 2012 | 12,5 % |
| 2013 | 12,4 % |
| 2014 | 13,1 % |
| 2015 | 14,4 % |
| 2016 | 16,9 % |

Källa: Skolverket.

Det finns ett samband mellan elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program och faktorer som kön, föräldrarnas utbildningsbakgrund och om eleverna har svensk eller utländsk bakgrund. En betydligt större andel pojkar än flickor är obehöriga till de nationella programmen. Av tabell 4.2 nedan framgår bl.a. att 12,7 procent av flickorna och 16,1 procent av pojkarna 2015 var obehöriga. Det skiljer alltså nästan 3,5 procentenheter i behörighetsgrad mellan könen.

Tabell 4.2 Andelen flickor och pojkar som inte var behöriga till något nationellt program i gymnasieskolan 2011–2015, procent

| År | Flickor | Pojkar |
|------|---------|--------|
| 2011 | 11,1 % | 13,3 % |
| 2012 | 11,1 % | 13,8 % |
| 2013 | 11,1 % | 13,7 % |
| 2014 | 11,7 % | 14,5 % |
| 2015 | 12,7 % | 16,1 % |

Källa: Skolverket.

Utvecklingen över tid visar att såväl en mindre andel flickor som pojkar blir behöriga till gymnasieskolans nationella program, men andelen pojkar som inte blir behöriga har ökat mer än andelen obehöriga flickor. Andelen flickor som inte var behöriga till ett nationellt program ökade med 1,6 procentenheter mellan 2011 och 2015. Under samma period ökade andelen obehöriga pojkar med 2,8 procentenheter.

Andelen elever som inte får tillräckligt bra betyg i grundskolan för att bli behöriga till gymnasieskolans nationella program har alltså ökat över tid. För elever med svensk bakgrund har andelen obehöriga till gymnasieskolan emellertid inte förändrats de senaste fem åren utan ligger stadigt på ca 9 procent. Tidigare var majoriteten av de elever som inte var behöriga till gymnasieskolan födda i Sverige med minst en svenskfödd förälder. Denna grupp har nu minskat till att 2015 utgöra under hälften av de obehöriga eleverna.

Enligt Skolverket kan ca 85 procent av den försämrade gymnasiebehörigheten förklaras av att elever invandrat efter ordinarie skolstart och att denna elevgrupp haft en sämre resultatutveckling än andra. Andelen elever som invandrat efter skolstart har ökat från ca 3 procent 2006 till drygt 8 procent 2015. Andelen obehöriga i denna elevgrupp ökade från 37 procent 2006 till 50 procent 2015. Den genomsnittliga invandringsåldern har samtidigt ökat från sju till nio år. Många invandrade elever har därmed haft betydligt kortare tid på sig att nå målen för utbildningen i grundskolan. De som invandrat efter ordinarie skolstart kommer också i allt större utsträckning från länder med svaga skolsystem.⁴ Totalt sett hade närmare 30 procent av samtliga elever som lämnade grundskolan 2015 utan att vara behöriga till gymnasieskolan invandrat efter ordinarie skolstart. Sedan 2012 utgörs denna grupp i huvudsak av elever som kommit till Sverige under grundskolans årskurs 6–9.

Även om det finns ett samband mellan såväl kön som i vilken mån eleverna har utländsk bakgrund för behörighetsgraden till gymnasieskolans nationella program finns störst skillnad i andelen behöriga mellan elever vars föräldrar har hög respektive låg utbildning.

⁴ Skolverket: Invandringens betydelse för skolresultaten. Skolverkets analyser. 2016.

Tabell 4.3 Andel obehöriga elever till gymnasieskolans nationella program uppdelat efter föräldrarnas högsta utbildningsnivå 2011–2015, procent

| År | Förgymnasial | Gymnasial | Eftergymnasial |
|------|--------------|-----------|----------------|
| 2011 | 39 % | 15 % | 5 % |
| 2012 | 41 % | 15 % | 5 % |
| 2013 | 42 % | 15 % | 5 % |
| 2014 | 44 % | 16 % | 5 % |
| 2015 | 48 % | 16,5 % | 6 % |

Källa: Skolverket

Av tabell 4.3 ovan framgår att 6 procent av de elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning inte blev behöriga till gymnasieskolans nationella program 2015. Andelen hade ökat med 1 procentenhet från föregående år och hade dessförinnan varit oförändrad sedan 2011.

För elever med föräldrar med gymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå blev 16,5 procent inte behöriga till gymnasieskolans nationella program 2015. Det var en ökning med 0,5 procentenheter från föregående år och en ökning med 1,5 procentenhet sedan 2011.

Störst var försämringen i behörighet bland elever vars föräldrar hade förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå. År 2015 blev nästan hälften, 48 procent, inte behöriga till gymnasieskolans nationella program. Andelen obehöriga elever med lågutbildade föräldrar har ökat kontinuerligt över tid. År 2011 var andelen obehöriga elever med lågutbildade föräldrar 39 procent och andelen har ökat samtliga år sedan dess.⁵ Ökningen mellan 2011 och 2015 uppgick till 9 procentenheter. Gruppen föräldrar med förgymnasial utbildning är till antalet mindre än gruppen föräldrar med högst gymnasial utbildning respektive gruppen med eftergymnasial utbildning. Sammansättning av gruppen föräldrar med som högst förgymnasial utbildning har påverkats mycket av invandringen under den redovisade perioden. Det är därför osäkert att jämföra gruppen elever vars föräldrar har förgymnasial utbildning över tid och vid tolkning av statistiken uppdelad på utbildningsnivå bör olikheter i invandrargrupper över tid beaktas.⁶

⁵ Skolverkets officiella statistik. www.skolverket.se/ hämtad 2016-09-22.

⁶ Uppgift i e-postmeddelande Skolverket 161010.

4.1.2 De flesta ungdomar börjar gymnasieskolan efter grundskolan

Arbetsmarknaden och samhället i stort har förändrats på ett betydande sätt det senaste halvsekle. Kraven på formell utbildning för att få en anställning har ökat och alternativet att söka sig till arbetsmarknaden direkt efter avslutad grundskola finns i praktiken numera inte för de allra flesta ungdomar. Denna utveckling kan bl.a. illustreras med andelen ungdomar som påbörjat gymnasiestudier direkt efter avslutad grundskola; i mitten av 1970-talet började ca två tredjedelar av de ungdomar som gått ut grundskolan en gymnasieutbildning. I början av 1980-talet hade andelen stigit till drygt 80 procent och tio år senare till knappt 90 procent. Andelen som påbörjade studier i gymnasieskolan direkt efter grundskolan steg till dagens nivåer bl.a. som ett resultat av inrättandet av individuella program (IV) som en del av gymnasieskolan på 1990-talet. Trots att andelen obehöriga till de nationella programmen har ökat påbörjar i dag nästan alla ungdomar som avslutat grundskolans årskurs 9 en utbildning i gymnasieskolan. De som inte är behöriga till ett nationellt program börjar på något av de fem introduktionsprogrammen⁷.

Mellan 2007 och 2012 låg andelen elever som började i gymnasieskolan direkt på hösten efter att de gått ut grundskolans årskurs nio på våren samma år tämligen konstant runt 98,5 procent. Hösten 2013 sjönk andelen något till knappt 98 procent och 2014 sjönk andelen ytterligare till knappt 97,5 procent, för att 2015 åter stiga till 98 procent. Detta innebar att mellan 1,5 och 2,5 procent av ungdomarna under perioden inte påbörjade en gymnasieutbildning direkt efter grundskolan.

En del elever börjar emellertid av olika orsaker gymnasieskolan ett eller två år efter att de har gått ut grundskolan. Utredningen har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att undersöka i vilken omfattning elever som gått ut grundskolan påbörjar en gymnasieutbildning inom två år. Det statistiska underlaget omfattar elever som gick ut grundskolan 2011, 2012 och 2013. En fullständig redogörelse för resultaten av undersökningen återfinns i utredningens bilaga 4.

⁷ Introduktionsprogrammen har från och med hösten 2011 ersatt individuella program (IV) och utgör en av gymnasieskolans tre programtyper vid sidan av yrkesprogrammen och de högskoleförberedande programmen.

Resultaten visar att gruppen som inte börjar i gymnasieskolan inom två år är förhållandevis liten samtliga undersökta år – mellan 0,51 och 0,73 procent av respektive årskull – vilket motsvarar ungefär 500–700 personer (tabell 4.4).

Tabell 4.4 Elever som inte påbörjar en gymnasieutbildning inom två år efter avslutad grundskola åren 2011–2013, antal och andel

| År | Antal elever | Andel |
|------|--------------|--------|
| 2011 | 614 | 0,57 % |
| 2012 | 514 | 0,51 % |
| 2013 | 697 | 0,73 % |

Källa: SCB.

En stor andel, omkring 60 procent av dem som inte började i gymnasieskolan inom två år, var inte behöriga till nationella program. Fler pojkar än flickor började inte i gymnasieskolan men skillnaden har minskat över tid. Av dem som inte började i gymnasieskolan inom två år 2013 var 54 procent pojkar och 46 procent flickor. Omkring 60 procent hade svensk bakgrund och ca 40 procent hade utländsk bakgrund samtliga undersökta år.

Det är alltså en liten grupp som inte påbörjar en gymnasieutbildning inom två år efter avslutad grundskola. Gruppen är dessutom ännu mindre om man beaktar att en förhållandevis stor andel, ungefär en fjärdedel, av ungdomarna som gick ut grundskolan 2011–2013 och som inte började i gymnasieskolan inom två år inte längre var folkbokförda i Sverige och kan antas ha lämnat landet. Det innebär alltså att många av dem som ingår i statistiken över ungdomar som inte påbörjat gymnasiestudier inom två år inte längre ingår i gymnasieskolans målgrupp.⁸

⁸ Det finns två viktiga grupper som inte fångas in genom SCB-undersökningen – dels elever som gått på grundsärskolan, dels nyanlända ungdomar som inte har gått i svensk grundskola. Vad gäller elever som gått i grundsärskolan saknas individdata, vilket gör att det inte går att följa elevernas övergång till gymnasiesärskolan eller gymnasieskolan.

4.1.3 Nyanlända i gymnasieåldern

Ovan beskrivs hur andelen obehöriga elever till gymnasieskolans nationella program som har gått i svensk grundskola har ökat. Antalet ungdomar som anländer till Sverige och som redan uppnått gymnasieåldern men som inte har gått i svensk grundskola ökar samtidigt kraftigt. Ungdomar som invandrar i gymnasieåldern är i de allra flesta fall inte behöriga till gymnasieskolans nationella program, och eftersom de saknar kunskaper i det svenska språket börjar de flesta nyanlända ungdomar i gymnasieåldern på introduktionsprogrammet språkintrouktion.

Sverige har under många år haft en stor invandring, främst i form av asyl- och anhöriginvandring. Under 2015 anlände totalt 163 000 personer till Sverige. Av dessa var 40 000 i åldersgruppen 13–18 år⁹, dvs. ungdomar i gymnasieåldern eller ungdomar som inom några år kommer att ingå i gymnasieskolans målgrupp.¹⁰ Antalet ungdomar i åldersgruppen 16–18 år som kom 2015 motsvarade en ökning med nästan 8 procent av denna åldersgrupp i Sverige. Den stora ökningen av antalet nyanlända har medfört en kraftig ökning av antalet nyanlända elever i gymnasieskolan. Av gymnasieskolans elever hösten 2015 var 8,4 procent av eleverna antingen folkbokförda i Sverige och nyinvandrade eller inskrivna på språkintrouktion utan svenskt personnummer¹¹.

En forskare vid Luleå tekniska universitet har gjort beräkningar på data från 2014 på uppdrag av utredningen. Resultaten visar att ca 94 procent av de nyanlända i gymnasieskolan var 18 år eller yngre när de började i gymnasieskolan. De tre länder där flest nyanlända gymnasieelever var födda var Afghanistan, Somalia och Syrien.¹²

Under perioden november 2014 och november 2015 kom många ungdomar till Sverige utan sina vårdnadshavare. En stor majoritet av

⁹ Särskilt många ungdomar, 27 400, återfanns i åldersgruppen 15–17 år.

¹⁰ I redovisningen ingår två grupper: 1) personer som varit inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem de senaste 12 månaderna (från den 22 november 2014) och som fortfarande var inskrivna den 22 november 2015, 2) personer med uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller som anhörig 2015 (fram till den 22 november 2015). Det finns även nyanlända som inte ingår i redovisningen. En del personer blir aldrig inskrivna i mottagningssystemet, exempelvis kvotflyktingar (1 900 personer 2015) och anhöriginvandrade som får uppehållstillstånd före ankomst. Skolverket: Nyanlända – aktuell statistik november 2015, pm 2016-01-11.

¹¹ Ytterligare en halv procent av eleverna i gymnasieskolan saknade svenskt personnummer men gick på ett annat program än språkintrouktion.

¹² Therese Sehlstedt: Nyanlända i gymnasieskolan. Underlag till Gymnasieutredningen. Gymnasieutredningens diarium, dnr U2015:01/2015/8.

de ungdomar som kom till Sverige i gymnasieåldern är pojkar. Högst andel pojkar, 89 procent, fanns i årskullen född 1999 (16-åringar).¹³

Även om gruppen nyanlända är heterogen finns en tendens att de elever som anlänt till Sverige under senare år i högre utsträckning har en svagare utbildningsbakgrund än denna grupp har haft tidigare. Detsamma gäller den utbildningsbakgrund som ungdomarnas föräldrar har. Även om uppgifterna från de undersökningar som genomförts är osäkra och måste tolkas med försiktighet eftersom de bygger på självskattningar och har låg svarsfrekvens visar de resultat som ändå finns att andelen nyanlända elever med föräldrar som har högst förgymnasial utbildning ökar.¹⁴

Frågan om nyanlända ungdomars deltagande i gymnasieutbildning är på flera sätt komplex att följa upp. Det saknas samlad statistik över andelen ungdomar som kommit till Sverige de senaste åren och som börjar i gymnasieskolan.¹⁵ Vid Skolverket pågår ett utvecklingsarbete för att förbättra statistikuppföljningen på området. Som framgår av kapitel 9 *Rätten till utbildning i gymnasieskolan*, har enbart asylsökande mellan 16 och 18 år rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan. Nyanlända mellan 18 och 20 år har rätt att påbörja gymnasieutbildning först när de fått uppehållstillstånd.

4.2 Eleverna i gymnasieskolan – vilka är de och vilka utbildningar läser de?

4.2.1 Utvecklingen av antalet elever

Antalet elever i gymnasieskolan har minskat under många år till följd av minskade årskullar. Elevminskningen i gymnasieskolans år 1 uppgick till 8 procent mellan 2011 och 2015. Skolverket beräknar dock att elevkullarna kommer att bli större de närmaste åren. Antalet elever i gymnasieskolan beräknas öka från ca 320 000 läsåret 2015/16 till 365 000 elever läsåret 2023/24.¹⁶

¹³ Skolverket: Nyanlända – aktuell statistik november 2015, pm 2016-01-11.

¹⁴ Therese Sehlstedt: Nyanlända i gymnasieskolan. Underlag till Gymnasieutredningen. Gymnasieutredningens diarium, dnr U2015:01/2015/8.

¹⁵ Uppgift från SKL i e-postmeddelande 161005.

¹⁶ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16 samt uppgift från Utbildningsdepartementet i e-postmeddelande 160923.

4.2.2 Utvecklingen av fördelningen av elever på programmen

Av samtliga elever i gymnasieskolan gick hösten 2015 knappt 57 procent på ett högskoleförberedande program, knappt 30 procent på ett yrkesprogram och drygt 13 procent på ett introduktionsprogram.¹⁷

Skolverket utgår i sina analyser från förändringar i hur gymnasieskolans elever i årskurs 1 är fördelade mellan programmen. Orsaken till detta är att det är elevförändringar i gymnasieskolans år 1 som visar utvecklingen över tid.¹⁸ Tabell 4.5 nedan visar hur andelen av samtliga gymnasieelever i år 1 varit fördelad på de olika programmen mellan läsåren 2011/12 och 2015/16.

¹⁷ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016. Måttet "nybörjare i gymnasieskolan" används också ibland. Av andelen nybörjade i gymnasieskolan hösten 2015 gick drygt 57 procent på ett högskoleförberedande program, drygt 24 procent på ett yrkesprogram och ca 18 procent på ett introduktionsprogram.

¹⁸ Elever i år 1 inkluderar både gymnasienybörjare och elever som varit registrerade i gymnasieskolan tidigare. Uppgiften om antalet elever i år 1 bygger på skolornas rapportering den 15 oktober respektive läsår.

Tabell 4.5 Andel av eleverna i år 1 per program respektive läsår samt förändring (procentandelar) läsåret 2015/16 jämfört med 2011/12

| | 2011/12 | 2012/13 | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 | Förändring (procentenheter) 2011/12–2015/16 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| Barn- och fritidsprogrammet (BF) | 2,8 | 2,5 | 2,6 | 2,3 | 2,3 | -0,5 |
| Bygg- och anläggningsprogrammet (BA) | 4,5 | 4,1 | 3,8 | 3,5 | 3,2 | -1,3 |
| EI- och energiprogrammet (EE) | 4,3 | 4,2 | 4,1 | 4,1 | 3,9 | -0,4 |
| Fordons- och transportprogrammet (FT) | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 2,8 | -0,3 |
| Handels- och administrationspr. (HA) | 2,5 | 2,3 | 2,2 | 2,3 | 2,0 | -0,5 |
| Hantverksprogrammet (HV) | 2,9 | 2,5 | 2,2 | 2,0 | 1,8 | -1,1 |
| Hotell- och turismprogrammet (HT) | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | -0,2 |
| Industritekniska programmet (IN) | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 1,3 | 1,1 | -0,4 |
| Naturbruksprogrammet (NB) | 2,5 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | -0,2 |
| Restaurang- och livsmedelspr. (RL) | 2,2 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,5 | -0,7 |
| VVS- och fastighetsprogrammet (VF) | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | -0,2 |
| Vård- och omsorgsprogrammet (VO) | 2,5 | 2,5 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | 0,1 |
| Riksrekryterande utbildningar | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,0 |
| Yrkesprogram totalt | 31,4 | 29,4 | 28,6 | 27,4 | 25,6 | -5,8 |
| Ekonomiprogrammet (EK) | 7,4 | 7,9 | 9,4 | 10,1 | 10,5 | 3,1 |
| Estetiska programmet (ES) | 7,6 | 8,1 | 6,8 | 6,3 | 5,8 | -1,8 |
| Humanistiska programmet (HU) | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | -0,2 |
| Naturvetenskapsprogrammet (NA) | 11,5 | 12,3 | 11,7 | 11,6 | 11,5 | 0,0 |
| Samhällsvetenskapsprogrammet (SA) | 15,8 | 16,7 | 15,7 | 15,7 | 14,8 | -1,0 |
| Teknikprogrammet (TE) | 6,7 | 7,1 | 7,3 | 7,4 | 7,5 | 0,8 |
| International baccalaureate (IB) | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,0 |
| Högskoleförberedande program totalt | 50,9 | 52,4 | 52,5 | 52,7 | 51,7 | 0,8 |
| Individuellt alternativ (IMIND) | 4,2 | 4,7 | 4,6 | 4,4 | 4,3 | 0,1 |
| Preparandutbildning (IMPRES) | 2,1 | 2,0 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | -0,5 |
| Programinriktad ind. val (IMPRO) | 2,4 | 2,7 | 2,5 | 2,7 | 3,0 | 0,6 |
| Språkintrödnktion (IMSPR) | 5,7 | 6,1 | 7,6 | 8,4 | 10,9 | 5,2 |
| Yrkesintroduktion (IMYRK) | 2,6 | 2,7 | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 0,2 |
| Introduktionsprogram totalt | 17,7 | 18,2 | 18,9 | 19,9 | 22,6 | 4,9 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | |

Källa: Skolverket.

Av tabell 4.5 framgår att 25,6 procent av eleverna i år 1 läsåret 2015/16 gick på ett yrkesprogram, att 51,7 procent gick på ett högskole-

förberedande program¹⁹ och att 22,6 procent gick på ett introduktionsprogram. I jämförelse med fördelningen av elever år 1 läsåret 2011/12 innebar detta en elevminskning med 5,8 procentenheter på yrkesprogrammen och en ökning med 0,8 procentenheter på de högskoleförberedande programmen. Introduktionsprogrammen hade ökat med 4,9 procentenheter.

Den stora ökningen med 5,2 procentenheter på språkin introduktion innebär att en större andel av eleverna i år 1 går på introduktionsprogrammen. Om man inte räknar in språkin introduktion har eleverna på introduktionsprogram endast ökat med 0,5 procentenheter sedan 2011/12. Läsåret 2015/16 går ungefär var tionde elev i gymnasieskolans år 1 på språkin introduktion, vilket innebär att det går något fler elever på språkin introduktion än på ekonomiprogrammet – det tredje största av gymnasieskolans nationella program.

Utöver de stora förändringarna – som att fler elever går på språkin introduktion, ekonomiprogrammet och även i viss mån på teknikprogrammet samt att färre går på det estetiska programmet, på bygg- och anläggningsprogrammet och på hantverksprogrammet – har elevernas fördelning mellan programmen varit relativt stabil över tid. Även om det skett vissa förskjutningar är det alltjämt samma program som har de flesta eleverna. Skolverket menar att man mot denna bakgrund kan anta att fördelningen av elever perioden 2011–2015 motsvarar den fördelning av elever som kan förväntas också de kommande åren. Eventuella förändringar kan framför allt komma att påverkas av de många nyanlända elever som börjar i gymnasieskolan de kommande åren och kan därmed förväntas bestå i en ökad andel elever på introduktionsprogrammen.²⁰

4.2.3 Gymnasieelevernas kön och bakgrund

Hösten 2015 var drygt 47 procent av samtliga elever i gymnasieskolan flickor och nästan 53 procent var pojkar.²¹ I år 1 var 46 procent av eleverna flickor och 54 procent pojkar.

¹⁹ Skolverket redovisar International Baccalaurate (IB) som ett av de högskoleförberedande programmen. Utredningen konstaterar emellertid att IB inte är en del av gymnasieskolan.

²⁰ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

²¹ Uppgifterna avser både elever som var under och över 18 år, dvs. både flickor och unga kvinnor samt pojkar och unga män.

Könsfördelningen skiljer sig på ett betydande sätt mellan programtyperna. Av eleverna i år 1 på yrkesprogrammen var 40,6 procent flickor och 59,4 procent pojkar. På de högskoleförberedande programmen var i stället flickorna i majoritet med 52,4 procent medan andelen pojkar uppgick till 47,6 procent. Störst skillnad i könsfördelningen var det på introduktionsprogrammen där 37,6 procent av eleverna var flickor och 62,4 procent var pojkar. Könsfördelningen mellan enskilda program inom respektive programtyp varierade också på ett betydande sätt. Av tabell 4.6 nedan framgår antalet elever år 1 per program samt fördelningen mellan flickor och pojkar.

Tabell 4.6 Elever på program hösten 2015, gymnasieskolans år 1

| | Antal elever årskurs 1 | | | Kvinnor andel | Män andel |
|---------------------------------------|------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| | Totalt | Kvinnor | Män | | |
| Gymnasieskolan totalt | 124 078 | 56 921 | 67 157 | 45,9% | 54,1% |
| Nationella program³ | 96 000 | 46 547 | 49 453 | 48,5% | 51,5% |
| Yrkesprogram | 31 802 | 12 955 | 18 847 | 40,7% | 59,3% |
| Barn och fritid | 2 794 | 1 651 | 1 143 | 59,1% | 40,9% |
| Bygg och anläggning | 3 950 | 352 | 3 598 | 8,9% | 91,1% |
| El och energi | 4 827 | 176 | 4 651 | 3,6% | 96,4% |
| Fordon och transport | 3 488 | 617 | 2 871 | 17,7% | 82,3% |
| Handel och administration | 2 521 | 1 299 | 1 222 | 51,5% | 48,5% |
| Hantverk | 2 278 | 2 137 | 141 | 93,8% | 6,2% |
| Hotell och turism | 1 215 | 935 | 280 | 77,0% | 23,0% |
| Industri tekniska | 1 422 | 156 | 1 266 | 11,0% | 89,0% |
| Naturbruk | 2 845 | 1 906 | 939 | 67,0% | 33,0% |
| Restaurang och livsmedel | 1 834 | 1 023 | 811 | 55,8% | 44,2% |
| VVS och fastighet | 1 097 | 40 | 1 057 | 3,6% | 96,4% |
| Vård och omsorg | 3 218 | 2 608 | 610 | 81,0% | 19,0% |
| Riksrekryterande utbildningar | 313 | 55 | 258 | 17,6% | 82,4% |
| Högskoleförberedande program | 64 198 | 33 592 | 30 606 | 52,3% | 47,7% |
| Ekonomi | 13 044 | 6 793 | 6 251 | 52,1% | 47,9% |
| Estetiska | 7 146 | 4 662 | 2 484 | 65,2% | 34,8% |
| Humanistiska | 891 | 714 | 177 | 80,1% | 19,9% |
| Naturvetenskap | 14 318 | 7 726 | 6 592 | 54,0% | 46,0% |
| Samhällsvetenskap | 18 370 | 11 473 | 6 897 | 62,5% | 37,5% |
| Teknik ⁸ | 9 279 | 1 532 | 7 747 | 16,5% | 83,5% |
| International Baccalaureate | 1 150 | 692 | 458 | 60,2% | 39,8% |
| Introduktionsprogram | 28 078 | 10 374 | 17 704 | 36,9% | 63,1% |
| Individuellt alternativ | 5 335 | 2 164 | 3 171 | 40,6% | 59,4% |
| Preparandutbildning | 2 039 | 980 | 1 059 | 48,1% | 51,9% |
| Programinriktat individuellt val | 3 680 | 1 732 | 1 948 | 47,1% | 52,9% |
| Språkintröduktion | 13 494 | 4 286 | 9 208 | 31,8% | 68,2% |
| Yrkesintroduktion | 3 530 | 1 212 | 2 318 | 34,3% | 65,7% |

Källa: Skolverket.

Av tabell 4.6. ovan kan man bl.a. utläsa att pojkarna på flera av yrkesprogrammen år 1 var i kraftig majoritet. På VVS- och fastighetsprogrammet respektive på el- och energiprogrammet var endast 3,6 procent flickor, på bygg- och anläggningsprogrammet var 8,9 procent flickor och på fordon- och transportprogrammet var 17,7 procent flickor.

På de högskoleförberedande programmen hade teknikprogrammet den mest ojämna könsfördelningen, där 16,5 procent av eleverna på programmet år 1 var flickor. Näst mest ojämn könsfördelning hade humanistiska programmet där 19,9 procent var pojkar. På gymnasieskolans största program, det samhällsvetenskapliga programmet, var drygt 37,5 procent pojkar och knappt 62,5 procent flickor.

Bland introduktionsprogrammen hade språkinstruktionen den mest ojämna könsfördelningen med knappt 31,8 procent flickor och 68,2 procent pojkar. Statistiken avser förhållandena i oktober 2015. Detta innebär att den stora grupp nyanlända i gymnasieåldern som anlät till Sverige sedan hösten 2015 inte återspeglas i denna statistik. Eftersom en stor majoritet av de ungdomar i gymnasieåldern som invandrat till Sverige sedan hösten 2015 är pojkar och unga män kan mansdominansen på språkinstruktion förväntas accentueras ytterligare de närmaste åren.

Trots informations- och utvecklingsinsatser för att påverka elevernas val till gymnasieskolan är olika grupper av ungdomar – flickor och pojkar, samt ungdomar med olika bakgrund – representerade på utbildningar enligt mönster som i huvudsak är stabila över tid. Detta beror sannolikt på förhållanden utanför gymnasieskolan och speglar situationen på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Sådana förhållanden kan exempelvis vara samhällsrelaterade signaler om var framtidsjobben finns, lönestrukturer, etablerade föreställningar om status och attraktivitet i olika utbildningar och yrken, påverkan från kamrater och föräldrar, traditioner inom olika samhällsskikt och i olika delar av landet samt den etablerade stereotypa uppdelning efter kön som råder på delar av arbetsmarknaden.²²

Vad gäller könsfördelningen på introduktionsprogrammen är situationen delvis betingad av andra faktorer än vad som gäller för de nationella programmen. Att en majoritet av dem som nyligen invandrat och som är i gymnasieåldern är pojkar och unga män påverkar t.ex. könssammansättningen på språkinstruktion och andra introduktionsprogram.

²² Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. Regeringsuppdrag – uppföljning och analys av gymnasieskolan. April 2016.

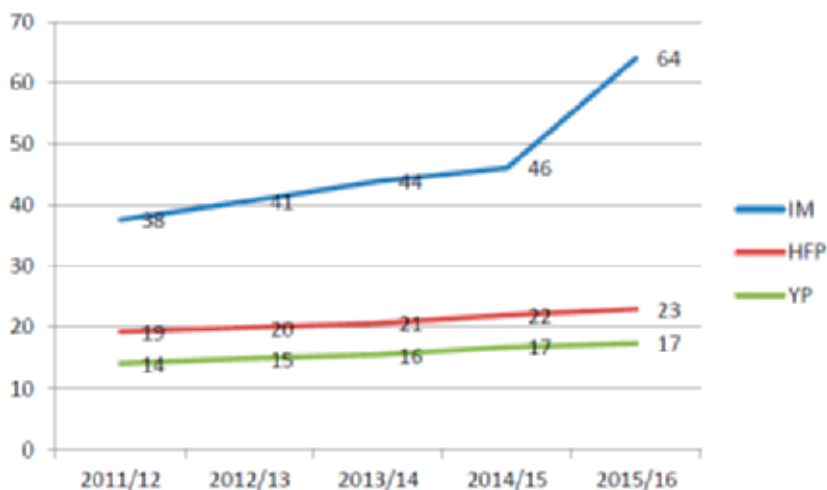
4.2.4 Stor ökning av elever med utländsk bakgrund i gymnasieskolan

Andelen elever med utländsk bakgrund²³ har sedan starten av Gy11 ökat med 7,5 procentenheter för gymnasieskolan totalt sett – från 18,5 procent läsåret 2011/12 till 26 procent läsåret 2015/16. En stor andel av de elever i gymnasieskolan som har utländsk bakgrund är själva födda i Sverige men har utlandsfödda föräldrar. Huvuddelen av ökningen av elever med utländsk bakgrund utgörs emellertid av nyanlända elever i gymnasieåldern. Eftersom dessa ungdomar inte är behöriga till de nationella programmen börjar de ofta på introduktionsprogrammet språkintroduktion.

Utvecklingen har accelererat läsåret 2015/16 då andelen utlandsfödda elever på introduktionsprogrammen ökade kraftigt. Figur 4.1 nedan visar utvecklingen av andelen elever med utländsk bakgrund per programtyp sedan läsåret 2011/12.

²³ Som elever med utländsk bakgrund räknas elever som antingen är födda utomlands eller som är födda i Sverige med två utlandsfödda föräldrar.

Figur 4.1 Andel elever med utländsk bakgrund per programtyp mellan läsåren 2011/12 och 2015/16, procent



IM= Introduktionsprogram

HFP= Högskoleförberedande program

YP= Yrkesprogram

Källa: Skolverket.

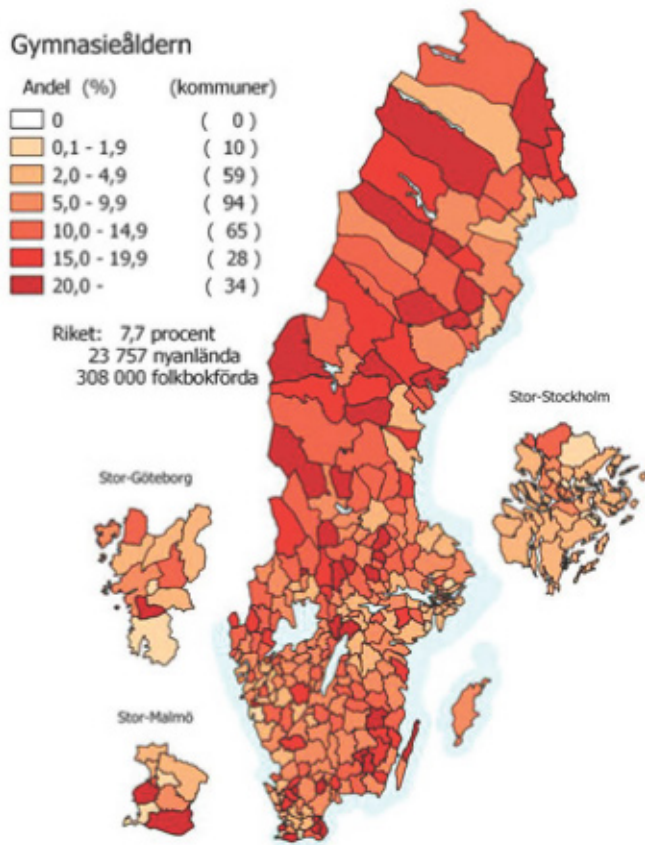
Av figur 4.1 ovan framgår att andelen elever med utländsk bakgrund i gymnasieskolan har ökat på såväl yrkesprogram (YP) och högskoleförberedande program (HFP) som på introduktionsprogram (IM) sedan läsåret 2011/12. Ökningen på de nationella programmen uppgick fram till läsåret 2015/16 till 3 procentenheter för yrkesprogrammen och 4 procentenheter för de högskoleförberedande programmen. På introduktionsprogrammen har andelen elever med utländsk bakgrund ökat med 26 procentenheter på fyra år – från 38 procent till 64 procent. En betydande majoritet av de elever som går på introduktionsprogrammen har alltså nu utländsk bakgrund. Orsaken till den stora ökningen på introduktionsprogrammen, i första hand på språkin introduktion, är det stora antal ungdomar som invandrat till Sverige de senaste åren.²⁴

Koncentrationen av nyanlända barn och ungdomar i de olika åldersgrupperna varierar mellan landets kommuner. Figur 4.2 nedan

²⁴ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

visar koncentrationen av nyanlända ungdomar i åldersgruppen 16–18 år per kommun som finns registrerade i Migrationsverkets system och vilken andel av kommunens ungdomar i åldersgruppen de utgör totalt sett.²⁵

Figur 4.2 Koncentrationen per kommun av nyanlända ungdomar 16–18 år (gymnasieåldern) 2015, andel av den totala åldersgruppen



Källa: Skolverket.

²⁵ Migrationsverket (MiV) har ansvar för de asylsökande fram till dess att de fått ett uppehållstillstånd och blivit kommunmottagna. Det finns inte någon begränsning för hur länge en person kan vara inskriven i MiVs mottagningssystem. Personer som har fått ett uppehållstillstånd och blivit kommunplacerade tas ut ur mottagningssystemet. Migrationsverkets definition av "nyanländ" är alltså inte synonym med definitionen av "nyanländ elev" i skollagen. Se vidare kapitel 9 *Rätten till utbildning i gymnasieskolan*.

Av kartan ovan framgår bl.a. att det i storstadskommunerna finns en mindre andel nyanlända i relation till antalet folkbokförda i motsvarande ålder än i många till befolkningen mindre kommuner. Borgholm är den kommun som har flest nyanlända ungdomar i åldersgruppen 16–18 år i relation till antalet folkbokförda i motsvarande ålder; drygt 50 procent av kommunens 16–18-åringar utgörs av nyanlända. Motsvarande andel i Skinnskatteberg och Åsele är drygt 40 procent. I ytterligare 8 kommuner utgör andelen nyanlända i den aktuella åldersgruppen över 30 procent av kommuninvånarna i den aktuella åldersgruppen totalt sett.²⁶

4.3 Genomströmning och betygsresultat i gymnasieskolan

De flesta elever påbörjar studier i gymnasieskolan. En stor andel når emellertid inte målen för utbildningen.

4.3.1 Andel som får gymnasieexamen inom tre år

Utbildningen på gymnasieskolans 18 nationella program syftar till att eleven ska nå målen för en gymnasieexamen. Möjligheten för elever på nationella program att ta en gymnasieexamen infördes som en del av gymnasiereformen 2011. Det finns två typer av gymnasieexamen: yrkesexamen och högskoleförberedande examen. För att få en gymnasieexamen krävs att eleven läst 2 500 poäng och är godkänd i vissa kurser och i det s.k. gymnasiearbetet. De elever som är betygssatta i kurser om 2 500 poäng men som inte fått godkända betyg i tillräckligt många kurser kan få ett studiebevis.

Den förväntade studietiden för en elev för att fullfölja sina gymnasiestudier är tre år. Hittills har tre elevkullar haft tre år på sig att fullfölja sina studier i den reformerade gymnasieskolan Gy11. Den första elevkull som började hösten 2011 gick således ut våren 2014, den andra gick ut våren 2015 och den tredje gick ut våren 2016. För den tredje elevkullen finns dock vid tidpunkten för detta betänkandes publicering ingen tillgänglig resultatstatistik.

²⁶ Skolverket: Nyanlända – aktuell statistik november 2015, pm 2016-01-11.

Av samtliga ungdomar som började gymnasieskolan hösten 2011 antingen på ett nationellt program eller på ett introduktionsprogram, nådde 63,4 procent en gymnasieexamen, inom tre år. Motsvarande andel för elever som började gymnasieskolan året därpå (2012) var 65,2 procent. Genomströmningen av elever som fick examen inom tre år hade därmed ökat med nästan 2 procentenheter.²⁷

En del elever behöver längre tid på sig för att få en examen. Orsaken till att en elev behöver ett fjärde studieår eller mer kan t.ex. vara bristande förkunskaper, studiesvårigheter, byte av studieväg (programbyte) eller utlandsvistelse.²⁸ Av den första årskullen i Gy11 hade 69 procent av eleverna fått examen efter fyra år. Detta innebar alltså att ytterligare 6 procentenheter av eleverna fick examen efter fyra år jämfört med efter tre år.²⁹

Genom införandet av gymnasieexamen i den reformerade gymnasieskolan Gy11 har kraven på eleverna skärpts. Det är därför svårt att göra jämförelser mellan elevgenomströmningen före och efter reformen.³⁰ Man kan emellertid konstatera att det för elevkullarna i Gy11, i likhet med tidigare elevkullar, är omkring

²⁷ Skolverket bedömer att en tänkbar förklaring till att andelen elever som får examen inom tre år har ökat mellan 2014 och 2015 är att en större andel elever blivit godkända i kursen matematik 1, som läses av samtliga elever på gymnasieskolans nationella program. Skolverket: Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2014/2015, pm 2015-12-17.

²⁸ Elever som blivit antagna till en utbildning i gymnasieskolan har enligt 16 kap. 40 § skollagen rätt att få fullfölja sina studier efter ett studieuppehåll på högst ett läsår för studier utomlands. De elever som studerar utomlands kommer att i statistiken redovisas som att det tagit dem fyra år att ta examen eftersom eleverna som regel inte får tillgodoräkna sig tillfälliga utlandsstudier. Denna grupp har alltså genomgått gymnasieutbildningen med förväntad studietakt men med ett års uppehåll. Skolverket bedömer emellertid att utbytesstudenternas påverkan på genomströmningsstatistiken är förhållandevis begränsad.

²⁹ Om man även beaktar elever som började gymnasieskolan hösten 2011 och som fått studiebevis efter fyra år uppgick andelen till 78 procent. Av nybörjarna i gymnasieskolan hösten 2009 som alltså studerade inom ramen för den tidigare gymnasieskolan (Lpf94) fick 76,6 procent slutbetyg inom fyra år (för vilket kriterierna alltså var annorlunda i förhållande till vad som nu gäller för gymnasieexamen).

³⁰ Skolverket har i vissa redovisningar valt att slå ihop andelen elever som nått målen för gymnasieexamen med andelen elever som fått studiebevis för att kunna göra ungefärliga jämförelser av elevgenomströmningen i gymnasieskolan över tid. En sådan jämförelse visar att genomströmningen för den första och andra kullen ungdomar i Gy11 som slutfört gymnasieskolan inom loppet av tre år med examen eller studiebevis om 2 500 betygsatta poäng, 71 respektive 72 procent, är något högre jämfört med eleverna som slutförde studier i den tidigare gymnasieskolan (68–71 procent). Om man väljer att jämföra andelen som fått examen inom loppet av tre år i Gy11, 65 procent, med elever som fick slutbetyg i det gamla systemet, är genomströmningen dock 3–4 procentenheter lägre i Gy11 beroende på vilket år man väljer att jämföra med. Det var alltså en högre andel elever som nådde slutbetyg i gamla systemet jämfört med andelen som nått examen i reformerade gymnasieskolan. Uppgifter från Skolverket i e-postmeddelande 161003.

30 procent av eleverna som inte slutför gymnasieskolan med en examen eller ett studiebevis (tidigare slutbetyg) inom tre eller fyra år.³¹

Som framgår av kapitel 20 har vissa elever på introduktionsprogrammen ibland andra mål för sin utbildning än att bli behörig till ett nationellt program och ta en gymnasieexamen. Syftet med utbildningen är i stället att förbereda sig för arbetsmarknaden eller för annan fortsatt utbildning. Dessa elever kan därmed ha nått målet för sin utbildning men ingår i statistiken över dem som inte fullföljt sina studier, trots att syftet med utbildningen varit ett annat än att få en gymnasieexamen. Andra elever som anländer till Sverige i gymnasieåldern kan ha upphört att tillhöra gymnasieskolans målgrupp när de är klara med sin utbildning på introduktionsprogrammet och blivit behöriga till ett nationellt program. Många av dessa elever fortsätter sina studier inom ramen för vuxenutbildningen. Det allmänt använda genomströmningsmättet ”examen inom tre år” utgår dock ifrån normen att alla elever påbörjar sin tid i gymnasieskolan på ett nationellt program. Eftersom många elever kan påbörja utbildningar på introduktionsprogram med olika målsättningar är genomströmningsmättet delvis trubbigt för att mäta elevers måluppfyllelse.

4.3.2 Genomströmningen varierar mellan program och programtyp och mellan olika elevgrupper

Variation i genomströmning mellan programtyper

I redovisningen av genomströmningen i gymnasieskolan ingår både de elever som påbörjat sina studier på ett nationellt program direkt och de som inte från början varit behöriga till ett nationellt program utan i stället inlett sina gymnasiestudier på ett introduktionsprogram. Av samtliga elever som påbörjade gymnasieskolan 2012 fick alltså 65,2 procent en gymnasieexamen tre år senare. Av

³¹ Detta inkluderade elever som var betygssatta i kurser om 2 500 poäng, dvs. en fullständig gymnasieutbildning. Elever som läst reducerat program ingick i beräkningen. Likheten gällande genomströmning mellan en elev som fått examen eller studiebevis (Gy11) och en elev med slutbetyg (Lpf94) ligger i de 2 500 poängen. 2 500 poäng markerar i båda systemen att eleven blivit betygssatt i kurser som motsvarar en fullständig gymnasieutbildning. För att få ett studiebevis krävs emellertid inte att eleven fått ett godkänt betyg.

de elever som var behöriga till ett nationellt program och började gymnasieskolan 2012 utan att först ha gått på ett introduktionsprogram tog 73,7 procent examen inom tre år. Genomströmning är högre på de högskoleförberedande programmen än på yrkesprogrammen. Andelen elever som började i gymnasieskolan 2012 och som fick examen från ett högskoleförberedande program inom tre år uppgick till 75,5 procent. Motsvarande andel för dem som gick ett yrkesprogram var 69,9 procent. För elever som påbörjat sina gymnasiestudier på ett introduktionsprogram fick endast 6,7 procent examen efter tre år.

Tabell 4.7 Andel elever som började gymnasieskolan hösten 2012 och som fått gymnasieexamen inom tre år, redovisning per programtyp (startprogram)

| | Examen på 3 år |
|------------------------------|----------------|
| Gymnasieskolan totalt | 65,2 % |
| Yrkesprogram | 69,9 % |
| Högskoleförberedande program | 75,5 % |
| Introduktionsprogram | 6,7 % |

Källa: Skolverket.

Detta innebär sammanfattningsvis att andelen elever totalt sett som tar examen på tre år blir betydligt lägre när eleverna som börjar sin studietid i gymnasieskolan på ett introduktionsprogram tas med i beräkningen än om enbart elever som börjar direkt på ett nationellt program räknas in.

Unga kvinnor har högre genomströmning än unga män

Sammantaget får unga kvinnor i högre utsträckning gymnasieexamen inom tre år jämfört med unga män (tabell 4.7).³²

³² Siffrorna för kvinnor respektive män gäller för elever som var nybörjare i gymnasieskolan 2012 och tog examen tre år senare dvs. våren 2015.

Tabell 4.8 Gymnasieexamen inom tre år uppdelat på kön och programtyp, 2015, procent

| | Totalt | Kvinnor | Män |
|------------------------------|--------|---------|--------|
| Nationella program totalt | 73,7 % | 76,6 % | 70,8 % |
| Yrkesprogram | 69,9 % | 70,2 % | 69,6 % |
| Högskoleförberedande program | 75,5 % | 78,9 % | 71,5 % |
| Introduktionsprogram | 6,7 % | 7,9 % | 6,0 % |

Källa: Skolverket.

På de högskoleförberedande programmen är skillnaden störst. Där får nästan 79 procent av kvinnorna examen inom tre år jämfört med 71,5 procent av männen. Det finns inget enskilt högskoleförberedande program där inte kvinnorna i högre utsträckning än männen klarat att få en examen inom tre år.

På yrkesprogrammen är skillnaderna mellan andelen kvinnor och män som klarat att ta examen inom tre år inte lika tydliga. Trots att 70,2 procent av kvinnorna som gick yrkesprogram fick examen inom tre år jämfört med 69,6 procent av männen finns flera program där en större andel män tar examen. På de fyra yrkesprogrammen bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energi-programmet, fordons- och transportprogrammet samt VVS- och fastighetsprogrammet tar män i högre utsträckning än kvinnor examen inom tre år.³³

Betydelsen av elevernas bakgrund för genomströmningen

Många studier under senare år har visat att det finns ett tydligt samband mellan elevers studieresultat och den utbildningsnivå deras föräldrar har. Elever som har föräldrar med hög utbildning får oftare examen jämfört med elever vars föräldrar har låg utbildning. Som framgår av tabell 4.8 nedan fick nästan 75 procent av de elever som var nybörjare hösten 2012 och vars föräldrar hade eftergymnasial utbildning examen inom tre år. Motsvarande andel för elever vars föräldrar som högst hade gymnasial utbildning var

³³ Skolverket: Betyg och statistik i gymnasieskolan 2014/15, pm 2015-12-17.

62,6 procent. För de elever som hade föräldrar med högst för-gymnasial utbildning tog 34,5 procent examen inom tre år.³⁴

Tabell 4.9 Andel elever som tog gymnasieexamen inom tre år 2015 uppdelat efter föräldrarnas utbildningsnivå

| Föräldrarnas högsta utbildningsnivå | Andel elever med examen |
|-------------------------------------|-------------------------|
| Förgymnasial | 34,5 % |
| Gymnasial | 62,6 % |
| Eftergymnasial | 75 % |

Källa: Skolverket.

Även om ungdomar med utländsk bakgrund är en heterogen grupp visar Skolverkets statistik att ungdomar med utländsk bakgrund har sämre genomströmning än gymnasieelever totalt sett. Elever med svensk bakgrund tar i större utsträckning examen på tre år än elever med utländsk bakgrund. Totalt 69 procent av eleverna med svensk bakgrund tog 2014 examen inom tre år. Motsvarande siffra för elever med utländsk bakgrund var 43 procent.³⁵ Skolverket pekar på att den lägre graden av genomströmning gäller även sedan hänsyn tagits till föräldrarnas utbildningsnivå.³⁶ Vid vilken ålder eleven invandrade och antalet år i Sverige före gymnasiestart har stor betydelse för studieframgång i svensk skola vilket även SCB har belyst.³⁷

4.3.3 Byte av studieväg

En viktig faktor för att lyckas med sina gymnasiestudier är att eleverna uppfattar att de studerar vid den utbildning de önskar. Elever som påbörjat en utbildning men vill byta får under vissa förutsättningar göra det. Huvudmannen får besluta att en elev i

³⁴ Skolverket: Betyg och statistik i gymnasieskolan 2013/14, pm 2014-12-18, dnr 2014:55.

³⁵ Skolverket: Betyg och statistik i gymnasieskolan 2013/14, pm 2014-12-18, dnr 2014:55.

³⁶ Skolverket menar att det är tveksamt om man kan förvänta sig samma nivåer på genomströmningen för nyanlända elever som för övriga elever. Elever med annat modersmål än svenska och nyanlända elever har generellt sett svårare att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Med tanke på det stora antalet elever som återfinns på språkintrödningsprogram är det troligt att den totala genomströmningen (examen tre år efter start i gymnasieskolan) snarast kommer att minska.

³⁷ SCB: Integration – utrikes födda i gymnasieskolan konstaterade SCB. Rapport 4. 2011.

gymnasieskolan ska få byta studieväg efter att eleven har fått yttra sig, om eleven uppfyller behörighetskraven för den önskade studievägen.³⁸

Förhållandevis många elever byter studieväg under tiden i gymnasieskolan. Totalt 7,5 procent av eleverna som var nybörjare i gymnasieskolan 2014 hade bytt från ett nationellt program till ett annat nationellt program efter ett år. Det är vanligast att elever byter inom samma programtyp som de börjat på, dvs. från ett yrkesprogram till ett annat yrkesprogram, respektive från ett högskoleförberedande program till ett annat högskoleförberedande program. Det är vidare vanligare att elever som börjat på yrkesprogram byter studieväg än att elever som börjat på högskoleförberedande program gör det.

Tabell 4.10 Elever som var nybörjare på gymnasieskolans nationella program hösten 2014 och som bytt studieväg efter ett år, procent

| Elever som bytt studieväg | Andel som bytt program |
|---|------------------------|
| Totalt | 7,5 % |
| Började på yrkesprogram | 8,0 % |
| Började på högskoleförberedande program | 7,3 % |

Källa: Skolverket.

Som framgår av tabell 4.9 ovan hade 8,0 procent av de elever som var nybörjare i år 1 på ett yrkesprogram läsåret 2014/15 bytt program efter ett år. Motsvarande andel för elever som börjat på ett högskoleförberedande program samma läsår var 7,3 procent.³⁹

Många elever som byter studieväg börjar om på det nya programmets första år. Detta innebär att gymnasietiden förlängs för eleven och att hemkommunens kostnader på kort sikt ökar. Samtidigt menar Skolverket att ett programbyte för många elever kan öka studiemotivationen och göra att de lyckas fullfölja sin gymnasieutbildning, vilket i sin tur leder till samhällsekonomiska vinster på sikt.

Vad gäller elever på introduktionsprogrammen och deras byte av studieväg är situationen delvis en annan än för elever som byter

³⁸ 7 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

³⁹ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 16.

mellan nationella program. En viktig målsättning för många elever som går på introduktionsprogram är att så snabbt som möjligt förvärva den behörighet som krävs för att gå över till ett nationellt program. Andelen elever som börjar på ett introduktionsprogram och sedan byter till ett nationellt program eller ett annat introduktionsprogram varierar mellan de olika introduktionsprogrammen. Detta kan bl.a. förklaras av att syftet med utbildningen varierar mellan introduktionsprogrammen.⁴⁰

Ungefär hälften av de elever som påbörjar sina gymnasiestudier på ett introduktionsprogram går kvar på samma program efter ett år. Efter två år är det en femtedel som går kvar medan mer än en tredjedel har övergått till studier på ett nationellt program.

4.3.4 Gymnasieelevernas genomsnittliga betygspoäng

Gymnasieelevernas resultat mätt som genomsnittlig betygspoäng har varit oförändrat mellan de två årskullar som hittills hunnit slutföra gymnasieskolan enligt Gy11. För elever som våren 2014 respektive 2015 slutförde ett nationellt program med examen eller studiebevis om minst 2 500 poäng var den genomsnittliga betygs-poängen 14,0 poäng. Beräkningen av den genomsnittliga betygs-poängen för Gy11 är snarlik den för elever som studerade inom ramen för den tidigare gymnasieskolan (Lpf94), men eftersom fler betygssteg har införts i Gy11 och programstrukturen har ändrats bör försiktighet iakttas vad gäller jämförelser över tid mellan betygs-poängen i Gy11 och Lpf94. Med detta i åtanke kan man emellertid konstatera att den genomsnittliga betygs-poängen för den sista kullen elever som våren 2013 slutförde sin utbildning i den tidigare gymnasieskolan enligt Lpf94 var densamma som för Gy11:s första två årskullar, dvs. 14,0. För en fördjupad diskussion om frågan om betyg i gymnasieskolan, se kapitel 21 *Kursbetyg och ämnesbetyg*.

Även om den genomsnittliga betygs-poängen de senaste åren legat konstant på 14,0 finns skillnader mellan elever på olika nationella program. Den genomsnittliga betygs-poängen för elever som slutförde yrkesprogram våren 2015 var 12,9. Motsvarande

⁴⁰ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 16.

betygsgenomsnitt för de högskoleförberedande programmen var 14,6. Bland ungdomarna i gymnasieskolan har de unga kvinnorna generellt sett högre betygspoäng än de unga männen. Våren 2015 var den genomsnittliga betygspoängen för dem som slutförde gymnasieskolan 14,6 för kvinnor och 13,4 för män. Den genomsnittliga betygspoängen var oförändrad för kvinnor respektive män jämfört med föregående år. Detta innebar alltså att det skiljde 1,2 poäng mellan könen för de första två årskullarna som slutfört den reformerade gymnasieskolan Gy11.

Den genomsnittliga betygspoängen för elever som slutförde gymnasieskolan våren 2015 var högre bland elever med föräldrar som hade hög utbildningsnivå. Högst genomsnittlig betygspoäng (14,6) hade elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning. Därefter följde elever med föräldrar med högst gymnasial utbildning (13,3) och lägst genomsnittlig betygspoäng (12,3) hade elever med föräldrar med högst förgymnasial utbildning. Elever med svensk bakgrund hade vidare högre genomsnittlig betygspoäng (14,2) än elever med utländsk bakgrund (13,1).

Vid en analys där man tar hänsyn till både kön och utländsk bakgrund framkommer att kvinnor med svensk bakgrund har högst genomsnittlig betygspoäng, 14,8. Kvinnor med utländsk bakgrund och män med svensk bakgrund har samma betygspoäng, 13,6. Lägst poäng, 12,5, har män med utländsk bakgrund.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Utredningens ska enligt sina direktiv bl.a. lämna förslag som syftar till att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. I det här kapitlet har utredningen tecknat en översiktlig bakgrundsbild av eleverna i gymnasieskolan i syfte att sätta de förslag som utredningen presenterar i sitt sammanhang.

Genomgången visar att andelen ungdomar som lämnar grundskolan utan att vara behöriga till något av gymnasieskolans nationella program har ökat de senaste åren. Andelen obehöriga var 14,4 procent 2015, vilket var en ökning med drygt 2 procentenheter på fyra år. Som ett resultat av att många ungdomar som invandrat till Sverige de senaste åren varit kort tid i landet och endast gått kort tid i grundskolan hade hösten 2016 andelen behöriga sjunkit

ytterligare till 16,9 procent. Det finns ett samband mellan elevernas behörighet till gymnasieskolans nationella program och faktorer som kön, föräldrarnas utbildningsbakgrund och om eleven har svensk eller utländsk bakgrund. En betydligt större andel pojkar än flickor är obehöriga till de nationella programmen, även om också behörigheten bland flickor försämrats. Enligt Skolverket kan ca 85 procent av den försämrade gymnasiebehörigheten förklaras av den ökade andel elever som invandrat efter sju års ålder och ordinarie skolstart, och att dessa elever haft en sämre resultatutveckling än övriga elever.

Samtidigt som en större andel elever som lämnar grundskolan är obehöriga till de nationella programmen ökar också antalet ungdomar i gymnasieåldern som invandrar till Sverige. Dessa ungdomar har inte gått i svensk grundskola och är inte heller behöriga till de nationella programmen. De flesta nyanlända börjar därför sina gymnasiestudier på ett introduktionsprogram, ofta på språkintrouktion.

Trots att allt fler elever som går ut grundskolan saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program börjar de allra flesta ungdomar som lämnar grundskolan gymnasieskolan. De som är obehöriga börjar på något av introduktionsprogrammen. Mellan 1,5 och 2,5 procent av eleverna som lämnar grundskolan varje år påbörjar inte en utbildning i gymnasieskolan direkt efter grundskolan och mellan drygt 0,5 procent och drygt 0,7 procent börjar inte inom två år. Av de ungdomar som inte påbörjar en gymnasieutbildning inom två år är en stor andel, ca en fjärdedel, inte längre folkbokförda i Sverige och kan antas ha lämnat landet. Därmed ingår de inte längre i gymnasieskolans målgrupp.

Den elevminskning som gymnasieskolan upplevt under många år till följd av minskade årskullar förväntas förbytas i en elevökning de närmaste åren som ett resultat av större elevkullar och ökad invandring. Invandringen till Sverige har medfört en stor ökning av antalet nyanlända elever i gymnasieskolan. Under 2016 har dock antalet asylsökande minskat.

Läsåret 2015/16 gick 25,6 procent av eleverna i år 1 på ett yrkesprogram, 51,7 procent på ett högskoleförberedande program och 22,6 procent på ett introduktionsprogram. Detta innebär att nästan en lika stor andel elever går på introduktionsprogrammen som på yrkesprogrammen. En betydande majoritet av de elever som går på introduktionsprogrammen har nu utländsk bakgrund.

Även om de flesta ungdomar börjar studier i gymnasieskolan efter avslutad grundskola och många som invandrar till Sverige i gymnasieåldern påbörjar studier i gymnasieskolan när en förhållandevis stor andel av eleverna, ca 30 procent, inte en gymnasieexamen på tre eller fyra år. Genomgången visar att av dem som var nybörjare 2012 fick 65,2 procent examen inom tre år och 69 procent inom fyra år (nybörjare 2011). Sammantaget får kvinnor i högre utsträckning än män gymnasieexamen inom tre år. Elever som har föräldrar med hög utbildning får i större omfattning examen jämfört med elever vars föräldrar har låg utbildning. Elever med svensk bakgrund får vidare examen i högre utsträckning än elever med utländsk bakgrund. Vid vilken ålder eleven invandrade och antalet år i Sverige före gymnasiestart har stor betydelse för studieframgång i svensk skola.

Att elever känner att de studerar på en utbildning som de är intresserade av och där de trivs är viktigt för studiemotivationen. Vissa elever väljer att byta program, och många elever som byter studieväg börjar om på det nya programmets första år. Detta innebär att gymnasietiden förlängs för elever och att hemkommunens kostnader på kort sikt ökar. Samtidigt kan ett programbyte för många elever öka studiemotivationen och göra så att de lyckas fullfölja sin gymnasieutbildning, vilket i sin tur leder till samhällsekonomiska vinster på sikt. Andelen elever som börjar på ett nationellt program och som byter program ligger på ca 7,5 procent.

Vad gäller elevernas genomsnittliga betygspoäng visar genomgången att den varit oförändrad mellan de två första elevkullar som genomgått Gy11, och även i jämförelse med elever som studerat inom ramen för den tidigare gymnasieskolan. Bland ungdomarna i gymnasieskolan har de unga kvinnorna generellt sett högre betygspoäng än de unga männen och elever med föräldrar som har hög utbildningsnivå har högre betygspoäng än de vars föräldrar har lägre utbildning. Elever med svensk bakgrund har vidare högre genomsnittlig betygspoäng än elever med utländsk bakgrund.

Sammanfattningsvis illustrerar uppgifterna i kapitlet att kön och elevernas bakgrund är betydelsefulla faktorer för såväl behörigheten till gymnasieskolans nationella program som för val av utbildning och studieresultat. Iakttagelserna är en viktig utgångspunkt för flera av utredningens förslag som presenteras i kapitel 25. Uppgifterna i kapitlet pekar på betydelsen av att gymnasieskolan arbetar aktivt

med sitt uppdrag utifrån varje elevs behov för att målet att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning ska kunna nås.

5 Studieavbrott och ofullständiga studier – orsaker och effektiva åtgärder

Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Regeringen menar att det behövs en bredd av insatser för att motverka studieavbrott och skapa en attraktiv gymnasieskola för alla. Det är också av stor betydelse att ungdomar som har avbrutit en gymnasieutbildning ges möjlighet och motiveras att återgå till sådan utbildning.¹

Som framgår av kapitel 4 börjar nästan alla ungdomar i gymnasieskolan, antingen direkt efter avslutad grundskola eller ett eller ett par år därefter. Många av de personer som invandrat till Sverige de senaste åren är också i gymnasieåldern och börjar i gymnasieskolan. Men trots att de flesta ungdomar börjar i gymnasieskolan avbryter en del elever sina studier eller lyckas inte nå målen för utbildningen.

I det här kapitlet redogör utredningen för hur man ska förstå och tolka begreppet *studieavbrott*, vad som orsakar studieavbrott och vilka orsaker som kan ligga bakom att elever inte når målen för sin utbildning samt vilka arbetssätt som visat sig vara framgångsrika för att förhindra avbrott och studiemisslyckanden.

¹ Dir. 2015:31.

5.1 Förbättrad genomströmning och färre studieavbrott – ett syfte med gymnasiereformen 2011

Ett syfte med gymnasiereformen 2011 (Gy11) var att ge fler elever möjlighet att nå målen för en gymnasieutbildning på tre år. Målet med gymnasieutbildningen på de nationella programmen tydliggjordes genom att det infördes en möjlighet att få en gymnasieexamen. För att säkerställa att eleverna skulle vara bättre förberedda för sina gymnasiestudier än tidigare och därigenom minska studieavbrotten höjdes samtidigt behörighetskraven till gymnasieskolan. För elever som inte uppnått behörighet till de nationella programmen inrättades fem introduktionsprogram. Det innebar att elever som var behöriga till nationella program som huvudregel inte skulle få antas till introduktionsprogram, vilket förekommit i det tidigare systemet med individuella program (IV). I stället skulle skolan underlätta för eleverna att fortsätta på det nationella program de påbörjat och motverka att eleverna skulle avbryta sina studier genom anpassningar och kraftfulla stödinsatser.²

I sin proposition inför riksdagens beslut om reformen underströk regeringen att gymnasieskolan skulle vara skyldig att erbjuda särskilt stöd till elever som riskerade att inte nå kunskapsmålen³ och menade att det var bättre att elever med skolproblem gick kvar på ett nationellt program och fick stöd för att nå så långt som möjligt i stället för att de skulle avbryta sina studier i förtid. Regeringen underströk att möjligheterna till stöd skulle vara flexibla och syfta till att i möjligaste mån förhindra studieavbrott. I det fall en elev, trots adekvata stödinsatser, hade stora svårigheter att nå målen för en kurs var det viktigt att skolans personal tillsammans med eleven skulle finna ett lämpligt upplägg av de fortsatta studierna. En elev som övervägde att avbryta sina studier på grund av studiesvårigheter skulle alltså i möjligaste mån erbjudas stöd på det program där eleven studerade. En elev som ville byta studieväg måste dock få stöd för att göra det.⁴

² Prop. 2008/09:199; Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:04, bilaga 2.

³ §§ 7–10 skollagen (2010:800).

⁴ Prop. 2008/09:199.

5.2 Vad innebär en fullföljd gymnasieutbildning och vad är ett studieavbrott?

Ett viktigt syfte med Gy11-reformen var alltså att minska studieavbrotten i gymnasieskolan. Att reducera antalet studieavbrott är också ett prioriterat område inom EU:s tioårsstrategi för tillväxt, Europa 2020.⁵ Det saknas emellertid en enhetlig definition av begreppet studieavbrott.⁶

5.2.1 Måluppfyllelsen definieras ofta som ”examen på tre år”

Inom internationell forskningslitteratur och policy används ofta begreppet *early school leaving* (ESL) för att beteckna studieavbrott där elever lämnar utbildningssystemet med endast en utbildning som motsvarar *lower secondary education* eller mindre.⁷ Vad som ska anses vara ESL varierar dock mellan länder och utbildningssystem, exempelvis utifrån hur omfattande den obligatoriska skolgången är och graden av skiktning inom utbildningssystemet.⁸

I den svenska kontexten definierade Skolverket begreppet *studieavbrott* i en registerstudie från 2008 om ofullständiga gymnasiestudier. Definitionen av studieavbrott i undersökningen var ”att eleven inte fått ett slutbetyg”.⁹ I propositionen som föregick beslutet om Gy11 ställde sig regeringen dock kritisk till värdet av slutbetyg. Regeringen menade att eftersom slutbetyget kunde innehålla flera icke godkända betyg sade detta föga om kvaliteten på elevens prestationer. Man pekade vidare på att det enda kvalitetsmått som huvudsakligen fanns

⁵ Europeiska kommissionen: Reducing early school leaving: Key messages and policy support. 2013. EU-länderna har satt upp ett gemensamt mål om att minska de tidiga studieavbrotten till under 10 procent fram till 2020. Eftersom Sverige redan nått denna målsättning enligt EU:s och Eurostats definition av tidiga studieavbrott har regeringen ställt upp ett nationellt mål för Sverige som anger att andelen tidiga studieavbrott ska understiga 7 procent.

⁶ Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:04, bilaga 2.

⁷ Europeiska kommissionen: Reducing early school leaving: Key messages and policy support. 2013.

⁸ I Sverige är exempelvis samtliga nationella gymnasieutbildningar treåriga och därmed relativt likriktade i ett internationellt perspektiv. I andra länder finns ofta en differentiering mellan *lower secondary education* och *upper secondary education*.

⁹ Skolverket: Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier. 2008 och Skolinspektionen: Kvalitetsgranskning av studieavbrott i gymnasieskolan. Dnr 400-2014:4245. 2014.

för att mäta måluppfyllelsen i gymnasieskolan var i vilken omfattning eleverna nådde grundläggande behörighet för högskolestudier. Detta var dock ett mått som främst var relevant för de studieförberedande programmen. I den nationella statistiken saknades därigenom uppgifter om i vilken utsträckning eleverna på de yrkesförberedande programmen på motsvarande sätt nått de utbildningsmål som var relevanta för dessa utbildningar.

Regeringen föreslog mot denna bakgrund att två typer av gymnasieexamen skulle införas, en yrkesexamen och en högskoleförberedande examen, och menade att det därmed skulle finnas två kvalitetsmått som gjorde det möjligt att kontinuerligt följa kvalitetsutvecklingen såväl på yrkesprogram som på högskoleförberedande program. Den tid som en elev förväntades behöva för att få en gymnasieexamen var tre år, vilket utgick från upplägget av de nationella programmen.¹⁰ Genom riksdagens beslut om förslaget infördes möjligheten att få en examen från gymnasieskolan i skollagen.¹¹

Det mått som Skolverket i huvudsak numera använder för att mäta genomströmningen i gymnasieskolan, examen inom tre år, utgår från denna definition av måluppfyllelse.¹² Definitionen av vad som ska betraktas som en fullföljd gymnasieutbildning har därmed blivit mer strikt genom införandet av gymnasieexamen, även om det i vissa sammanhang förekommer att även elever som fått ett studiebevis, för vilket kraven är betydligt lägre, räknas in i den officiella statistiken över elever som slutfört en gymnasieutbildning.¹³

En svårighet vad gäller att mäta måluppfyllelsen i gymnasieskolan utgörs av hur man ska bedöma och följa upp måluppfyllelsen för elever på introduktionsprogrammen. Många elever som börjar sin tid i gymnasieskolan på ett introduktionsprogram hinner inte bli behöriga till ett nationellt program och få en examen inom tre år. Målet för vissa utbildningar är dessutom inte en gym-

¹⁰ Prop. 2008/09:199.

¹¹ 16 kap. 26 § skollagen.

¹² En del elever behöver ytterligare ett år för att få en examen och ibland anges därför måluppfyllelsen som examen på fyra år.

¹³ Andelen elever som slutfört utbildningen inom tre år – dvs. andelen elever som avslutat gymnasieskolan med examensbevis eller studiebevis som omfattar minst 2 500 gymnasiepoäng – används bl.a. som indikator i regeringens budgetproposition för 2016. Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 16. Även om en elev som får ett studiebevis måste vara betygssatt i kurser som omfattar minst 2 500 poäng behöver dessa betyg inte vara godkända, dvs. eleven behöver inte ha nått målen för de betygssatta kurserna.

nasiexamen utan att förbereda eleven för arbetslivet eller fortsatta studier. Eftersom introduktionsprogrammen inte har någon nationellt fastställd längd utan ska följa elevens individuella studieplan går det inte alltid att utifrån statistiken avgöra om en elev som lämnat utbildningen verkligen avbrutit studierna eller om eleven har genomfört utbildningen och nått målen enligt sin individuella studieplan.¹⁴ Eftersom måttet på genomströmning är examen på tre år ingår dessa elever i kategorin som inte har fullföljt sina studier, trots att eleven alltså kan ha nått målen enligt sin individuella studieplan.

5.2.2 Många som inte fått examen har inte lämnat gymnasieskolan

Definitionen av vad som är att betrakta som en fullföljd gymnasieutbildning är nära kopplad till begreppet *studieavbrott*. Som ett resultat av att måttet på måluppfyllelse i gymnasieskolan ofta definieras som *examen på tre år* drar många, också i den allmänna diskussionen om gymnasieskolan, slutsatsen att nästan en tredjedel av eleverna i gymnasieskolan som inte får en examen på tre, eller möjligen fyra år, ”hoppar av” sina studier och lämnar gymnasieskolan. Som framgår av beskrivningen nedan behöver dock begreppet *studieavbrott* och vad som ska förstås med det problematiseras.

Skolverket har gjort en distinktion mellan *tidiga studieavbrott* och *senare studieavbrott*.¹⁵ Enligt denna distinktion gör en elev som avbryter sina studier redan första eller andra året i gymnasieskolan ett tidigt studieavbrott medan elever som avbryter sina studier tredje året gör ett sent avbrott. I den senare kategorin återfinns dock såväl elever som det tredje året helt lämnar gymnasieskolan, som elever som går kvar hela det tredje året. På de nationella programmen innebär det att många går hela utbildningens längd utan att nå tillräckliga studieresultat för att få en gymnasieexamen. Många av dessa elever upplever inte själva att de skulle ha gjort ett

¹⁴ Skolverket: Redovisning av genomförandeplan av uppdraget att genomföra verksamhetsnära insatser för huvudmän och gymnasieskolor för att förebygga avhopp från gymnasieskolan givet i regleringsbrevet 2016. Dnr U2015/05478/UF, 2016.

¹⁵ Skolverket: Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier. 2008 och Skolinspektionen: Kvalitetsgranskning av studieavbrott i gymnasieskolan. Dnr 400-2014:4245. 2014.

studieavbrott. De ca 30 procent av varje årskull som inte får en examen på tre eller fyra år utgörs alltså både av ungdomar som helt lämnat gymnasieskolan och elever som går kvar i skolan utan att ha nått de uppställda kraven för en gymnasieexamen. I diskussionen om studieavbrott och genomströmning i gymnasieskolan görs dock sammanfattningsvis ofta ingen distinktion mellan dessa grupper av elever.

5.2.3 När i utbildningen gör eleverna aktiva studieavbrott?

En del elever lämnar gymnasieskolan men återkommer något eller några år senare och det kan vara svårt att avgöra om elever som inte finns registrerade i gymnasieskolan påföljande år har gjort ett tillfälligt studieuppehåll eller om de lämnat utbildningen definitivt. Genom att undersöka i vilken mån elever inte finns registrerade vare sig ett eller två år efter det att de senast gick i gymnasieskolan kan man dock uppskatta andelen som gjort definitiva studieavbrott.

En del elever lämnar gymnasieskolan redan efter sitt första år. Som framgår av tabell 5.1. nedan hade 2,3 procent (drygt 2 500 elever) av samtliga nybörjarelever i gymnasieskolan höstterminen 2011 gjort ett avbrott efter bara ett års gymnasiestudier och var inte längre registrerade på någon gymnasieutbildning varken två eller tre år efter att de påbörjat sin utbildning. Motsvarande andel för nybörjareleverna höstterminen 2012 var 1,9 procent (knappt 2 000 elever) och för nybörjareleverna 2013 1,7 procent (knappt 1 700 elever).¹⁶

Tabell 5.1 Andel och antal elever som inte var registrerade efter första läsåret och inte återkommit år två eller tre

| Nybörjare i gymnasieskolan, år | Andel | Antal elever |
|--------------------------------|-------|--------------|
| 2011 | 2,3 % | 2 500 |
| 2012 | 1,9 % | 2 000 |
| 2013 | 1,7 % | 1 700 |

Källa: Skolverket.

¹⁶ Skolverkets officiella statistik <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering> 160923.

Som framgår ovan definierar Skolverket tidiga studieavbrott i gymnasieskolan som elever som avbryter sina studier redan det första eller andra året. Av alla nybörjarelever hösten 2012 var totalt ca 5 procent registrerade i gymnasieskolan endast ett eller två år. Det finns dock betydande skillnader vad gäller frekvensen på tidiga studieavbrott mellan elever som börjar sin tid i gymnasieskolan på ett nationellt program respektive ett introduktionsprogram. Om man enbart studerar elever som var nybörjare i gymnasieskolan och började på ett *nationellt program* hösten 2012 (ca 90 000 elever) ser man att 2 procent hade gjort tidiga studieavbrott och lämnat gymnasieskolan efter ett eller två år.

Andelen elever som började sina gymnasiestudier på ett introduktionsprogram (drygt 13 000 elever) och som endast var registrerade ett eller två år var betydligt större på introduktionsprogrammen än bland elever på de nationella programmen. Ungefär 24 procent av eleverna på introduktionsprogrammen var registrerade i gymnasieskolan ett eller två år.¹⁷

Vad gäller sena studieavbrott och ofullständiga studier hade 20 procent (motsvarande ca 18 000 elever) av eleverna som började på ett *nationellt program* 2012 inte tagit examen eller fått ett studiebevis som omfattar ett helt nationellt program (2 500 poäng) tre år senare. En stor majoritet av dessa elever, 89 procent motsvarande knappt 16 000 elever, hade varit registrerade i gymnasieskolan i tre eller fyra år och gick alltså kvar i gymnasieskolan men utan att nå målen för utbildningen. Även elever som var nybörjare i gymnasieskolan 2012 och som började på ett *introduktionsprogram* fanns i stor omfattning, 76 procent, registrerade i gymnasieskolan i tre eller fyra år.¹⁸

Under senare år har många personer i gymnasieåldern invandrat till Sverige. Många av dessa ungdomar börjar i gymnasieskolan, i första hand på introduktionsprogrammet språkintrödn. (För en redogörelse för bestämmelserna om rätten till utbildning för asylsökande ungdomar och nyanlända elever, se kapitel 9 *Rätten till utbildning i gymnasieskolan*.) En förhållandevis stor andel av de nyanlända eleverna är endast registrerade ett eller ett par år i gymnasieskolan. För de nyanlända elever som var nybörjare i gymnasie-

¹⁷ Statistik framtagen av Skolverket på förfrågan av Gymnasieutredningen. September 2016.

¹⁸ Statistik framtagen av Skolverket på förfrågan av Gymnasieutredningen. September 2016.

skolan 2011 var 87 procent kvar i gymnasieskolan ett år senare, efter två år var 70 procent kvar och efter tre år var 54 procent kvar.¹⁹

Skolverket har undersökt om elever som började på språkintroduktion 2011 befann sig i gymnasieskolan eller hade lämnat den fyra år efter att de påbörjade programmet. Sambandet mellan hur gamla ungdomarna var när de påbörjade sina gymnasiestudier och vad de gjorde fyra år senare är tydligt. Ju äldre eleverna var när de började, desto ovanligare var det att de var kvar i gymnasieskolan fyra år senare. Av dem som var 18 år eller äldre när de började på språkintroduktion var i princip ingen kvar fyra år senare. Av dem som var 17 år när de började gick 20 procent på ett nationellt program och 9 procent på ett introduktionsprogram medan 72 procent inte längre var kvar i gymnasieskolan fyra år senare. Av dem som var yngre än 17 år när de började på språkintroduktion gick 34 procent på ett nationellt program, 15 procent gick på ett introduktionsprogram medan drygt 50 procent inte längre gick i gymnasieskolan fyra år senare.²⁰ Av undersökningen framgår också att 14 procent av alla elever som började på språkintroduktion 2011 tre år senare hade övergått till studier på komvux.

5.3 Orsaker till studieavbrott och ofullständiga studier

Det finns olika förklaringar både inom och utanför utbildningssystemet till vad som leder till att elever avbryter sina studier och lämnar gymnasieskolan eller går kvar utan att nå utbildningens mål. Såväl övergripande strukturella orsaker och elevernas individuella förutsättningar som orsaker som härrör från gymnasieskolans arbetssätt lyfts i olika sammanhang fram som förklaringar.

De övergripande strukturella förklaringarna kan variera över tid. Konjunkturläge och arbetsmarknadens utveckling kan påverka om ungdomar fortsätter att studera eller avbryter studierna för att arbeta. Även övergripande strukturella förändringar av gymnasie-

¹⁹ Beräkningar gjorda av en forskare vid Luleå tekniska universitet på utredningens uppdrag. Therese Sehlstedt: Nyanlända i gymnasieskolan. Underlag till Gymnasieutredningen. Gymnasieutredningens diarium, dnr U2015:01/2015/8.

²⁰ Skolverket: Språkintroduktion. Rapport 436. 2016.

skolan påverkar frekvensen på studieavbrotten. Studieavbrotten ökade t.ex. markant vid införandet av det målrelaterade betygssystemet samt vid införandet av programgymnasiet.²¹

Vad gäller den enskilda elevens förutsättningar finns en social selektion vad gäller elever med ofullständiga gymnasiestudier. Individuella riskfaktorer hos eleverna kan t.ex. vara funktionsnedsättningar eller att komma från utsatta socioekonomiska förhållanden.²² Enligt Skolverket och Socialstyrelsen, som gemensamt tagit fram en vägledning för elevhälsans arbete, finns elevgrupper i skolan med särskilda inlärningssvårigheter vilka löper extra stor risk att inte nå kunskapsmålen. Elever har olika individuella förutsättningar, psykosociala erfarenheter, personligheter och temperament och är därför olika sårbara för de krav eller påfrestningar det kan innebära att gå i skolan. Kraven som kan vara svåra för en del elever att klara av kan handla om att ingå i en grupp med jämnåriga, arbeta uthålligt med kognitivt krävande uppgifter eller att sitta stilla under lektionerna. Elever med långvarig sjukdom, kroniska sjukdomar, neuropsykiatriska sjukdomar, elever med funktionsnedsättningar, elever som befinner sig i en svår social situation är extra sårbara.²³ Även ungdomar som upplever problem i hemmiljön, missbrukar eller är drabbade av fysisk eller psykisk ohälsa är särskilt sårbara. Studieavbrott är även betydligt vanligare bland nyanlända ungdomar från länder utanför EU än bland andra ungdomar. Enligt EU:s statistikmyndighet Eurostat löper dessa ungdomar mer än dubbelt så stor risk att lämna skolan i förtid jämfört med ungdomar från ett EU-land.²⁴

Utöver de övergripande strukturella och individuella förklaringsfaktorerna visar undersökningar att det finns förhållanden i gymnasieskolans sätt att arbeta och den sociala situation som råder i gymnasieskolan som kan bidra till att risken för studieavbrott bland vissa elever ökar. Detta kan handla om att skolan inte förmår att möta elevens behov av pedagogiskt stöd eller att stödja eleven i det sociala sammanhang som skolan utgör. Det kan även handla om att

²¹ Murray Å: Genomströmningen i gymnasieskolan. Före och efter gymnasiereformen, i Olofsson J (red.): Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning, 2007.

²² Se t.ex. SOU 2013:13: Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun.

²³ Skolverket och Socialstyrelsen: Vägledning för elevhälsan. 2014.

²⁴ Eurostat news release 145/2015, 2015-08-21.

eleven känner sig mobbad eller upplever sig utsatt för annan kränkande behandling.²⁵ Bristen på motivation är en återkommande förklaring när ungdomar själva beskriver orsakerna bakom att de väljer att avbryta sina gymnasiestudier.²⁶ Förklaringsfaktorerna bakom den låga studiemotivation som elever uppger ligger bakom deras studieavbrott från gymnasieskolan är ofta komplexa och olika faktorer kan dessutom förstärka varandra.

Nedan görs en sammanfattande genomgång av ett antal studier och undersökningar från det senaste dryga decenniet om orsakerna till studieavbrott och ofullständiga gymnasiestudier.

5.3.1 Marginalisering och brist på stöd skapar en negativ spiral

I en forskningsstudie från 2002 betonar författarna vikten av att lärare tidigt fångar upp elever som uppvisar svårigheter, eftersom dessa elever annars riskerar att tappa motivationen och hamna i en negativ spiral av exempelvis frånvaro.²⁷ Betydelsen av att motverka att eleverna marginaliseras i skolan lyfts fram som en viktig faktor för att förhindra studieavbrott.

Även Skolverket har kopplat den skoltrötthet som många elever upplever till att vissa elever marginaliseras på skolorna. I en rapport från 2008 bedömde myndigheten att elever, ofta med svaga studieresultat från grundskolan, marginaliserades successivt från undervisningen om de inte fick det stöd de hade behov av. I en sådan situation ökade ofta elevernas ogiltiga frånvaro vilket innebar att de riskerade att hamna i en negativ spiral där de även halkade efter

²⁵ OECD gör en distinktion mellan en enskild elevs *failure at school* och *failure by school*, dvs. att skolan misslyckas med att möta elevernas behov. OECD: Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools. 2012. Se även Ogden T och Giota J: Skoleffekter på elevers motivation och utveckling, i Folkhälsoinstitutet: Skolans mål och möjligheter. En litteraturoversikt. 2002.

Pedagogisk Forskning i Sverige årgång 7 nr 4 s. 279–305. 2005.

²⁶ Enligt en enkätstudie av Statistiska centralbyrån som publicerades 2007 uppgav 41 procent av de tillfrågade ungdomarna att det främsta skälet till att de inte fullföljt sina gymnasiestudier var studietrötthet. SCB: Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning. Tema utbildning. 2007.

²⁷ Giota J: Skoleffekter på elevers motivation och utveckling En litteraturoversikt. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet. Pedagogisk Forskning i Sverige 2002 årgång 7 nr 4 s. 279–305.

kunskapsmässigt. Detta ledde i sin tur till att elevens studiemotivation sänks ytterligare.²⁸

I en forskningsrapport från 2013 bekräftas denna bild. Rapportförfattarna understryker att det är särskilt viktigt att elever med negativa erfarenheter från tidigare skolgång inte försätts i situationer där de riskerar att misslyckas igen.²⁹

5.3.2 Brister i skolans systematiska arbete med att förebygga avbrott och ofullständiga studier

I en kvalitetsgranskning från 2009 bedömde Skolinspektionen att många av de 27 gymnasieskolor³⁰ som ingick i granskningen hade brister i arbetet med att förebygga studieavbrott. I stort sett samtliga skolor saknade ett målinriktat arbete för att få alla elever att fullfölja sin utbildning. Det fanns visserligen positiva exempel på hur skolor hade lyckats öka närvaron genom att arbeta aktivt med bl.a. mentorer och frånvarouppföljning men inspektionen bedömde att det i allmänhet saknades en djupare analys av frånvarons orsaker. Stödåtgärder sattes i många fall också in sent och olika insatser samordnades inte.³¹ Andra studier som också visar att eleverna ofta lämnas åt sig själva utan lärarstöd, bekräftar denna bild.³²

I en senare kvalitetsgranskning av den skolförlagda undervisningen inom fem yrkesprogram från 2014 konstaterar Skolinspektionen att nästan var fjärde elev på de granskade programmen inte hade slutfört sin utbildning inom fem år. Inspektionen bedömde att nästan alla, 60 av 64 granskade gymnasieskolor, behövde utveckla sitt arbete inom ett eller flera riskområden. Bristerna på dessa områden bedömdes sammantaget kunna leda till att elever avbröt sin utbildning. Skolinspektionen bedömde bl.a. att

²⁸ Skolverket: Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskapssammanställning. Rapport 322. 2008; Skolverket: Gymnasial lärlingsutbildning de tre första åren 2008–2011. Deltagande, elevernas erfarenheter och studieresultat. Rapport 373. 2012.

²⁹ Hugo M: Meningsfullt lärande i skolverksamheten på särskilda ungdomshem. Institutionsvård i fokus, nr 1 2013. Forskningsrapport, Statens institutionsstyrelse. 2013.

³⁰ I urvalet ingick 20 kommunala gymnasieskolor och 7 gymnasieskolor med fristående huvudman.

³¹ Skolinspektionen: Varannan i mål. Om gymnasieskolors (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning. Rapport 2009:1.

³² Lundgren M och Carlsson L: Delaktighet i gymnasieskolan? I Henning Loeb I och Korp H: Lärare och lärande i yrkesprogram och introduktionsprogram. 2012; SCB: Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning. Tema utbildning. 2007.

elever i behov av särskilt stöd i drygt hälften av de granskade skolorna inte fick åtgärder som var anpassade utifrån elevens behov, att förväntningarna på eleverna måste höjas och att undervisningen ibland lades på en alltför låg nivå.³³

Såväl Skolverket som Skolinspektionen framhåller att det finns flera exempel på skolor som arbetar systematiskt med att förebygga studieavbrott från gymnasieskolan och att många lärare har ett stort engagemang för sina elever.³⁴ Skolinspektionens granskningar visar emellertid på flera områden där det finns behov av utveckling:

- De åtgärder som vidtas är inte alltid samordnade. Insatserna är dessutom ofta reaktiva snarare än proaktiva.
- Mentorns roll är ofta otydlig och lärarnas gemensamma arbete behöver utvecklas.
- Elevhälsans kompetens används i låg grad.
- Det finns bristfälliga kunskaper om orsaker bakom frånvaro. Många gånger kartläggs och utreds inte orsakerna till frånvaron och elevernas behov av stöd.
- Stödinsatser följs inte alltid upp. De vanligaste stödinsatserna är fler lektioner och mer tid till arbetsuppgifter för elever i behov av stöd. När åtgärderna inte ger effekt tenderar skolorna trots detta att upprepa samma stödinsatser igen.³⁵

5.3.3 Olika syn på ansvaret för elevens motivation

Bland lärare och rektorer varierar synen på vem, eleven eller skolan, som bär ansvaret för att eleverna är motiverade och bibehåller sin motivation för gymnasiestudierna under utbildningen. I en undersökning om elevers behov av särskilt stöd från 2010 framgår bl.a. att vissa rektorer som ingick i studien ansåg att det var skolans uppdrag att skapa motivation hos eleverna, medan andra rektorer

³³ Skolinspektionen: Undervisning på yrkesprogram. Kvalitetsgranskning, rapport 2014:5.

³⁴ Se t.ex. Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015; Skolverket: Elevröster om yrkesintroduktion som en väg till ett arbete. 2015.

³⁵ Skolinspektionen: Varannan i mål. Om gymnasieskolans (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning. 2009; Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

tvärtom snarast ställde som krav att eleverna skulle vara motiverade för att de stödinsatser som skolan erbjöd skulle fungera.

I en annan undersökning från 2012 som byggde på intervjuer med gymnasielärare menar rapportförfattarna att vissa lärare tenderade att förklara elevernas bristande motivation med faktorer hos de enskilda eleverna snarare än med att motivationen var något som skolan hade möjlighet att påverka. I studien beskrivs t.ex. eleverna som ”passiva” och ”inte målinriktade”.³⁶ Skolverket menar i en rapport från 2015 att vissa lärare inte riktigt vill inse att en elev är på väg att avbryta sina studier bl.a. eftersom det skulle kunna få lärarens egen undervisning att framstå som dålig.³⁷

5.3.4 Känslan av sammanhang viktig för motivationen

Av en doktorsavhandling från 2013 om elever som gått på ett individuellt program (IV) inom ramen för den tidigare gymnasieskolan, (Lpf94) och som hade haft en hög frånvaro i grundskolan, framgår att skoltrötthet och dålig motivation lett till en form av uppgivenhet och slutligen till ogiltig frånvaro. Bristen på motivation handlade både om att komma till skolan och väl där känna motivation att prestera tillräckligt för att nå kunskapskraven. I avhandlingen understryks behovet av att skapa ett meningsfullt sammanhang för eleverna i skolan präglad av varje individs delaktighet, känsla av tillhörighet och gemenskap samt förutsättningar att skapa meningsfulla relationer i en inkluderande undervisning.³⁸

Även andra forskare har lyft fram den avgörande betydelsen av känslan av sammanhang för elevers motivation att delta i undervisningen. Detta benämns i den aktuella litteratur *kasam*³⁹ (känslan av sammanhang). *Kasam*-begreppet inkluderar tre delar:

- begriplighet

³⁶ Lundgren M och Carlsson L: Delaktighet i gymnasieskolan? i Henning Loeb I och Korp H: Lärare och lärande i yrkesprogram och introduktionsprogram. 2012.

³⁷ Skolverket: Varför hoppade du av? En studie om orsakerna till att ungdomar byter studieinriktning eller hoppar av gymnasiet. 2007.

³⁸ Andersson H: En bro mellan högstadiet och gymnasieskolans nationella program. Elever med erfarenheter av det individuella programmet berättar. Malmö högskola. Malmö Studies in Educational Sciences Licentiate Dissertation Series 2013:28. 2013.

³⁹ Begreppet *kasam* är myntat av Aaron Antonovsky. Se Antonovsky A: Hälsans mysterium. (2009) [1987].

- hanterbarhet
- meningsfullhet.

I skolsituationen innebär *begriplighet* att en elev inte ska behöva överrumplas av aktiviteter som han eller hon inte är informerad om och därmed inte förberedd på när eleven kommer till en lektion. Avsaknad av information om lektionsupplägget kan enligt den aktuella forskningen leda till att eleverna känner rädsla för att gå till vissa lektioner. *Hanterbarhet* handlar om att understödja elevens sociala förmåga att möta de krav som ställs i skolan. En hög grad av hanterbarhet minskar risken att uppleva sig som ett offer. *Meningsfullhet* är en motivationskomponent som understryker vikten av att vara delaktig i de processer som formar det egna livet och att uppleva dem som utmaningar värda att investera i.⁴⁰

5.3.5 Den sociala situationen i skolan är betydelsefull för motivationen

Det sociala samspelet mellan elever samt mellan elever och lärare kan påverka elevernas studiemotivation. Om eleverna upplever den sociala situationen som negativ kan detta minska motivationen. I en Skolverksundersökning om orsakerna bakom studieavbrott från 2012 uppgav elever att de inte känt sig hemma i klassen eller att de haft svårt med de sociala kontakterna i skolan. Ambitionsnivån i klassen upplevdes ofta som att den inte överensstämde med den egna. Detta sänkte elevernas motivation och intresse för skolarbetet.⁴¹

I en undersökning om orsakerna bakom studieavbrott genomförd av Ungdomsstyrelsen 2013 angav många av de 379 ungdomar som ingick i undersökningen att den upplevda förekomsten av kränkningar och mobbning samt bristande pedagogiskt stöd var de främsta anledningarna till att eleverna lämnat skolan.⁴²

⁴⁰ Strand A-S: Skolk ur elevernas och skolans perspektiv. En intervju- och dokumentstudie. Dissertation series no 43. 2013.

⁴¹ Skolverket: Gymnasial lärlingsutbildning de tre första åren 2008–2011. Deltagande, elevernas erfarenheter och studieresultat. Rapport 373. 2012.

⁴² Ungdomsstyrelsen: 10 orsaker till avhopp. Temagruppen Unga i arbetslivet. Rapport 2013:2. 2013.

5.3.6 Stress i gymnasieskolan

Många gymnasieungdomar upplever att de är stressade. Stress kan påverka studiemotivationen negativt, vilket i förlängningen kan leda till studieavbrott. Negativ stress bland gymnasieelever kan orsakas av många olika faktorer – både sådana som har sin grund i skolarbetet eller studiesituationen och sådana som inte har det.

Den psykiska ohälsan bland unga har ökat. Andelen unga mellan 16 och 19 år som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som bra eller mycket bra har minskat sedan 2010.⁴³ Flickor är också betydligt mer stressade än pojkar. Enligt Skolverkets återkommande attitydundersökning känner sig allt fler av de äldre eleverna stressade. I gymnasieskolan känner sig sex av tio flickor oftast eller alltid stressade i skolan jämfört med tre av tio pojkar.⁴⁴

Det är tydligt att känslan av stress i skolan ökar ju äldre eleverna är. På frågan om de känner sig stressade på grund av höga krav på sig själva svarade 55 procent av eleverna i gymnasieskolan ja. 40 procent av gymnasieeleverna känner ofta stress på grund av läxor eller prov.⁴⁵

I en statlig utredning som kartlagt ungdomars stress ges en komplex bild av orsakerna bakom stressen.⁴⁶ Orsaker som anges är bl.a. gymnasieskolans kursutformning med många korta kurser och lärarens bristande samordning mellan ämnen och kurser, vilket kan innebära en mycket ojämn arbetsbelastning för eleverna med läxor, prov och inlämningsuppgifter som kan upplevas sammanfalla.

Vissa elever upplever att studietakten i gymnasieskolan är betydligt högre än i grundskolan och att det ställs höga krav på självständighet i studierna, vilket många varit oförberedda på. Detta fenomen har av Skolverket beskrivits som "gymnasiechocken". Särskilt de elever som upplever att de inte fått tillräckligt stöd i grundskolan uppger att de skulle ha behövt en mer solid kunskapsbas, stöd i planeringen av studierna och hjälp att få en god studieteknik för att klara tempot i gymnasieskolan. Vissa elever blir stressade av att de upplever att deras

⁴³ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor: Ung idag, s. 18. 2015.

⁴⁴ Skolverket: Attityder till skolan 2015. 2016.

⁴⁵ Statistiska centralbyrån: Undersökningarna av barns levnadsförhållanden 2013–2014. 2013.

⁴⁶ SOU 2006:77: Ungdomar, stress och psykisk ohälsa.

förkunskaper inte räcker till för gymnasiestudierna, trots att de kanske har höga betyg från grundskolan.⁴⁷

5.4 Frånvaro och sjunkande studieresultat kan vara en varningssignal

Frånvaro från undervisningen kan vara en signal om att en elev håller på att distansera sig från skolan och ett tecken på ett annalkande studieavbrott. Frånvaro kan i många fall också leda till sjunkande studieresultat.

5.4.1 Gymnasieelever skyldiga att närvara

På olika ställen i skolförfattningarna finns spridda bestämmelser som pekar mot att skolan har ett ansvar för att motverka frånvaro, främja närvaro och för att förhindra studieavbrott.

I propositionen inför riksdagens beslut om skollagen 2010 uttalade regeringen att en elev som har börjat i gymnasieskolan måste delta i undervisningen då det är en förutsättning för att eleven ska kunna nå utbildningsmålen.⁴⁸ Enligt skollagen ska en elev i gymnasieskolan delta i den verksamhet som anordnas i den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.⁴⁹ *En elev som påbörjat en gymnasieutbildning har alltså en skyldighet att närvara.* Om en elev inte kan delta i skolarbetet på grund av sjukdom eller av någon annan orsak ska detta snarast anmälas till rektor. Vidare ska huvudmannen snarast meddela hemkommunen om en elev som inte fyllt 20 år är frånvarande i betydande utsträckning utan giltigt skäl.⁵⁰ Vad gäller elever under 18 år ska rektorn även se till att elevens vårdnadshavare underrättas samma dag om det inte finns särskilda skäl.⁵¹ Ogiltig frånvaro ska också noteras i utdrag ur betygskatalogen för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.⁵²

⁴⁷ Skolverket: Varför hoppade du av? En studie om orsakerna till att ungdomar byter studieinriktning eller hoppar av gymnasiet. 2007.

⁴⁸ Prop. 2009/10:165.

⁴⁹ 15 kap. 16 §, 18 kap. 16 § skollagen.

⁵⁰ 15 kap. 15 §, 18 kap. 16 § skollagen.

⁵¹ 15 kap 16 § andra stycket, prop. 2009/10:165 och 18 kap. 16 § andra stycket skollagen.

⁵² 15 kap. 27 §, 18 kap. 26 § skollagen och 8 kap. 8 § gymnasieförordningen.

Exempel på vad som är giltiga skäl för frånvaro anges i förarbetena till skollagen, där det framgår att giltig frånvaro kan vara sjukdom eller beviljad ledighet för enskilda angelägenheter, t.ex. läkarbesök.⁵³ Vidare kan det förebyggande och hälsofrämjade arbetet som bl.a. elevhälsan arbetar med ses som en del i skolans arbete med att främja närvaro och motverka frånvaro.

Utöver regleringen i skolförfattningarna har Sverige genom att underteckna FN:s barnkonvention förbundet sig att särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.⁵⁴

5.4.2 Bestämmelser om när en elev ska anses ha lämnat utbildningen

I gymnasieförordningen finns det bestämmelser om när en elev ska anses ha lämnat sin utbildning. Om eleven inte kommer till den utbildning den har antagits till, och inte heller anmäler giltig orsak att utebli inom tre dagar efter terminens start, ska eleven anses ha avslutat utbildningen. Om en elev vill avsluta sin utbildning utan att slutföra den ska eleven anmäla det till rektorn. En elev som inte fyllt 18 år ska kunna visa att vårdnadshavaren samtycker till att eleven slutar i förtid. Om en elev har påbörjat en utbildning och därefter har uteblivit från den under mer än en månad i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet, ska eleven anses ha avslutat utbildningen. Om det finns synnerliga skäl får dock rektorn besluta att eleven inte ska anses ha avslutat utbildningen. När en elev avbryter sina studier vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen ska huvudmannen snarast meddela avbrottet till hemkommunen.⁵⁵

⁵³ Giltig frånvaro kan också handla om ledighet från skolarbetet för att utföra uppgifter som har samband med gymnasial lärlingsanställning och rektor kan därutöver befria en elev från vissa undervisningspass eller från annat skolarbete. 12 kap. 2 § gymnasieförordningen.

⁵⁴ Artikel 28 FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

⁵⁵ 12 kap. 3–4 a §§ gymnasieförordningen.

5.4.3 Frånvaro leder till ökad risk att inte nå kunskapsmålen

Ett antal studier har beskrivit frånvaro som ett stort problem som kan leda till att gymnasieelever avbryter eller inte når målen för sin utbildning.⁵⁶ Enligt en rapport från Skolverket från 2010 var bl.a. hög frånvaro en av de vanligaste orsakerna till att gymnasieelever inte fick godkända betyg i en kurs eller flera kurser.⁵⁷ Även Skolverkets uppföljning av gymnasieskolan med fokus på introduktionsprogrammen 2014 visar att hög frånvaro är en vanlig orsak till att elever inte når behörighet till nationella program.⁵⁸

5.4.4 Svenska elevers frånvaro i ett internationellt perspektiv

OECD:s återkommande mätningar av elevers kunskapsutveckling Pisa⁵⁹ visar att svenska elever har försämrat sina kunskapsresultat i högre utsträckning än elever i andra OECD-länder. I OECD:s analys av resultaten i Pisaundersökningen 2012 behandlades frågan om betydelsen av hur skolklimatet påverkar närvaron i skolan. Frågan analyserades eftersom skolfrånvaro har negativa konsekvenser för elevers skolresultat.

Även om Pisaundersökningen omfattar elever i grundskolans årskurs 9 och inte elever i gymnasieskolan, bedömer utredningen att resultaten även kan vara intressanta som en utgångspunkt för diskussionen om elevernas frånvaro i gymnasieskolan, inte minst eftersom nästan alla svenska ungdomar börjar en gymnasieutbildning direkt efter avslutad grundskola.

Av OECD:s analys framkom att 15-åriga elever i skolsystem inom OECD med god ordning och studiero (*disciplinary climate*) hade mindre benägenhet att hoppa över lektioner eller skoldagar. Dessutom visar resultaten att de elever som kom väl överens med sina lärare, fick extra hjälp om de behövde det, hade lärare som intresserade sig för elevernas välmående och behandlade dem väl,

⁵⁶ Se t.ex. Skolverket: Börja om på nytt program i gymnasieskolan. 2012; Skolverket: Risk för IG. 2010; Skolinspektionen: Varannan i mål. Om gymnasieskolans (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning. 2009; Skolverket: Gymnasial lärlingsutbildning de tre första åren 2008–2011. Deltagande, elevernas erfarenheter och studieresultat. Rapport 373. 2012.

⁵⁷ Skolverket: Risk för IG. Skolverkets aktuella analyser 2010. 2010.

⁵⁸ Skolverket: Introduktionsprogram. Rapport 413. 2014.

⁵⁹ Pisa – Programme for International Student Assessment.

hade mindre tendens att komma för sent och hoppa över lektioner eller skoldagar.⁶⁰

Analysen av de svenska Pisaresultaten 2012 visar att svenska elever i årskurs 9 var mer frånvarande från enskilda lektioner än den genomsnittliga eleven i OECD. När det gällde sen ankomst uppgav drygt 21 procent av de svenska eleverna att de kommit försent till lektioner tre gånger eller fler den senaste tvåveckorsperioden, vilket var mest av alla OECD-länder.⁶¹ Även klassrumsklimatet var sämre i Sverige än i OECD i genomsnitt, vilket bl.a. innebar att det var vanligare att elever störde lektionerna⁶² eller inte lyssnade på vad läraren sade. Samtidigt visade undersökningen att relationen mellan lärare och elever var något bättre i Sverige än OECD-genomsnittet.⁶³

5.4.5 Nationell kartläggning av frånvaro och närvaro i gymnasieskolan

Eftersom frånvaro kan vara en varningssignal om att en elev håller på att distansera sig från skolan är enskilda skolors och huvudmäns arbete med att följa upp gymnasieelevers frånvaro betydelsefullt för att rätt åtgärder ska kunna sättas in för att förhindra att eleven lämnar skolan eller misslyckats med att nå utbildningens mål. Skolverket genomförde 2014 en nationell kartläggning av frånvaro och närvaro i gymnasieskolan.⁶⁴ Kartläggningen byggde på omfattande enkätstudier och fokuserade främst på huvudmäns och skolors organisering av frånvarouppföljning, deras arbete för att förebygga frånvaro och främja närvaro, liksom huvudmäns och rektorers uppfattning om detta arbete. Nedan följer en sammanfattande redogörelse för några av de iakttagelser som Skolverket redovisar och som är särskilt relevanta för Gymnasieutredningens arbete.

⁶⁰ Detta undersöktes genom att man frågade eleverna om de hade skolkat under de två veckor som föregick Pisatestet.

⁶¹ OECD: Pisa in focus 2014/01. 2014.

⁶² Undersökningen avsåg matematiklektioner.

⁶³ Skolverket: PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. Sammanfattning av rapport 398. 2013.

⁶⁴ Skolverket: Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning. Rapport 416. 2014.

Arbetet med att följa upp frånvaro och främja närvaro

Bara den som studerar i tillräcklig omfattning har rätt till statlig studiehjälp från Centrala studiestödsnämnden (CSN).⁶⁵ Av Skolverkets nationella kartläggning av frånvaro i gymnasieskolan framkom att 6,4 procent av de elever som beviljats studiehjälp läsåret 2012/13 fick ett beslut om indragen studiehjälp till följd av ogiltig frånvaro, vilket motsvarande 21 878 elever. Fler pojkar (63 procent) än flickor (37 procent) fick beslut om indragen studiehjälp. Andelen beslut var störst bland elever i gymnasieskolans år 3. Introduktionsprogrammen hade störst andel elever med beslut om indragen studiehjälp.

I Skolverkets undersökning framkom att den övervägande delen av rektorerna uppgav att de använde administrativa system för registrering av gymnasieelevers frånvaro och närvaro för att frånvaro skulle kunna rapporteras till vårdnadshavarna och CSN. Av huvudmännen ansåg dock cirka tre av tio att arbetet med att minska elevernas skolfrånvaro inte var huvudmannens ansvar och endast två av tio huvudmän uppgav att deras arbete med att motverka frånvaro hade varit verkningsfullt.⁶⁶ I Skolverkets undersökning framkom även att det fanns en oklarhet i vad skolor och huvudmän bedömde som ogiltig frånvaro. Flertalet huvudmän definierade frånvaro med ogiltigt skäl som frånvaro som inte hade anmälts till skolan. Svårigheten i att bedöma vad som var giltig respektive ogiltig frånvaro uttrycktes av flera huvudmän.⁶⁷

Vad gällde orsakerna till att elever var frånvarande från undervisningen utan giltigt skäl angav rektorerna att elevernas hemsituation eller sociala situation utanför skolan var den vanligaste anledningen; 65 procent av rektorerna uppgav att detta var en ganska vanligt eller mycket vanligt förekommande orsak. Även stress och en upplevelse av höga prestationskrav bedömdes av rektorerna (30 procent) var ett ganska vanligt eller mycket vanligt skäl. En lika stor andel menade att strategisk frånvaro, dvs. att elever valde att stanna hemma från vissa lektioner för att studera till andra, var en ganska vanligt eller mycket

⁶⁵ Elever med hög ogiltig frånvaro ska rapporteras till CSN. Ett beslut från CSN leder till att eleven blir av med sin studiehjälp.

⁶⁶ Skolverket: Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning. Rapport 416. 2014.

⁶⁷ Skolverket: Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning. Rapport 416. 2014.

vanligt förekommande orsak. Däremot menade en majoritet av rektorerna (74 procent) att svårigheter att anpassa undervisningen till elevernas behov eller att kränkande behandling (90 procent) inte var vanliga orsaker till elevernas frånvaro.⁶⁸

Hinder för arbetet med frånvaro och närvaro

Trots att flertalet skolor hade system för att registrera frånvaro framgick i Skolverkets nationella uppföljning av frånvaro och främjande av närvaro i gymnasieskolan att några av de främsta faktorerna som huvudmännen bedömde hindrade det närvarofrämjande arbetet var dålig tillgång till statistik och bristfällig uppföljning av frånvaro. Även bristfälliga kunskaper om frånvaroorsaker och minskade resurser till elevhälsan utgjorde enligt huvudmännen hinder i detta arbete.

Ytterligare en svårighet som huvudmännen pekade på i arbetet med att följa upp och motverka ogiltig frånvaro var att eleverna fyllde 18 år och blev myndiga under sin gymnasietid. Detta medförde ofta att kontakten mellan hemmet och skolan försvagades eller försvann helt. Men även vissa vårdnadshavares attityd till skolan uppfattades som bekymmersam av både huvudmän och rektorer. Dessa vårdnadshavares bristande ansvarstagande för elevernas skyldighet att närvara yttrade sig bl.a. genom att de tog med sina barn på semesterresor mitt i terminen. Även elevernas bristande motivation och skoltrötthet utgjorde ett problem. Flera rektorer i undersökningen beskrev hur trötta elever försov sig på grund av dataspelande eller sena vanor.

Psykisk ohälsa och sociala problem, tillsammans med stress, ångest och höga prestationskrav, uppgavs vara några av de absolut största problem som elever och skolan hade att hantera. Sådana faktorer bidrog till en ond spiral för eleverna. Att eleverna mår dåligt kunde leda till frånvaro, vilket i sin tur kunde öka stressen och framkalla ångest. Flera rektorer efterfrågade bättre samarbete med externa aktörer som t.ex. primärvården, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och behandlingshem.⁶⁹

⁶⁸ Skolverket: Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning. Rapport 416. 2014.

⁶⁹ Skolverket: Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning. Rapport 416. 2014.

5.5 Arbetet med att förebygga studieavbrott

Som framgår av genomgången ovan kommer sällan ett studieavbrott som en blixt från klar himmel. Samtidigt innebär förekomsten av varningssignaler att det finns en möjlighet att agera för att motverka studieavbrott, om skolan är uppmärksam på dessa tecken. I det här avsnittet beskrivs några av de insatser som görs för att förhindra studieavbrott och vilka arbetssätt som har visat sig vara verkningsfulla. Dessa arbetssätt bedöms även vara relevanta för att främja att eleverna når målen för utbildningen.

5.5.1 Forskning om och praktiska erfarenheter av arbete för att förhindra studieavbrott

Genomgången ovan visar att det finns ett antal undersökningar och granskningar av orsakerna till studieavbrott från svensk gymnasieskola och vilka varningssignaler som kan föregå studieavbrott eller indikera att eleven inte kommer att nå målen för utbildningen. Vad gäller den svenska preventionsforskningen relaterad till frågan om studieavbrott är denna emellertid begränsad. Däremot finns en större mängd internationella forskningsstudier som kan bidra med viktig kunskap. Denna forskning visar att arbetet med att motverka studieavbrott kan genomföras i flera olika parallella processer. En del i arbetet kan sägas handla om att främja närvaro och deltagande, exempelvis genom en god generell undervisning och en trygg skolmiljö. En annan del i arbetet för att motverka studieavbrott riktar sig mer specifikt till de elever som av olika skäl påbörjat en process mot studieavbrott. Forskningen visar att det är av central betydelse att skolan identifierar dessa elever samt utreder och sätter in åtgärder som utgår från elevens behov.⁷⁰

Som en del av EU:s strategi för att minska andelen ungdomar som avbryter sina studier i förtid har EU avsatt medel för att medfinansiera olika projekt i EU:s medlemsländer.⁷¹ I Sverige har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som en del i detta arbete

⁷⁰ Uppgifter från Plug In och Pluginnovation <http://pluginnovation.se/> 161009.

⁷¹ Europeiska kommissionen: Reducing early school leaving: Key messages and policy support. 2013.

tagit initiativ till projektet Plug In som har pågått sedan 2012.⁷² Projektet, som är det största i sitt slag i Sverige, syftar till att fånga upp de elever som löper störst risk att avbryta sina studier och att motivera ungdomar som redan har avbrutit att återuppta sina gymnasiestudier.

Inom ramen för Plug In har en forskarledd nationell, digital plattform kallad Pluginnovation upprättats med stöd av Västra Götalandsregionen. Syftet med den digitala plattformen är att samla och sprida resultatet av vetenskapliga undersökningar och beprövade metoder som är centrala för personer som arbetar med att motverka studieavbrott. Den befintliga forskningen och de praktiska erfarenheter som gjorts inom ramen för Plug In-projektet pekar på att utvecklingen av rutiner och system för att identifiera riskindikatorer och avbrottsrelaterad information är det första steget som skolor och huvudmän behöver ta för att kunna planera ett verksamt förebyggande arbete mot studieavbrott.

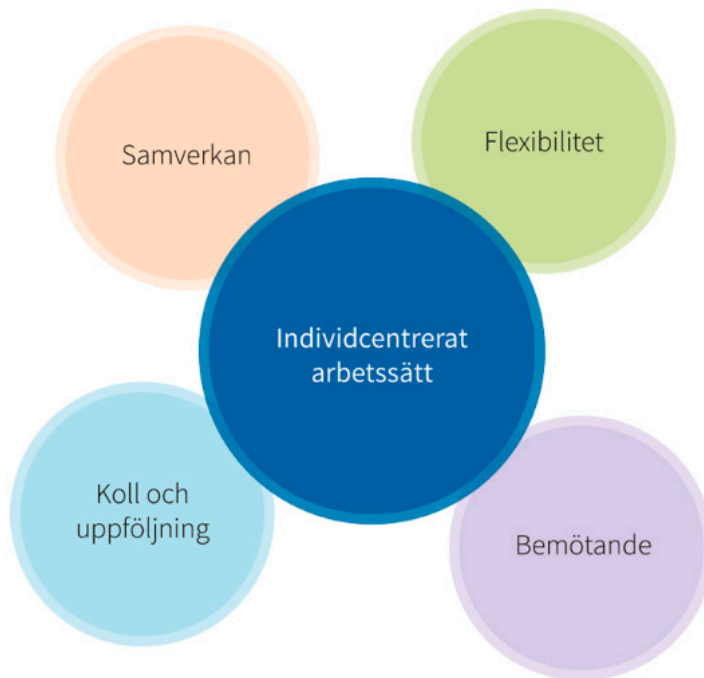
Redogörelsen nedan om effektiva metoder för att förebygga och förhindra studieavbrott bygger till stor del på de forsknings-sammanställningar som genomförts inom ramen för Plug In samt de praktiska erfarenheter som utvärderats och systematiserats av forskare inom projektet.

5.5.2 Ett elevcentrerat arbetssätt – en central utgångspunkt

Forskningen om studieavbrott och studiemisslyckanden pekar på att ett helhetsperspektiv på eleverna i relation till skolsituationen är en viktig förutsättning för att kunna utveckla verksamma förebyggande insatser. Skolan behöver utreda vad som hindrar elever från att komma till skolan, delta i undervisningen och lyckas med sina studier. I detta arbete behöver även behov som sträcker sig utanför det pedagogiska stödet beaktas. Ett *individ- eller elevcentrerat arbetssätt* är därför en grundläggande utgångspunkt i arbetet med att förebygga och motverka studiemisslyckanden och kan i många fall vara en förutsättning för att övriga insatser ska kunna få avsedd effekt.

⁷² Projektet samordnas av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och finansieras dels med EU-medel från Europeiska socialfonden genom Svenska ESF-rådet, dels genom medfinansiering från de kommuner och regioner som deltar i projektet.

Figur 5.1 Modell för ett elev/individ-centerat arbetssätt



Källa: Pluginnovation.

Internationella studier pekar på att effektiva metoder för att förebygga studieavbrott är att stärka elevers involvering (*engagement*) och motverka distansering (*disengagement*) från skolan och skolarbetet. Med utgångspunkt i denna forskning har man inom ramen för arbetet med Plug In identifierat ett antal framgångsfaktorer som sammanfattas i begreppen uppföljning, bemötande, flexibilitet och samverkan (se figur 5.1 ovan). Även Skolverket bedömer att dessa framgångsfaktorer överensstämmer väl med det som framkommer i rapporter från Skolverket, Skolinspektionen, SKL och Europeiska kommissionen.⁷³

⁷³ Skolverket: Redovisning av genomförandeplan av uppdraget att genomföra verksamhetsnära insatser för huvudmän och gymnasieskolor för att förebygga avhopp från gymnasieskolan givet i regleringsbrevet 2016. Dnr U2015/05478/UF. 2016-03-23. Se t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting Motverka studieavbrott. 2012; Europeiska kommissionen. A whole school approach to tackling early school leaving. Policy messages. 2015; Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

Nedan beskrivs översiktligt de arbetssätt som tar sin utgångspunkt i de aktuella framgångsfaktorerna och som visat sig verkningfulla för att motverka studieavbrott och studiemisslyckanden.

Uppföljning

Förutsättningarna att i tid sätta in åtgärder för att förhindra studieavbrott förbättras på skolor som tidigt identifierar signaler om att elever börjat distansera sig från skolan och lärandet, t.ex. genom ökad frånvaro och sjunkande studieresultat. Genom en tidig upptäckt ökar alltså möjligheterna att förhindra avbrott och studiemisslyckanden. För att åstadkomma detta krävs att skolor och huvudmän utvecklar en beredskap, rutiner och strategier för att upptäcka och möta elevers olika behov för att man på så sätt ska kunna följa elevernas progression och helhetsutveckling när det gäller skolresultat samt socialt, fysiskt och psykiskt välbefinnande liksom närvaro. Ett aktivt uppföljningsarbete inom organisationen är en förutsättning för att kunna utforma rätt insatser i rätt tid och säkerställa att ansvarsfördelningen är tydlig så att inga elever hamnar mellan stolarna.

I skolans samspel med eleverna har en tät och kontinuerlig uppföljning inte enbart visat sig fungera som ett verktyg för att synliggöra elevernas progression utan även som en motivationshöjande insats. Personal och ungdomar i de olika delprojekten inom Plug In beskriver att det kontinuerliga uppföljningsarbetet i form av exempelvis personliga samtal och möten, kontakter via sms och mobiltelefon eller annan respons, fungerar som en effektiv insats, förutsatt att eleven är delaktig i processen och att de mål som utformas upplevs som relevanta, tydliga och möjliga att nå. Den individuella uppföljningen uppfattas därmed även fylla en viktig relationsskapande funktion.

Bemötande

Att elever upplever bemötandet i skolan som gott är avgörande för att de ska komma till skolan, delta i undervisningen och för att olika stödinsatser ska vara verksamma. Även relationen till klasskamrater och andra elever samt möjligheten att ingå i ett positivt

socialt sammanhang är viktiga faktorer som minskar risken för studieavbrott. Ett medvetet arbete med att skapa förtroendefulla och positiva relationer mellan elever, lärare och andra vuxna på skolan påverkar därmed elevers förutsättningar att klara skolarbetet på olika sätt. Bemötande och förhållningssätt är särskilt betydelsefullt i samspelet med elever som har tidigare negativa skolerfarenheter.

Inom Plug In-projektet har skolor fokuserat på att utveckla det relationella arbetet med elever genom att exempelvis stärka mentorskapsfunktionen⁷⁴ i form av utökad kontakttid och med hjälp av elevcoacher eller andra resurspersoner. Arbetet kan också omfatta utveckling av strategier och förhållningssätt som lärare och andra professionella i skolan kan använda i mötet med elever.⁷⁵

Flexibilitet

Många insatser som visat sig verksamma för att förhindra studieavbrott och studiemisslyckanden är generella kvalitetsinsatser som kan gynna alla elever. För många elever som befinner sig i riskzonen för att avbryta sina gymnasiestudier eller inte nå målen för utbildningen kan det också behövas mer specifika anpassningar. Det kan handla om enskilda elevers behov av ämnesstöd, språkstöd, stöd att strukturera sitt skolarbete eller praktiskt vardagsstöd för att kunna ta sig till skolan och delta i undervisningen. En del elever behöver stöd i en social utsatt situation för att uppnå ett större psykiskt eller fysiskt välbefinnande och därmed få skolsituationen att fungera. För unga som har tidigare negativa skolerfarenheter och inte har studerat eller varit i annan sysselsättning under en längre period kan vägen tillbaka till studier ta tid och behöva omfatta mindre traditionella åtgärder. De åtgärder som kan behövas varierar alltså och kräver flexibilitet på såväl organisationsnivå som i de specifika i insatserna.

⁷⁴ Jfr även Stenberg A: Att välja utbildning. Betydelsen för individ och samhälle. 2016.

⁷⁵ Uppgift från Plug In. Det förhållningssätt som beskrivs som verksamt är ett coachande och salutogent förhållningssätt. Även motiverande samtal (MI) har visat sig vara ett effektivt verktyg i samtalen med elever. <http://pluginnovation.se/> hämtat 161009.

Samverkan

För att elever som riskerar att avbryta sina studier eller att inte nå målen för sin utbildning ska få det stöd han eller hon behöver krävs samverkan mellan olika kompetenser i och utanför skolan. En viktig del av samverkan på individnivå är att skapa en sammanhållen process kring elever som är i behov av stöd från många olika professionella. Inom skolan innefattar denna samverkan ofta främst elevhälsan, ämneslärare, mentorer, resurslärare och studie- och yrkesvägledare. Vad gäller samverkan med det omgivande samhället kan det vara viktigt att skolan stödjer elever och vårdnadshavare i kontakterna med andra samhällsfunktioner. För den enskilda ungdomen och dennas vårdnadshavare kan det vara svårt att veta vart man ska vända sig och vilken typ av stöd olika samhällsfunktioner kan ge. Genom tydlig samverkan såväl inom skolan som mellan skolan och andra samhällsfunktioner, t.ex. hälso- och sjukvården eller socialtjänsten, kan antalet kontakter reduceras och underlättas.⁷⁶ I avsnitt 5.5.5 nedan beskrivs behovet av samverkan mellan skolan och andra samhällsaktörer.

5.5.3 Elevhälsans arbete med att förebygga studieavbrott och studiemisslyckanden

Enligt skollagen ska det finnas *elevhälsa* för eleverna i bl.a. gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I lagen regleras bl.a. vilka kompetenser som ska ingå i elevhälsan. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.⁷⁷ I skollagen finns också bestämmelser om *trygghet och studiero*. Enligt bestämmelserna ska utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero⁷⁸ och anknyter till skolans hälsofrämjande arbete.

⁷⁶ Pluginnovation.

⁷⁷ 2 kap. 25 § skollagen.

⁷⁸ 5 kap. skollagen.

Fokus på förebyggande och hälsofrämjande åtgärder

Undersökningar som Folkhälsoinstitutet (numera Folkhälsomyndigheten) och Skolverket genomfört visar att en majoritet av barn och ungdomar i Sverige känner sig friska, är nöjda med sina liv och trivs i skolan. Skoltrivseln minskar dock med stigande ålder, och trots viss osäkerhet om utvecklingen tyder mycket på att förekomsten av psykiska, sociala och psykosomatiska problem har ökat bland unga människor de senaste årtiondena. Kungliga Vetenskapsakademien har sammanställt resultat från en stor mängd forskning om skola, lärande samt barns och ungdomars psykiska hälsa. Enligt denna forskning finns det ett tydligt samband mellan skolprestationer och ungdomars psykiska hälsa.

En utgångspunkt för elevhälsans arbete är att hälsa och lärande påverkas och främjas av samma generella faktorer. Bland annat i förarbetena till bestämmelserna om elevhälsan i skollagen⁷⁹ betonas hur lusten att lära är starkt kopplad till känslan av hälsa och välbefinnande. God fysisk och psykisk hälsa leder till ökat välbefinnande och därmed bättre förutsättningar för lärande hos den enskilda eleven. Med sitt breda uppdrag och med sina kontakter med olika delar av skolorganisationen ingår elevhälsan därför som en viktig del i skolans arbete med att främja elevernas hälsa och i förlängningen förhindra studieavbrott.

Elevhälsans arbete kan delas in i *åtgärdande*, *främjande* och *förebyggande* insatser. Arbetet kan bedrivas mot individer, grupper eller på organisationsnivå.⁸⁰ I propositionen som låg till grund för riksdagens beslut om den nu gällande skollagen framhålls att elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande samt att elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.⁸¹ I propositionen beskrevs vidare hur elevhälsan ska ha ett ansvar för att bevaka att skolan bidrar till att skapa goda och trygga uppväxtvillkor och att elevhälsan i det individuellt inriktade arbetet har ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling.⁸² Enligt Skolinspektionen innebär detta att elevhälsan ska identifiera inlärningssvårigheter hos enskilda elever

⁷⁹ Jfr SOU 2000:19, Från dubbla spår till Elevhälsa, kap. 5, och prop. 2001/02:14.

⁸⁰ Skolverket och Socialstyrelsen: Vägledning för elevhälsan. 2014.

⁸¹ Prop. 2009/10:165, s. 277.

⁸² Prop. 2009/10:165, s. 276.

och arbeta för att alla elever ska få möjlighet att nå kunskapsmålen i skolan.⁸³

Elevhälsans utmaningar

Det saknas till stor del undersökningar som specifikt gäller elevhälsan i gymnasieskolan, men i en enkätundersökning genomförd av SKL 2015 riktad till kommunala huvudmän om grundskolans elevhälsa ges en bild av elevhälsans största utmaningar generellt sett. I sina svar tar i princip samtliga kommuner som svarat på enkäten upp behoven hos nyanlända elever och hos elever som behöver extra anpassningar eller särskilt stöd. Även behovet av att utveckla arbetet med inkludering och att möta ökande psykisk ohälsa bland eleverna tas upp som centrala frågor för elevhälsan. En annan stor utmaning för elevhälsan som de svarande pekar på är att det behövs lösningar för elever med långvarig skolfrånvaro.⁸⁴

OECD menar att det finns stora risker med svenska skolors elevhälsoarbete. Bland annat bedöms att förekomsten av skol-sköterskor, skolläkare och skolpsykologer på skolor i Sverige vara uppseendeväckande låg. Konsekvensen kan enligt OECD bli att skolorna prioriterar det individuellt inriktade åtgärdande arbetet på bekostnad av det generellt inriktade förebyggande och hälsofrämjande arbetet.⁸⁵

Skolinspektionens granskningar av tillgången till elevhälsa visar vidare att elevhälsan lider av tidsbrist, vilket gör att det är svårt att hinna med det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. Trots att fokus för elevhälsans arbete ska vara hälsofrämjande och förebyggande visar vissa undersökningar att arbetet i stället har en tonvikt på åtgärdande insatser.⁸⁶

Skolinspektionen har också i ett antal granskningar kritiserat skolors och huvudmäns arbete med elevhälsa. Bland annat har myndigheten pekat på att rektorer och lärare brustit i att samråda med elevhälsan vid utredningar om särskilt stöd, att någon eller

⁸³ Skolinspektionen: Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete. Dnr 2014:2123. 2014.

⁸⁴ SKL: Nuläge och utmaningar i elevhälsan. 2015.

⁸⁵ OECD: Mental Health and Works: Sweden. 2013.

⁸⁶ Skolinspektionen: Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete. Dnr 2014:2123. 2014.

några av elevhälsans kompetenser saknats eller att tillgången till elevhälsan bedömts vara bristfällig eftersom kompetenser endast köpts in vid behov. Detta har enligt Skolinspektionen medfört en risk för att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet blir lidande.⁸⁷ Även forskare vid Centrum för skolledarutveckling vid Umeå universitet har visat att elevhälsans arbete i praktiken i huvudsak är åtgärdande, dvs. inriktat på insatser för att avhjälpa problem när de väl har uppstått.⁸⁸

Skollagen reglerar inte hur elevhälsan ska vara organiserad, och sättet på vilket elevhälsan organiseras varierar mellan skolor.⁸⁹ På en del skolor är elevhälsan knuten till den enskilda skolan medan elevhälsan hos andra huvudmän är centralt placerad och arbetar för flera skolor.⁹⁰ Skolinspektionen bedömer att det är viktigt att elevhälsans kompetenser är synliga och tillgängliga och att eleverna ska veta var och när de kan söka upp skolsköterskan, skolpsykologen, kuratorn eller skolläkaren. En tänkbar risk med en centraliserad elevhälsa och en elevhälsa som upphandlas vid behov kan enligt Skolinspektionen vara att elevhälsan saknar den närhet och förankring som är nödvändig för att bedriva ett mer långsiktigt förebyggande och hälsofrämjande arbete.⁹¹

⁸⁷ Skolinspektionen: Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete. Dnr 2014:2123. 2014. Skolinspektionens granskningar har emellertid i huvudsak rört situationen i grundskolan. Eftersom få granskningar och undersökningar fokuserar på elevhälsan i gymnasieskolan har utredningen valt att sammanfattande referera olika studier och iakttagelser avseende elevhälsan i stort, även om studierna i många fall avser situationen i grundskolan. Detta kan ge en generell förståelse för elevhälsans roll och funktion. Utredningen konstaterar i detta sammanhang att lagstiftningen avseende elevhälsan i grundskolan och gymnasieskolan även i princip är den samma för skolformerna, även om bestämmelserna om elevers hälsobesök är uppdelade för olika skolformer.

⁸⁸ Törnsén M: Rektors ledning och styrning av elevhälsan, i Johansson O och Svedberg L (red.): Att leda mot skolans mål. 2013.

⁸⁹ Specialpedagogiska institutet: Elevhälsan idag – 31 kommuner berättar. 2006.

⁹⁰ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi: En god start – en ESO rapport om tidigt stöd i skolan. 2012; Specialpedagogiska institutet: Elevhälsan idag – 31 kommuner berättar. 2006; SKL: Nuläge och utmaningar i elevhälsan. 2015.

⁹¹ Skolinspektionen: Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete. Dnr 2014:2123. 2014.

5.5.4 Betydelsen av en god studie- och yrkesvägledning för att förebygga studieavbrott

Att ungdomar väljer en gymnasieutbildning vars innehåll motsvarar deras förväntningar och intresse är viktigt för att upprätthålla elevernas studiemotivation som i sin tur är betydelsefull för att elever ska lyckas fullfölja utbildningen. Även de val som eleverna gör inom den gymnasieutbildning där de befinner sig påverkar studiemotivationen.

För att kunna göra väl underbyggda val behöver elever ofta stöd. Studie- och yrkesvägledningen i skolan ska genomföras på ett professionellt sätt, vila på vetenskaplig grund och syfta till att ge eleverna s.k. valkompetens.⁹² Enligt Skolverket innebär detta att eleverna på ett strukturerat sätt ska kunna samla, analysera och sätta samman utbildnings- och yrkesinformation samt ha färdigheter att fatta och genomföra beslut samt hantera övergångar och växlingar i livet.⁹³

Elever ska ha tillgång till vägledning

Enligt skollagen ska elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklass ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.⁹⁴ För att få anställas utan tidsbegränsning för studie- och yrkesvägledning ska den sökande ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet.⁹⁵

Enligt grundskolans läroplan ska studie- och yrkesvägledaren eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen. Möjligheterna för elever med funktionsnedsättning ska särskilt uppmärksammas.⁹⁶

⁹² Skolverket: Allmänna råd. Arbete med studie- och yrkesvägledning. 2013; Skolverket: Kvalitet i studie- och yrkesvägledning – Hela skolans ansvar. 2008.

⁹³ Sultana R G: Learning Career Management Skills in Europe. 2010.

⁹⁴ 2 kap. 29 § skollagen.

⁹⁵ 2 kap. 30 § skollagen.

⁹⁶ SKOLFS 2010:37 avsnitt 2.4 och 2.6.

I gymnasieskolans läroplan konstateras att studie- och yrkesvägledning i vid mening har stor betydelse. Studie- och yrkesvägledningen ska enligt läroplanen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida utbildningar och yrken. Skolans målsättning ska vara att varje elev medvetet ska kunna ta ställning till sin fortsatta studie- och yrkesinriktning på grundval av samlade erfarenheter och kunskaper, öka sin förmåga att analysera olika valmöjligheter och bedöma vilka konsekvenser dessa kan ha samt ha kännedom om arbetslivets villkor, särskilt inom sitt studieområde. Skolan ska bl.a. bidra med underlag för elevernas val av utbildning och yrke samt informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, fortsatta utbildning och yrkesverksamhet. Skolans personal ska också motverka sådana begränsningar i valet som grundar sig på föreställningar om kön eller på social eller kulturell bakgrund. I undervisningen ska kunskaper och erfarenheter från arbets- och samhällsliv som eleverna har eller skaffar sig under utbildningens gång utnyttjas och bidra till att presumtiva elever får information om skolans utbildningar.⁹⁷

Enligt Skolverket behöver rektorn se till att det finns förutsättningar för samverkan på skolan. Studie- och yrkesvägledarens roll är central i arbetet med information och vägledning och i viss mån även i undervisningen inom området.⁹⁸ Det är emellertid inte den enskilda studie- och yrkesvägledarens uppgift att axla hela ansvaret för skolans vägledning även om studie- och yrkesvägledaren har särskild kompetens inom området. Lärare kan i undervisningen t.ex. koppla delar av kursplaners och ämnesplaners centrala innehåll till elevens framtida studie- och yrkesval. Denna typ av inslag behöver tydliggöras som en del av studie- och yrkesvägledningen så att eleven kan koppla kunskaperna till sin egen studie- och yrkesvalsprocess.⁹⁹ För att åstadkomma en sådan helhet behöver rektorn enligt Skolverket se till att det i undervisningen finns förutsättningar för samverkan mellan lärare och studie- och yrkesvägledare.¹⁰⁰

⁹⁷ SKOLFS 2011:144 avsnitt 2.4.

⁹⁸ Skolverket: Allmänna råd. Arbete med studie- och yrkesvägledning, 2013.

⁹⁹ Skolverket: Stödmaterial för studie- och yrkesvägledning i undervisningen för grundskola och gymnasieskola. 2012 respektive 2013.
www.skolverket.se/160922.

¹⁰⁰ Skolverket: Allmänna råd. Arbete med studie- och yrkesvägledning, 2013.

Arbetet med studie- och yrkesvägledning ska alltså integreras i undervisningen.

Tillgången till studie- och yrkesvägledning varierar

Skolverket menar att elevernas kunskaper om arbetsmarknaden och integreringen av studie- och yrkesvägledning i undervisningen behöver stärkas. Myndigheten bedömer att studie- och yrkesvägledning hos många huvudmän är en lågt prioriterad verksamhet, vilket beror på att kunskapen om betydelsen av studie- och yrkesvägledning varierar bland dem som ska organisera, dimensionera och fördela resurser till verksamheten.¹⁰¹

På systemnivå finns stora variationer i antalet anställda vägledare. Enligt en undersökning genomförd av Lärarnas Riksförbund ansvarar i vissa fall en vägledare för flera tusen elever. I genomsnitt ansvarar varje studie- och yrkesvägledare för 576 elever i årskurs 7–9. I ungefär hälften av landets 290 kommuner ansvarar varje studie- och yrkesvägledare för mellan 79 och 422 elever, men en del kommuner saknar nästan helt vägledare, enligt undersökningen.¹⁰²

Skolverket har kunnat konstatera att det förekommer missnöje bland ungdomarna med den studie- och yrkesvägledning de fått i grundskolan. Det finns elever som uppger att de inte fått tillfälle att fördjupa sin kunskap om olika utbildningars kopplingar till arbetslivet, och det finns också ungdomar som förmedlar att de har saknat möjlighet att få information om olika utbildningar. Skolverket bedömer att det innebär att elevers bakgrund kan få stor betydelse för dels vilka utbildningsalternativ de uppfattar finns, dels vad de olika alternativen innebär.

Skolverket beskriver i en studie som bygger på intervjuer med elever som bytt studieväg i gymnasieskolan att eleverna efter en tid upplevt att deras första val av gymnasieprogram ”inte var deras grej”. Det är inte ovanligt att eleverna uppger att de inte fått tillräckligt med information eller vägledning inför valet till gymnasieskolan, vilket fått

¹⁰¹ Skolverket: Vad gör ungdomar efter gymnasieskolan? Rapport 411. 2014.

¹⁰² Lärarnas riksförbund: Vad säger statistiken om skolan i din kommun? Elevresultat, likvärdighet, resursanvändning, lärarlöner och behörighet hösten 2015. 2015.

som konsekvens att de mer råkat hamna på ett visst program snarare än att de aktivt sökt sig till det.¹⁰³

Elever som bytt studieväg efterlyser enligt Skolverket mer information om olika alternativ och uttrycker en önskan om mer vägledning.¹⁰⁴ Enligt Skolverket finns internationella studier som visar att elever som fått god tillgång till studie- och yrkesvägledning gör färre studieavbrott och programbyten. Skolverket menar att det är så pass många elever som börjar om på ett nytt program i gymnasieskolan, vilket ofta förlänger studietiden, att det finns ekonomiska incitament för kommunerna att satsa på förebyggande insatser. Samtidigt understryker Skolverket att det är viktigt att omstarter inte ses som misslyckanden för enskilda elever.¹⁰⁵

5.5.5 Vikten av att skolan samverkar med andra samhällsfunktioner

Som framgår ovan finns det många orsaker till studieavbrott och att elever inte når målen för sin utbildning. Ungdomars behov av stöd och hjälp kan vara komplexa. Skolan kan genom sina insatser stödja eleven i den pedagogiska situationen och med förebyggande och hälsofrämjande insatser. Vissa ungdomar har emellertid behov av stöd och insatser även från andra myndigheter och samhällsfunktioner utanför skolan, t.ex. socialtjänsten, hälso- och sjukvården eller polisen. Genom att skolan identifierar behov och samverkar med det omgivande samhället ökar förutsättningarna för att ungdomar får professionell hjälp av rätt samhällsinstans. Som framgår av avsnitt 5.5.2 ovan är samverkan även en betydelsefull framgångsfaktor i det praktiska arbetet med att motverka studieavbrott. Flera utredningar har emellertid kunnat konstatera att det finns problem avseende ansvars- och rollfördelning mellan de samhällsfunktioner som ofta behöver ingå i samverkande insatser för att hjälpa elever.¹⁰⁶ Enligt *Utredningen om utsatta barn i skolan* från 2010

¹⁰³ Skolverket: Gymnasial lärlingsutbildning de tre första åren 2008–2011. Deltagande, elevernas erfarenheter och studieresultat. Rapport 373. 2012.

¹⁰⁴ Skolverket: Börja om på nytt program i gymnasieskolan. Statistik och elevröster. Rapport 376. 2012.

¹⁰⁵ Skolverket: Börja om på nytt program i gymnasieskolan. Statistik och elevröster. Rapport 376. 2012.

¹⁰⁶ SOU 2010:95: Se, tolka och agera – om rätten till en likvärdig utbildning.

innebär den decentraliserade styrningen av skolan att skillnaderna i verksamheten många gånger är större inom och mellan skolor än mellan kommuner. Enligt utredningen finns signaler om bristande kunskaper om och misstro mellan olika parter som behöver ingå i de samverkande insatserna, t.ex. skola och socialtjänst. Otydligheten om vem som har rätt att ta initiativ till samverkan har fått till följd att skolan i vissa fall avstår från att ta initiativ till samverkan trots att detta har varit påkallat.

Utredningen om utsatta barn i skolan betonar att det är viktigt att utarbeta rutiner för samverkan, särskilt på individnivå. Samverkan på individnivå bygger i huvudsak på den enskildas eller vårdnadshavarnas samtycke. Finns inget samtycke kan en samverkan i princip inte initieras. Samverkan kan inte heller innefatta ett utbyte av känslig information om individen, om inte den enskilda eller vårdnadshavaren samtycker till detta eller om inte sekretess- och tystnadspliktslagstiftningen medger utbyte av information efter en menprövning. Utredningen menar att samhällsaktörerna måste verka aktivt för att få samtycke från enskilda att lämna ut uppgifter inom ramen för samverkan samt, när detta inte går, utnyttja de möjligheter som kan finnas i vissa fall att trots allt lämna ut uppgifter efter en menprövning i fall där detta kan vara lämpligt.¹⁰⁷ Förslagen från *Utredningen om utsatta barn i skolan* bereds vid tidpunkten för publiceringen av Gymnasieutredningens betänkande i regeringskansliet.

Det finns flera exempel på projekt som syftat till en förbättrad samordning av samhällets insatser för barn och unga. Socialstyrelsen redovisade t.ex. 2007 resultatet av ett regeringsuppdrag som innebar att myndigheten tillsammans med Skolverket och Specialpedagogiska myndigheten (SPSM) skulle analysera förutsättningarna för att samordna individuella planer för barn och ungdomar med funktionsnedsättning.¹⁰⁸ I rapporten föreslogs en förbättrad samordning av socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och skollagen. Den föreslagna samordningen kom att realiseras mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Skolan lämnades dock utanför.¹⁰⁹ Även i en

¹⁰⁷ SOU 2010:95: Se, tolka och agera – om rätten till en likvärdig utbildning, s. 270 ff.

¹⁰⁸ Socialstyrelsen: Gemensam planering – på den enskildes villkor. 2007. Artikelnr 2007-131-26.

¹⁰⁹ Sedan den 1 januari 2010 finns en lagstadgad skyldighet i både hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 3 f § och socialtjänstlagen (2001:453) 2 kap. 7 §, som innebär att de båda huvud-

överenskommelse mellan Socialdepartementet och SKL från 2011, om att genomföra det s.k. Psynkprojektet för att samordna samhällets resurser för barn och unga som har eller riskerar att utveckla psykisk ohälsa,¹¹⁰ pekas på behovet av att tydliggöra ansvars- och rollfördelning mellan och inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan.¹¹¹

Behovet av samordning av samhällets insatser för att förhindra studieavbrott har även identifierats specifikt för ungdomar som är föremål för tvångsvård. Att övergången mellan Statens institutionsstyrelse (SiS), som är den statliga myndighet som bedriver tvångsvård av bl.a. unga¹¹², och den ordinarie skolan blir smidig och sker utan fördröjning är betydelsefullt för att eleven inte ska tappa den motivation den lyckats få på institutionen. Mot denna bakgrund har SiS tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten på regeringens uppdrag utvecklat och prövat en modell (Sisam) för skolsamverkan mellan SiS ungdomshem, socialtjänsten och skolan i ungdomens hemkommun. Modellens utgångspunkt är att de inblandade aktörerna ska arbeta aktivt för att inte tappa kontakten med den ungas hemskola under institutionsvistelsen och förbinder sig att följa en avtalad ansvarsfördelning och avtalade rutiner. Av SiS slutredovisning till regeringen framgår att resultatet av projektet är försiktigt positivt.¹¹³ Exemplet med Sisam visar att det finns sätt på vilket myndigheter och olika delar av den kommunala verksamheten kan samverka kring elever med komplexa behov, utan att frågor om sekretess och ansvarsfördelning blir ett oöverstigit hinder.

männen tillsammans ska upprätta en samordnad individuell plan när den enskilda behöver stöd i samordningen av insatserna. Syftet är att säkerställa samarbetet mellan huvudmännen så att den enskildas behov av hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodoses.

¹¹⁰ Godkännande av en överenskommelse om intensifierat samverkansarbetet för barn och ungas psykiska hälsa (S2011/6057/FS). Projektet har fått en fortsättning genom nya överenskommelser, bl.a. det pågående projektet *Uppdrag psykisk hälsa*.

¹¹¹ SOU 2016:46: Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.

¹¹² Verksamheten omfattar vård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och ungdomar som har dömts till sluten ungdomsvård.

¹¹³ Statens institutionsstyrelse: Slutredovisning av regeringens uppdrag till Statens institutionsstyrelse och Specialpedagogiska skolmyndigheten – att utveckla och pröva en samverkansmodell för skolverksamheten. Dnr 1176-2013, 2016. SiS påpekar att implementering tar tid och att resultaten avser situationen 9 respektive 22 månader efter att Sisamprojektet inletts.

5.6 Sammanfattande iakttagelser

I det här kapitlet redogör utredningen för hur man ska förstå och tolka begreppet *studieavbrott*, vad som orsakar studieavbrott och att elever inte når målen för sin utbildning samt vilka arbetssätt som visat sig vara framgångsrika för att förhindra avbrott och ofullständiga studier.

De ca 30 procent av varje årskull som inte får en examen på tre eller fyra år utgörs både av ungdomar som helt lämnat gymnasieskolan och elever som går kvar i skolan utan att nå de uppställda kraven för en gymnasieexamen. Studieavbrott kan därmed sägas vara antingen aktiva eller passiva. I diskussionen om studieavbrott och genomströmning i gymnasieskolan görs ofta ingen distinktion mellan elever som helt lämnat skolan och elever som går kvar utan att nå målen för sin utbildning.

En del elever lämnar gymnasieskolan men återkommer något eller några år senare och det kan vara svårt att avgöra om elever som inte finns registrerade i gymnasieskolan påföljande år har gjort ett tillfälligt studieuppehåll eller om de lämnat utbildningen definitivt. Enligt den statistik som Skolverket tagit fram till utredningen är ca 5 procent av eleverna registrerade i gymnasieskolan endast ett eller två år och kan alltså sägas göra tidiga studieavbrott. Det finns dock betydande skillnader mellan hur länge elever som börjar sin tid i gymnasieskolan på ett nationellt program respektive ett introduktionsprogram går i gymnasieskolan. Av elever som börjar sin gymnasietid på ett nationellt program gör 2 procent tidiga studieavbrott. Motsvarande andel för eleverna som börjar sin gymnasietid på ett introduktionsprogram är 24 procent.

Det finns många olika faktorer som kan förklara studieavbrott eller att elever inte når målen för utbildningen. Utbildningssystemets övergripande organisation och struktur, elevernas individuella förutsättningar och gymnasieskolans arbetssätt lyfts i olika sammanhang fram som förklaringar. Förklaringsfaktorerna bakom elevers studieavbrott eller ofullständiga studier kan vara komplexa och olika faktorer kan dessutom förstärka varandra.

Bristen på studiemotivation är en återkommande förklaring när ungdomar själva beskriver orsaken bakom att de har valt att avbryta sina gymnasiestudier. Eleverna förklarar sin bristande motivation med att man har haft bristande förkunskaper från grundskolan, att

man inte fått det stöd som krävts för att klara målen, att man hamnat på fel program eller att man har drabbats av en ”gymnasiechock”, vilket innebär att eleverna varit oförberedda på den höga studietakten och de ökade kraven på självständighet i gymnasieskolan jämfört med grundskolan. Vad gäller vilka sociala faktorer i gymnasieskolan som ökar risken för avbrott uppger vissa elever att de inte känt sig hemma i klassen eller att de har haft svårt med de sociala kontakterna i skolan. En del elever upplever även att de har utsatts för kränkande behandling.¹¹⁴ Den bristande studiemotivationen har alltså flera orsaker och ska förstås i vid bemärkelse. Låg studiemotivation handlar alltså sällan om att undervisningen och skolan inte är tillräckligt ”rolig” utan snarare om att eleverna av olika skäl upplever att skolan inte i tillräcklig omfattning lyckas möta deras behov.

Studieavbrott föregås ofta av sjunkande studieresultat och ökad frånvaro. Om skolan har fungerande system för att fånga upp signalerna kan verkningsfulla åtgärder sättas in för att förhindra ett annalkande avbrott eller studiemisslyckande. Det finns exempel på skolor som arbetar på ett systematiskt sätt med att förhindra studieavbrott, men på många skolor finns brister i det förebyggande arbetet. Elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen är viktiga funktioner för att förhindra avbrott eller att elever inte når utbildningens mål. Bland annat Skolinspektionen har dock vid flera tillfällen kunnat påvisa brister i huvudmännens sätt att arbeta med dessa funktioner. Bristerna består bl.a. i att elevhälsan inte hinner med det förebyggande och hälsofrämjande arbetet och att tillgången på kvalificerad studie- och yrkesvägledning inte alltid är tillfredsställande samt att vägledningen i för liten utsträckning integreras i undervisningen.

Forskning och praktiska erfarenheter visar att det finns arbetsätt som är verkningsfulla för att förebygga studieavbrott och ofullständiga studier. En central utgångspunkt för att de insatser som görs ska vara effektiva är att arbetet utgår från den enskilde elevens behov. Genom ett elevcentrerat arbetsätt kan framgångsfaktorer som systematisk uppföljning av elevernas utveckling och

¹¹⁴ Skolverket: Varför hoppade du av? En studie om orsakerna till att ungdomar byter studieinriktning eller hoppar av gymnasiet. 2007; Skolverket: Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskapssammanställning. Rapport 322. 2008; SCB: Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning. Tema utbildning, 2007.

närvaro, utvecklingen av förtroendefulla relationer genom ett gott bemötande mellan elever och lärare, flexibilitet i arbetssättet samt samverkan mellan olika kompetenser i skolan skapa goda förutsättningar för att elever ska stanna kvar i skolan och även lyckas nå målen för utbildningen. Skolan behöver också samverka med samhällsfunktioner utanför skolan för att elever ska kunna få en livssituation som gör det möjligt för dem att tillgodogöra sig gymnasieutbildningen. Det finns dock brister i skolans samverkan med bl.a. socialtjänsten, vilket kan bero på en oklar roll- och ansvarsfördelning samt en osäkerhet om hur man ska arbeta för att kunna samverka utan att komma i konflikt med t.ex. sekretesslagstiftningen vad gäller utbyte av uppgifter om enskilda ungdomar. Exempel finns dock på projekt där man arbetar systematiskt för att upprätta rutiner mellan skola, socialtjänst och statliga myndigheter för att undanröja dessa hinder i det praktiska arbetet. Utredningen noterar vidare att de förslag om förbättrad samverkan mellan skolan och andra samhällsaktörer som *Utredningen om utsatta barn i skolan*¹¹⁵ presenterade 2010 vid tidpunkten för publiceringen av Gymnasieutredningens betänkande bereds i regeringskansliet.

¹¹⁵ SOU 2010:95: Se, tolka och agera – om rätten till en likvärdig utbildning.

6 Arbetsmarknadens utveckling och ungdomars etablering

I direktiven till utredningen betonas att alla ungdomar behöver gå en gymnasieutbildning som förbereder för livet som vuxen, och att en slutförd gymnasieutbildning är ett kvitto på att man har utvecklat förmågor som är viktiga både i arbetslivet och för vidare studier. Där betonas också att ungdomar utan gymnasial utbildning möter stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Enligt en specifik utredningspunkt i direktiven ska utredningen analysera om det med utgångspunkt i *efterfrågan på arbetsmarknaden*, elevernas val och huvudmannens förutsättningar att erbjuda ett allsidigt urval av utbildningar finns anledning att göra justeringar av det nationella utbudet av program och inriktningar i gymnasieskolan.

I detta kapitel ges en övergripande bild av befolkningens utbildningsnivå, sysselsättning och arbetslöshet, aktuella bedömningar och prognoser om kommande kompetensbehov samt ungdomars etablering. Dessa är omvärldsfaktorer av relevans vid diskussioner om gymnasieutbildning.

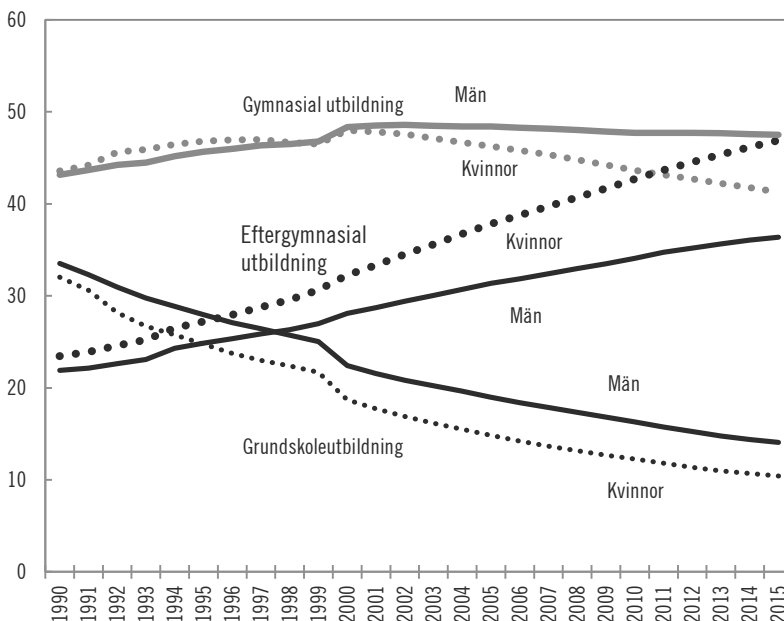
6.1 Befolkningens utbildningsnivå

Utbildningsnivån i Sverige har ökat de senaste 25 åren. Andelen med högst grundskola har minskat från en tredjedel till 12 procent av befolkningen mellan 1990 och 2015. Gymnasieutbildning är den vanligaste utbildningsnivån i Sverige och andelen med gymnasieutbildning har fluktuerat mellan 43 till 48 procent av befolkningen i åldersgruppen 25–64 år, men betydande skillnader finns mellan könen. Allt fler kvinnor har kommit att utbilda sig på universitet och högskola, vilket har medfört att andelen kvinnor med högst grundskola eller gymnasieskola har minskat. Utbildningsnivån för

män har också stigit, vilket avspeglas i att andel män med högst grundskola har sjunkit från 34 till 14 procent av befolkning mellan 1990 och 2015. Men till skillnad från för kvinnorna har andelen män med gymnasial utbildning stigit från 43 till 47 procent. Liksom kvinnorna har männen alltmer kommit att läsa en eftergymnasial utbildning, vilket lett till en ökning av andelen eftergymnasialt utbildade män från 22 till 36 procent mellan 1990 och 2015 (se figur 6.1 nedan).

Figur 6.1 Befolkningens utbildningsnivå i åldersgruppen 25–64 år

Procent av befolkningen. Heldragen linje avser män och streckad linje kvinnor. Med utbildningsnivå avses högsta påbörjade nivå



Anm.: Ungdomar i åldersgruppen 15–24 år befinner sig ofta i utbildning och har därför inte inkluderats i figuren. Personer med minst 750 poäng eller ett års studier på gymnasial nivå och samlat betygskort dokument ingår i gruppen med gymnasial utbildning.

Källa: Statistiska centralbyrån.

I samband med 1990-talets expansion av högskoleplatser kom framför allt kvinnor att läsa på universitet och högskola, vilket avspeglar sig i ökningen av andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning. Även en stor andel män valde att läsa på universitet och

högskola men bland dessa sker ökningen på både gymnasial och eftergymnasial nivå. Konsekvensen av detta har blivit att andelen kvinnor med universitets- eller högskoleutbildning nu är lika stor som andelen män med gymnasial utbildning, dvs. omkring 47 procent (se figur 6.1 ovan).

6.2 Arbetsmarknadens utveckling

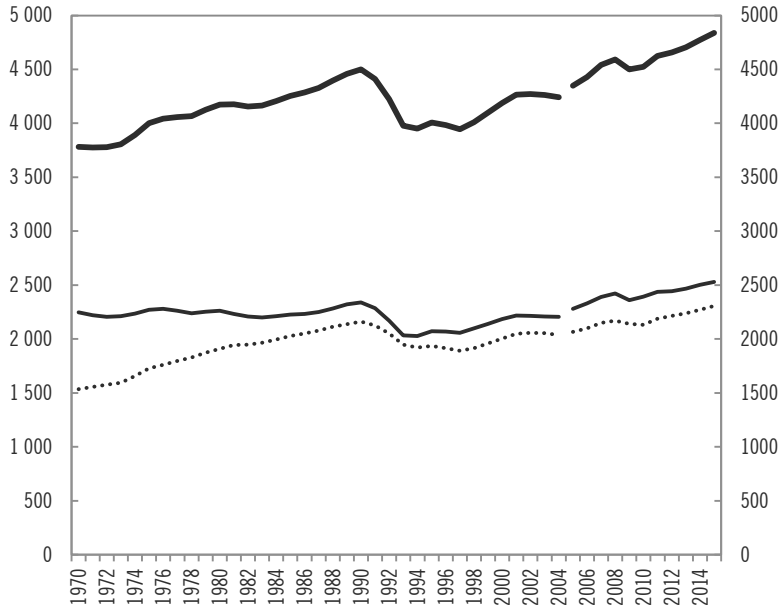
Befolkningen kan delas upp i en del som befinner sig på arbetsmarknaden, antingen som sysselsatt eller arbetslös, och en del som befinner sig utanför arbetskraften. De utanför arbetskraften är framför allt pensionärer och heltidsstuderande men även sjuka utan arbete samt en grupp övriga som inte arbetar. I detta avsnitt redogörs för dem som ingår i arbetskraften och som antingen är sysselsatta eller arbetslösa.

6.2.1 Sysselsättningsutveckling

Arbetskraften består av både sysselsatta och arbetslösa, dvs. de som arbetar eller står till arbetsmarknadens förfogande. Med undantag för åren för den ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet har sysselsättningen ökat sedan 1970-talet; särskilt markant har utvecklingen varit för kvinnor. Mellan 1970 och 2015 ökade sysselsättningen med drygt 1 miljon kvinnor och män, varav sysselsättningen för kvinnor ökade med ca 770 000 personer och sysselsättningen för män ökade med drygt 280 000 personer.

Figur 6.2 Sysselsättningsutveckling 1970–2015

Tusental personer i sysselsättning i åldersgruppen 15–74 år, heldragen linje för män, streckad linje för kvinnor och tjock heldragen linje båda könen



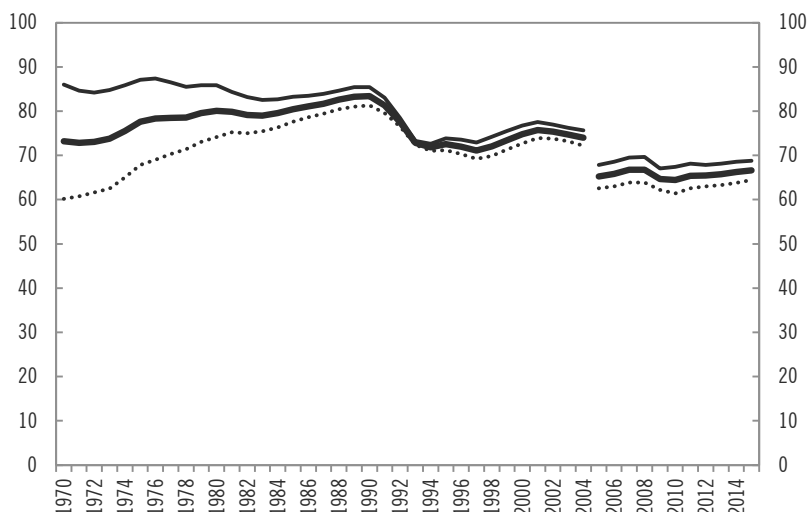
Anm.: Tidsserieavbrott 2005. Perioden 1970-2004 avser åldersgruppen 16-64 år och perioden 2005-2015 avser åldersgruppen 15-74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Samtidigt har sysselsättningsgraden inte utvecklats lika positivt sedan 1990. Fram till den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ökade både antalet sysselsatta och sysselsättningsgraden men under 1990-talet stagnerade sysselsättningsgraden. I ett längre perspektiv, från 1970-talets början, har kvinnorna ökat sin andel på arbetsmarknaden från ca 60 procent i början av 1970-talet till 64 procent 2015, även om deras sysselsättningsgrad var över 80 procent i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet (se figur 6.3 nedan).

Figur 6.3 Sysselsättningsgraden 1970–2015

Sysselsatta som andel av befolkningen, tunn heldragen linje för män, streckad linje för kvinnor och tjock heldragen linje båda könen



Anm.: Tidsserieavbrott 2005. Perioden 1970–2004 avser åldersgruppen 16–64 år och perioden 2005–2015 avser åldersgruppen 15–74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

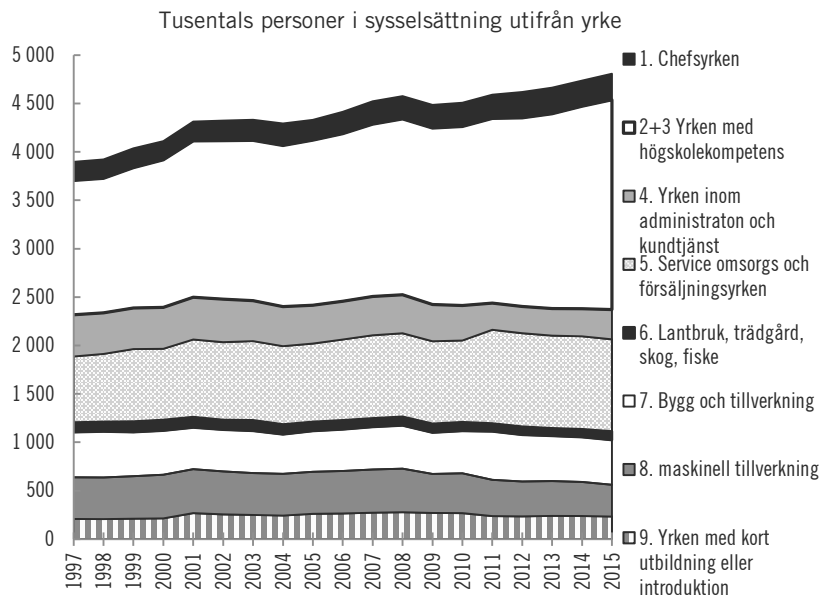
Av figur 6.3 framgår att skillnaden mellan kvinnor och mäns sysselsättningsgrad minskade successivt under 1970- och 1980-talen. Från 1990 och framåt har skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män varit relativt konstant kring 4–6 procentenheter. Krisåren 1992–1994 är undantag, då männens sysselsättningsgrad sjönk kraftigare än kvinnornas, vilket ledde till att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män temporärt minskade till 2–3 procentenheter.

6.2.2 Sysselsättning utifrån yrken

Sysselsättningsutvecklingen kan studeras utifrån yrkeskategorier. I figur 6.4 visas hur det totala antalet sysselsatta fördelar sig på olika yrken mellan 1997 och 2015. Indelningen av yrken är organiserad efter arbete och kvalifikationer, inte specifikt efter utbildningsnivå. Ett arbete definieras utifrån de arbetsuppgifter som utförs av en person som är anställd eller är egenföretagare. Kvalifikationer

definieras som de kunskaper och färdigheter som krävs för att utföra arbetet. Detta innebär att anställda inom en yrkeskategori kan ha olika utbildningsnivåer. Bland exempelvis chefsyrken återfinns samtliga utbildningsnivåer – från grundskolenivå upp till forskarutbildning. Undantaget är legitimationsyrken som i regel alltid kräver en viss högskoleutbildning.

Figur 6.4 Sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år utifrån yrke



Anm.: Yrkena är klassificerade enligt Standard för svensk yrkesklassificering 2012.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Mellan 1997 och 2015 har framför allt gruppen yrken som kräver kort eller lång högskoleutbildning ökat (se figur 6.4; yrkeskategori 2+3 yrken med högskolekompetens). Högskoleutbildade utgör numera den största gruppen sysselsatta med en andel på 45 procent av samtliga sysselsatta 2015. Bland dessa var lärare den största yrkeskategorin.

Vidare visar figur 6.4 att gruppen sysselsatta med yrken inom administration och kundtjänst minskat från drygt 430 000 till ca 307 000 sysselsatta. Inom denna kategori ingår sysselsatta med olika utbildningsnivåer, där den vanligaste nivån är högst gymnasieskola. Nära en tredjedel hade antingen en tvåårig eller en treårig

gymnasieutbildning medan knappt en tiondel hade högst grundskola.

Under samma period har gruppen med service-, omsorgs- och försäljningsyrken ökat från 680 000 till 950 000 sysselsatta mellan 1997 och 2015. Den gruppen utgör nu en femtedel av samtliga sysselsatta. Inom denna yrkeskategori återfinns stora grupper av högst gymnasialt utbildade, exempelvis butiks- och kassapersonal, men även många omsorgsyrken inom hälso- och sjukvård samt barnskötare på förskolor.

Personer med yrken inom lantbruk, trädgård, skog och fiske utgör en mycket liten grupp av den sysselsatta befolkningen. År 2015 var utgjorde denna kategori knappt 2 procent av samtliga sysselsatta. Den totala andelen sysselsatta inom dessa yrken minskade från drygt 102 000 till omkring 91 000 sysselsatta mellan 1997 och 2015. Drygt två tredjedelar inom denna yrkeskategori hade högst gymnasial utbildning.

Personer med yrken inom bygg och tillverkning utgör ca 10 procent av samtliga sysselsatta, och yrkesgruppen inte förändrats nämnvärt de senaste 18 åren. Samma utveckling gäller sysselsatta med yrken inom maskinell tillverkning. Denna yrkeskategori utgjorde knappt 7 procent av de sysselsatta 2015.

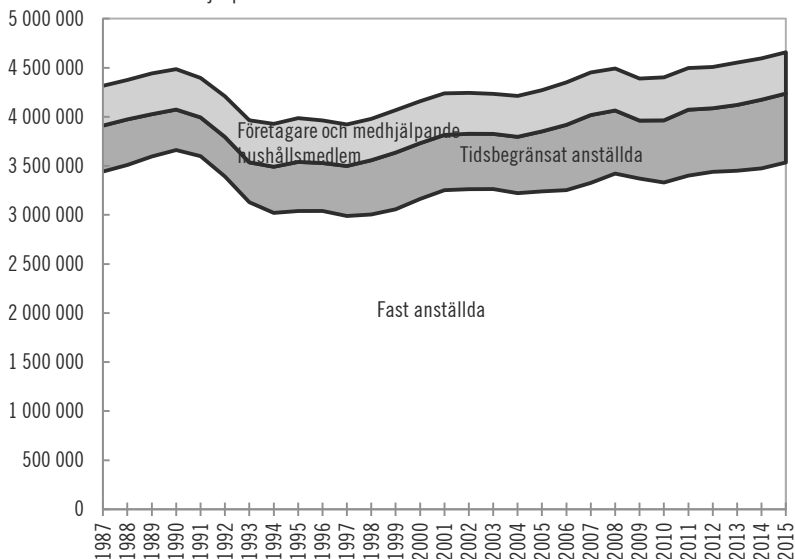
Andelen yrken med kort utbildning eller introduktion, s.k. lågkvalificerade jobb, har legat stabilt runt 5 procent av de sysselsatta de senaste 18 åren. Parallellt med att sysselsättningen har vuxit behövs ändå en viss andel servicejobb utan kvalifikationskrav inom exempelvis städbranschen eller restaurangbranschen.

6.2.3 Anknypningsgrad på arbetsmarknaden

Sysselsatta på arbetsmarknaden kan vara antingen anställda med fasta eller tidsbegränsade anställningar, egna företagare eller oavlönade medhjälpare i företag. Fast anställda avser personer som har en tillsvidareanställning. Tidsbegränsat anställda omfattar personer med vikariat, säsongarbete, provanställningar, projektanställningar eller personer som är anställda med anställningsstöd inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program.

Figur 6.5 Sysselsättningen utifrån anknyningsgrad i åldersgruppen 15–64 år

Antal fast anställda, tidsbegränsat anställda samt företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar



Anm.: Tidseriebrott 2005. Perioden 1987-2014 avser åldersgruppen 16-64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

I figur 6.5 ovan visas sysselsättning i åldersgruppen 15–64 år utifrån anknyningsgrad på arbetsmarknaden. En övervägande del de sysselsatta har fasta anställningar. Före den ekonomiska krisen på 1990-talet uppgick andelen fast anställda på arbetsmarknaden till drygt 80 procent och 2015 var andelen fast anställda nere på 76 procent av de sysselsatta. Kvinnor har en något högre andel fast anställda – 76 procent jämfört med 73 procent för männen. Skillnaden mellan könen beror på att män i större utsträckning är företagare och att kvinnor i större utsträckning har tidsbegränsade anställningar. År 2015 var omkring 15 procent av männen egenföretagare jämfört med 6 procent av kvinnorna. Samma år var 15 procent av kvinnorna tidsbegränsat anställda jämfört med männens 13 procent.

Vanligast är det med tidsbegränsade anställningar inom hotell- och restaurangbranschen, medan det är minst vanligt inom tillverkning och utvinning, energi samt miljö.

I huvudsak är det ungdomar som är tidsbegränsat anställda, vilket till viss del beror på att studerande arbetar vid sidan av studierna eller under ferier. Av samtliga anställda hade 56 procent i åldersgruppen 16–24 år en tidsbegränsad anställning. I åldersgruppen 25–34 år rör det sig om 21 procent och därefter sjunker andelen för varje åldersgrupp. Även dessa siffror har varit relativt stabila sedan 2005.

Den vanligaste typen av tidsbegränsat arbete är att man är anställd per timme med överenskommet schema för viss tid, vilket gäller knappt var fjärde tidsbegränsad anställning. Vikariat samt att man kallas in vid behov motsvarar ca en sjättedel vardera av de tidsbegränsade anställningarna i åldern 16–64 år 2005.¹

6.2.4 Kvinnor och män på arbetsmarknaden

Som beskrivits finns det ett antal skillnader mellan könen på arbetsmarknaden. Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är lägre för kvinnor. Framför allt finns det stora skillnader för personer med förgymnasial utbildning.

Ytterligare en skillnad är hur stor andel av de sysselsatta i åldersgruppen 20–64 år som har ett heltidsarbete, och denna skillnad är stor oavsett utbildningsnivå. Vid eftergymnasial utbildning är andelen heltidsarbetande män 17 procentenheter högre än för kvinnor, och vid gymnasial respektive förgymnasial utbildning är skillnaden 30 respektive 31 procentenheter (första kvartalet 2016). Lägst andel heltidsarbetande finns bland kvinnor med förgymnasial utbildning: 53,4 procent. Detta resulterar i att män i snitt har fler timmar faktisk arbetstid än kvinnor. Skillnaderna mellan könen ökar ju yngre hemmaboende barn det finns i hushållet.²

Kvinnors vanligaste bransch är vård och omsorg, följt av utbildning. För män är den vanligaste branschen byggverksamhet och därefter transport. Den sektor där andelen sysselsatta är närmast att vara jämnt fördelad är hotell och restaurang. I samtliga branscher är andelen kvinnor som arbetar heltid lägre än motsvarande andel män.

¹ Statistiska centralbyrån: Utvecklingen av tidsbegränsat anställda. Statistiska meddelanden, AM 110 SM 1501.

² Statistiska centralbyrån: Mäns och kvinnors arbetsmarknad åren 2001–2016. Statistiska meddelanden, AM 110 SM 1602.

Framför allt arbetar kvinnor deltid inom hotell och restaurang samt handel.³

6.2.5 Arbetslöshetens utveckling

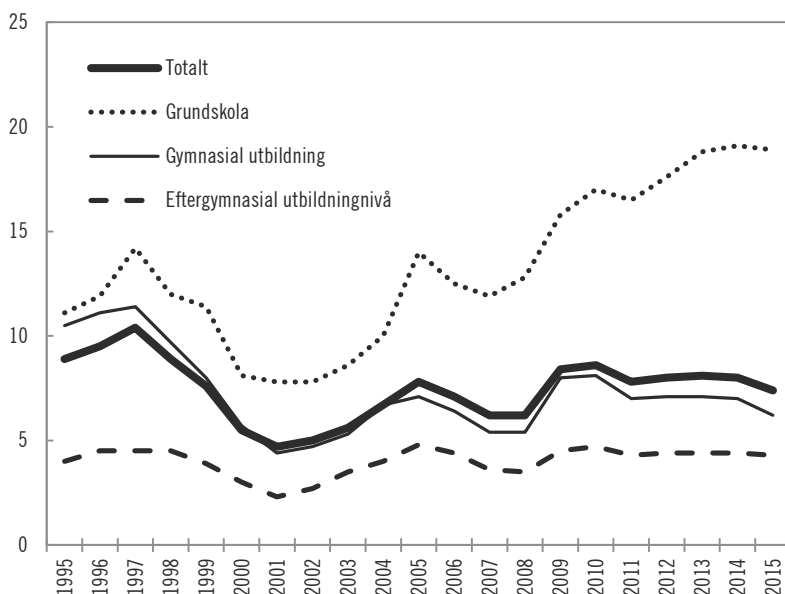
Arbetslösheten består av de personer som aktivt söker arbete och som inte är förhindrade att ta ett arbete. Att vara student på heltid bedöms inte vara ett hinder för att kunna ta ett arbete; däremot räcker det inte med att vilja arbeta om man inte samtidigt är aktivt arbetsökande. Att utbildningsnivå har betydelse för utsikterna på arbetsmarknaden framgår tydligt av arbetslöshetsnivåerna.

I figuren nedan visas förhållandet mellan arbetslöshet och utbildningsnivå i åldersgruppen 15–74 år i Sverige från 1995 och framåt. Arbetslösheten bland dem med högst grundskola har alltid varit högre än för andra utbildningsnivåer men sedan millennieskiftet har arbetslösheten bland dem med högst grundskola påtagligt försämrats.

³ Statistiska centralbyrån: Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Figur 6.6 Arbetslöshet efter utbildningsnivå i åldersgruppen 15–74 år

Antal arbetslösa som procent av arbetskraften



Anm.: Tidsseriebrott 2005.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 6.6 ovan visar att skillnaden i arbetslöshet mellan gymnasieutbildade och eftergymnasialt utbildade har minskat och att det nu är relativt små skillnader i arbetslöshet mellan dessa grupper. Figuren omfattar även ungdomar (15–24 år) där arbetslösheten är hög i Sverige. Undantags ungdomar faller arbetslösheten för alla utbildningsnivåer, även om mönstret med ju högre utbildning, desto lägre arbetslöshet kvarstår.

6.2.6 Grupper som löper högre risk för arbetslöshet

Arbetslösheten är i hög grad beroende av utbildningsnivå. De flesta ungdomar ser ut att ha en relativt problemfri väg in i arbetslivet men bakom detta döljer sig en betydande variation. Vissa, ibland överlappande, grupper av unga har väsentligt större problem. Det gäller inte minst unga med funktionsnedsättningar, unga med

utländsk bakgrund och unga utan fullständig gymnasieutbildning. Även unga som vid något tillfälle har haft en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, unga med aktivitetsersättning och unga med handikappersättning har en svag ställning på svensk arbetsmarknad.

Sedan tidigt 1990-tal har utvecklingen dessutom varit negativ och anknytningen till arbetsmarknaden har kraftigt försvagats. Därtill har unga med utländsk bakgrund en svagare ställning på arbetsmarknaden än unga med svensk bakgrund. Särskilt utsatta är unga utrikesfödda som har invandrat under de sena tonåren.

Gruppen unga som saknar fullföljd gymnasieutbildning har också en relativt sett svag ställning på arbetsmarknaden.⁴ Störst risk för arbetslöshet löper personer med endast förgymnasial utbildning.

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2016⁵ att långtidsarbetslösheten är väsentligt högre för personer med ofullständig gymnasieutbildning, för personer födda utanför Europa och för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessutom minskar möjligheterna att få ett arbete med den tid en person är arbetslös. Den som är arbetslös och 55 år eller äldre har också svårare att hitta nytt jobb än yngre personer.

6.3 Kommande kompetensbehov och prognoser

Sverige är en kvalificerad kunskapsekonomi, vilket bl.a. innebär att en stor andel av befolkningen är sysselsatt med kunskapsintensiva arbeten. Näringslivet satsar dessutom mycket på forskning och utveckling. Den höga, och relativt jämnt fördelade, kunskapsnivån har bidragit till landets ekonomiska tillväxt.⁶ I detta avsnitt beskrivs på ett övergripande sätt frågor om vilka kompetenser som brukar anses viktiga på arbetsmarknaden samt prognoser över framtida behov på arbetsmarknaden.

⁴ Expertgruppen för studier i offentligt ekonomi: 2015:3.

⁵ Prop. 2015/16:1.

⁶ SOU 2015:90: Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Bilaga 5 till Långtidsutredningen. 2015.

6.3.1 Vilka kompetenser behövs?

En återkommande fråga i diskussioner om utbildning och arbetsmarknad är vilken avvägning mellan generella kunskaper och specialiserade kunskaper som är önskvärd. En person med generella kunskaper kan vara attraktiv på arbetsmarknaden tack vare sin flexibilitet – något som inte minst är viktigt vid en ekonomisk kris eftersom det underlättar omställning. En specialist kan å andra sidan ha lättare att få ett arbete snabbt, eftersom personen omedelbart kan bidra till produktiviteten om utbildningen är skräddarsydd för arbetet. Specialisten kan dock möta större problem om arbetsmarknaden förnyas.⁷ I Sverige märks detta genom att den som har högre utbildning och en generellt högre kunskapsnivå löper betydligt lägre risk att bli arbetslös.

Oavsett om en utbildning är generell eller specialiserad finns det vissa förmågor eller kompetenser som är viktiga för en individ att få med sig. EU har lyft åtta olika s.k. nyckelkompetenser som anses nödvändiga för det livslånga lärandet. Dessa kompetenser är enligt EU grundläggande för alla individer i ett kunskapsbaserat samhälle och de ger ökat värde för arbetsmarknaden, den sociala sammanhållningen och ett aktivt medborgarskap. De åtta nyckelkompetenserna är: 1) kommunikation på modersmålet, 2) kommunikation på främmande språk, 3) matematiskt kunnande samt grundläggande vetenskaplig och teknisk kompetens, 4) digital kompetens, 5) lära att lära, 6) social och medborgerlig kompetens, 7) initiativförmåga och företagande och 8) kulturell medvetenhet och kulturella uttrycksformer.⁸

Nyckelkompetenserna består av både kognitiva och icke-kognitiva förmågor som kan beskrivas som karaktärsförmågor som handlar om beteendemässiga och sociala aspekter. Som exempel på icke-kognitiva förmågor kan nämnas att komma i tid, att kunna samarbeta, att ha ordningssinne och att kunna planera.

Studier visar att båda typerna av förmågor efterfrågas av arbetsgivarna. Särskilt viktiga är de icke-kognitiva (sociala/beteendemässiga) förmågorna för arbetsgivare när det gäller ingångsjobb och korttidsanställningar, och svenska studier visar att de förmåg-

⁷ SOU 2015:90: Utbildning för framtidens arbetsmarknad.

⁸ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

orna är viktigare för personer med kortare utbildning och lägre inkomster än för personer med längre utbildning och högre inkomster; för dem var i stället de kognitiva förmågorna viktigare.⁹

En annan viktig aspekt av utvecklingen är polariseringen av arbetsmarknaden. Enligt Långtidsutredningen 2015 pågår redan en trend i Sverige där högkvalificerade och lågkvalificerade arbeten ökar i omfattning medan de arbeten som kräver medelhöga kvalifikationer blir allt färre. Detta tros bero på vilken typ av arbetsuppgifter som kan ersättas genom den tekniska utvecklingen, där de mer abstrakta arbetsuppgifterna i högkvalificerade jobb är svårare att ersätta med teknik. Långtidsutredningen antar dock att även enklare tjänsteyrken kommer att slås ut om den tekniska utvecklingen fortsätter, medan höglöneyrken tros ha lättare att stå emot.¹⁰

Hur många som behöver ha en eftergymnasial respektive gymnasial utbildning är därmed en fråga som inte går att besvara. Även om högre utbildning inte alltid efterfrågas explicit på arbetsmarknaden kan den som har en sådan utbildning också ha redskap att själv skapa sig uppgifter och därmed få en roll på arbetsmarknaden.

6.3.2 Prognoser över framtida behov på arbetsmarknaden

Obalanser på flera områden enligt SCB:s långsiktiga prognoser

I SCB:s prognoser över arbetsmarknadsutsikterna fram till 2035 ges en övergripande bild av matchningssituationen mellan arbetsmarknadens behov och antalet utbildade på olika nivåer och inom olika områden. Prognoserna pekar på obalanser inom flera områden.

Utbildningsnivån i Sverige, som har stigit successivt de senaste två decennierna, beräknas fortsätta öka under prognosperioden men i en något långsammare takt än tidigare. Andelen av befolkningen i åldersgruppen 16–74 år med gymnasial nivå som sin högsta utbildning beräknas minska från dagens 43 procent till drygt 40 procent 2035. Andelen med eftergymnasial utbildning beräknas fortsätta öka, från dagens 36 procent till 43 procent 2035.

Vad gäller eftergymnasialt utbildade väntas både tillgång och efterfrågan öka kraftigt, varav tillgången något kraftigare än efter-

⁹ SOU 2015:90: Utbildning för framtidens arbetsmarknad.

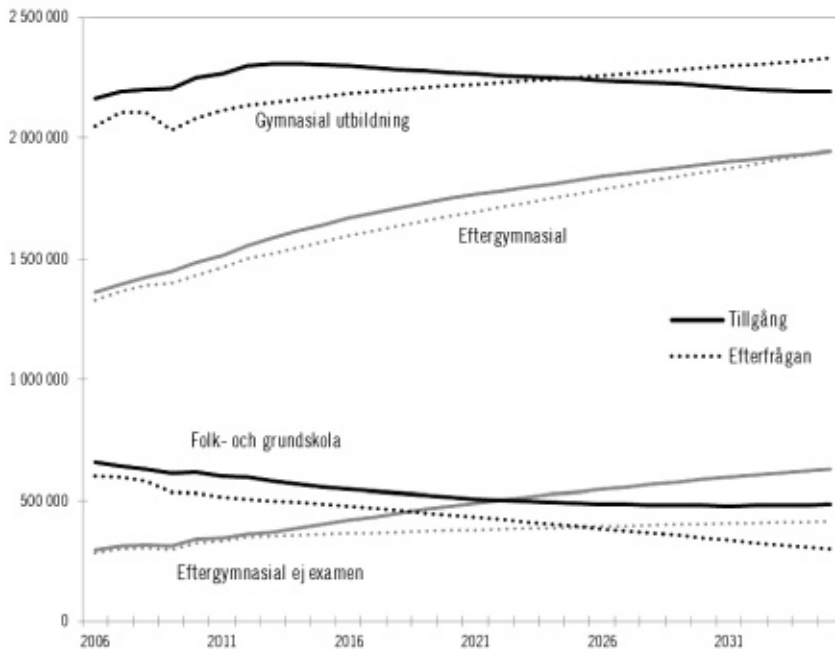
¹⁰ SOU 2015:104: Långtidsutredningen 2015.

frågan. Ett överskott kan uppstå på personer som har läst på eftergymnasial nivå men som inte har en fullständig högskoleutbildning. När det gäller arbetskraft med gymnasial utbildning beräknas efterfrågan öka samtidigt som tillgången minskar. Ett underskott på gymnasialt utbildade väntas 2035. I fråga om personer med folk- eller grundskola som högsta utbildningsnivå beräknas både tillgång och efterfrågan minska fram till 2035 och dagens överskott väntas bestå.

Mer specifikt pekar SCB:s prognoser, oavsett uppdelning i utbildningsnivåer, på en risk för brist inom flertalet utbildningsgrupper inom områdena hälso- och sjukvård och social omsorg samt inom samtliga lärarkategorier som ingår i yrkesområdena pedagogik och lärarutbildning. Bristen på lärare väntas vara som allra störst för utbildade yrkeslärare, speciallärare och specialpedagoger samt fritidspedagoger, där SCB beräknar att efterfrågan kommer att överstiga tillgången med över 30 procent.

Figur 6.7 Tillgång och efterfrågan på arbetskraft åren 2006–2035

Fördelning efter utbildningsnivå. Prognos från 2013



Källa: Statistiska centralbyrån.

Vidare beräknas det uppstå brist på gymnasieingenjörer och flera andra utbildningsgrupper inom teknik och tillverkning. I fråga om gymnasieingenjörer och industriutbildade väntas efterfrågan minska under prognosperioden men tillgången väntas minska ännu mer, varför det bedöms finnas en risk för brist på sikt. När det gäller utbildade högskoleingenjörer beräknas både tillgång och efterfrågan öka, och för både civil- och högskoleingenjörer förutses på sikt balans mellan tillgång och efterfrågan. Efterfrågan på eftergymnasialt datautbildade väntas öka kraftigt och leda till en risk för underskott.

Inom lant- och skogsbruk samt djursjukvård tyder SCB:s prognos på en balans mellan tillgång och efterfrågan för veterinärutbildade, agronom- och hortonomutbildade samt gymnasialt utbildade inom naturbruk.

När det gäller eftergymnasialt utbildade inom flera yrkesgrupper inom samhällsvetenskap, juridik, handel och administration finns en risk för överskott vid slutet av prognosperioden. För ekonomutbildade beräknar SCB att tillgång och efterfrågan utvecklas i samma takt och att läget därför blir relativt balanserat.

Inom tjänsteområdet beräknar SCB att det blir balans mellan tillgång och efterfrågan på gymnasialt transportutbildade under prognosperioden medan det kommer att finnas en risk för viss brist på restaurang- och livsmedelsutbildade från gymnasieskolan.¹¹

Arbetsförmedlingens prognoser pekar på brist på utbildade inom bl.a. vård, skola, teknik, industri och bygg

Arbetsförmedlingen har i sin prognos för arbetsmarknaden 2015–2017 pekat på att matchningen mellan tillgång på utbildad arbetskraft och efterfrågan på arbetskraft kommer att vara en utmaning inom allt fler yrken. Bedömningar som ligger till grund för denna bild är att utflödet av utbildade från utbildningsväsendet inte kommer att täcka hela efterfrågan på arbetskraft, att högskolornas utbildningssammansättning inte är anpassad efter arbetsmarknadens behov och att gymnasieskolan efterhand kommer att få en

¹¹ SCB: *Trender och prognoser 2014. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*. 2014.

minskad betydelse i fråga om försörjningen av yrkesutbildad arbetskraft, eftersom allt färre väljer att studera på yrkesprogram.

Mer specifikt pekar Arbetsförmedlingens prognoser på att efterfrågan på arbetskraft kommer att vara fortsatt hög och leda till brist på utbildad arbetskraft inom hälso- och sjukvårdsyrken, läraryrken, yrken inom teknik och it, yrken inom bygg- och anläggningsarbete, kvalificerade yrken inom industrin samt några yrken inom tjänster och service.¹²

6.4 Ungas etablering – övergång till arbetsmarknad och högskolestudier

I detta avsnitt beskrivs översiktligt sambandet mellan gymnasiestudier och ungdomars etablering på arbetsmarknaden och i fortsatta studier.

6.4.1 Ju kortare tid i gymnasieskolan, desto sämre etablering

Skolverket genomförde 2014 på uppdrag av regeringen¹³ en longitudinell uppföljning av i vilken utsträckning ungdomar arbetar eller studerar ett, tre och fem år efter att de har slutat i gymnasieskolan.¹⁴ Rapporten bygger på registerdata för tre olika årskullars sysselsättning 2012. Ungdomarna i studien hade gått ut gymnasieskolan läsåren 2006/07, 2008/09 och 2010/11.

Resultaten av Skolverkets uppföljning visar bl.a. att en avgörande faktor för ungdomars etablering på arbetsmarknaden var om de hade gått tre år i gymnasieskolan eller inte. Efter fem år hade de ungdomar som hade gått tre år i gymnasieskolan och gick ut gymnasieskolan 2006/2007 etablerat sig i betydligt högre utsträckning

¹² Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2015. Prognos för arbetsmarknaden 2015–2017. 2015.

¹³ Regleringsbrev till Statens skolverk för 2014.

¹⁴ Det finns flera studier som behandlar frågan om ungdomars etablering på arbetsmarknaden och i fortsatta studier efter det att de lämnat gymnasieskolan. Bland annat har SCB har sedan 1996 genomfört sådana uppföljningar via enkät och register. Tidigare studier har emellertid varit tvärsnittundersökningar som belyst situationen för en viss årskull ett givet år, vanligen tre år efter avslutad gymnasieskola. Bland tidigare studier återfinns bl.a. följande: Statistiska centralbyrån (SCB): Etablering på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan. Temarapport 2012:5 och SCB: Inträdet på arbetsmarknaden. Gymnasieavgångna 2008/2009. Temarapport 2012:7.

än ungdomar som gått ett eller två år i gymnasieskolan. Både bland elever som hade fått slutbetyg med grundläggande behörighet till högskolan och bland de elever som hade gått tre år men utan att få ett slutbetyg hade drygt 40 procent en etablerad ställning, även om fler studerade vid högskola bland ungdomar med grundläggande behörighet än bland dem som saknade sådan behörighet. Motsvarande andel etablerade bland elever som bara gått ett eller två år var ca 25 procent. I den senare gruppen fanns även en stor grupp, 25 procent, som fem år efter gymnasieskolan varken arbetade eller studerade.¹⁵

Skolverket menar att det vid tolkningen av dessa resultat är viktigt att beakta att en större andel av de ungdomar som hade gått kort tid i gymnasieskolan enbart hade gått på individuellt program (IV) än bland ungdomar som hade gått tre år.¹⁶ Skolverket konstaterade att det givetvis inte enbart är gymnasieutbildningens längd som har betydelse för ungdomars etableringsstatus utan också utbildningens innehåll. Skolverket pekade även på att det fanns bakomliggande orsaker till att en elev hade gått på IV. Det kunde både handla om skolrelaterade svårigheter och om problem som i grunden inte hade med skolan att göra.¹⁷

Skolverkets studie visar sammantaget att en avgörande faktor för ungdomars möjligheter på arbetsmarknaden de fem närmaste åren efter gymnasieskolan förefaller vara om de gått tre år i gymnasieskolan eller inte. Ju kortare tid ungdomar går i gymnasieskolan, desto större andel befinner sig utanför såväl arbete som studier.

6.4.2 Effekterna av kön, bakgrund och konjunkturen för etablering

Enligt Skolverkets etableringsstudie fanns en skillnad mellan män och kvinnor vad gällde etableringsstatusen bland de elever som gått nationella program och fått ett slutbetyg med grundläggande behörighet.¹⁸ Skillnaderna i etableringsstatus mellan könen handlade inte enbart om att kvinnor och män valde att läsa olika program

¹⁵ Statens skolverk: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

¹⁶ IV fanns i den tidigare gymnasieskolan och var föregångaren till Gy11:s introduktionsprogram.

¹⁷ Statens skolverk: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. Rapport 411, oktober 2014, s. 45.

¹⁸ Skolverket: PM – Vad gör ungdomar efter gymnasieskolan? Pm 2015-12-08, s. 11.

i gymnasieskolan, dvs. att kvinnor i större utsträckning läste på studieförberedande program och män i större uträkning läste på yrkesförberedande program. Även bland ungdomar som läst samma program förekom skillnader i etableringen beroende på om de var kvinnor eller män. Kvinnor som läst yrkesförberedande program hade sammantaget i väsentligt lägre grad än män en etablerad ställning ett år efter gymnasiestudierna, även om det fanns skillnader mellan de olika programmen. Det var samtidigt en större andel kvinnor än män som läste vidare på högskola eller bedrev andra studier bland de ungdomar som läst yrkesförberedande program.¹⁹

Även om fullföljda gymnasiestudier, eller att åtminstone att ha deltagit i utbildningen i gymnasieskolans i tre år, är viktigt för ungdomarnas etablering på arbetsmarknaden skiljer sig etableringsgraden åt mellan olika årskullar. En rimlig slutsats är att det samhälls-ekonomiska läget spelar roll för i vilken utsträckning ungdomar arbetar respektive studerar. Anknytningen till arbetsmarknaden minskar och andelen som studerar på högskola ökar vid en lågkonjunktur. En jämförelse över tid av gruppen som hade uppnått grundläggande behörighet visade att kullen som gick ut läsåret 2008/09, vilket sammanföll med den globala finansiella och påföljande ekonomiska krisen, efter ett år etablerat sig på arbetsmarknaden i väsentligt lägre grad än framför allt kullen som gick ut 2006/07, men även jämfört med kullen som gick ut 2010/11. Störst var skillnaden för elever som hade gått yrkesförberedande program. Kullen som gick ut 2008/09 studerade också i högre grad på högskola efter ett år, framför allt jämfört med kullen 2006/07. Detta gällde både för yrkesförberedande och studieförberedande program.²⁰

6.4.3 Skillnader mellan olika program

Övergång till arbete och högskolestudier efter yrkesprogram

När det gäller yrkesförberedande program visade Skolverkets uppföljningsstudie från 2014 att andelen etablerade ett år efter gymnasiet var störst bland dem som gått fordons-, bygg- respektive

¹⁹ Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

²⁰ Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

elprogrammet. Omkring hälften av dem som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från dessa tre program hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden ett år efter gymnasieskolan. Omvårdnadsprogrammet hade en relativt hög andel etablerade i arbete efter ett år men där återfanns också relativt många i högskolestudier. Även bland dem som hade läst barn- och fritidsprogrammet fanns en stor andel i högskolestudier. Exempel på program efter vilka ungdomarna hade en svag eller osäker ställning på arbetsmarknaden efter ett år var hantverks-, livsmedels- samt hotell- och restaurangprogrammet.²¹

Elever från yrkesförberedande program fortsätter i lägre grad till högre studier än elever från studieförberedande program. Av dem som gick ut något av gymnasieskolans studieförberedande program 2010/11 och fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet återfanns 44 procent i högskolestudier ett år efter. Av dem som gick ut något yrkesförberedande program 2010/11 var andelen som fanns i högskolan ett år efter 15 procent. Andelen skiljer sig dock betydligt mellan olika yrkesförberedande program.

I en studie från 2015 har Statistiska centralbyrån följt upp vad de elever som gått yrkesprogram i den reformerade gymnasieskolan gjorde efter utbildningen.²² I studien framkommer att 64 procent av de ungdomar som studerat på yrkesprogram hade arbete som huvudsaklig sysselsättning under en mätvecka som inföll omkring tio månader efter att utbildningens tredje år var slut. Bland dem som hade en yrkesexamen hade 70 procent arbete som huvudsaklig sysselsättning. Av dem som arbetade hade 65 procent heltidsarbete under mätveckan. Heltidsarbete var avsevärt vanligare för män än för kvinnor. När det gäller skillnader mellan olika yrkesprogram visar SCB:s studie att de som gick på hotell- och turismprogrammet arbetar i högre grad än genomsnittet. För de övriga yrkesprogrammen är skillnaderna i sysselsättningsgrad gentemot genomsnittet på 64 procent inte tillräckligt stora för att betraktas som statistiskt säkerställda.²³

²¹ Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

²² Resultaten i SCB:s studie grundas på uppgifter från ett urval av personer som gått år tre på yrkesprogram läsåret 2013/14.

²³ Statistiska centralbyrån: Yrkesutbildningen i backspegl. 2015.

Övergång till högskolestudier och arbete efter högskoleförberedande program

Inte överaskande är det betydligt vanligare att elever som har gått studieförberedande program studerar på högskola jämfört med dem som har gått yrkesförberedande program. I Skolverkets studie från 2014 var skillnaden mellan olika kullar stor, men mellan 37 och 46 procent av ungdomarna som hade gått studieförberedande program studerade på högskola ett år efter gymnasieskolan. Variationen mellan programmen var också stor. Till exempel studerade betydligt mer än en dubbelt så stor andel av de ungdomar som gått ut med grundläggande behörighet från naturvetenskapligt program 2010/11 på högskola efter ett år, jämfört med dem från estetiska programmet - 63 procent jämfört med 27 procent.

Bland ungdomar som läst studieförberedande program förekom inte så stora skillnader mellan könen vad gäller etablering på arbetsmarknaden efter ett år. För de studieförberedande programmen var andelen med etablerad ställning ett år efter gymnasieskolan störst för ungdomar som hade läst samhällsvetenskapsprogrammet. Kvinnor hade dock i något högre utsträckning än män en svag ställning på arbetsmarknaden.²⁴

6.4.4 Etableringsålder

Etableringsålder definieras av Statistiska centralbyrån (SCB) som den ålder när minst 75 procent av befolkningen i den aktuella årskullen förvärvsarbetar. Etableringsåldern 1990 var 21 år för män och 20 år för kvinnor, vilket är betydligt lägre än i dag. Detta hänger ihop med att en betydligt lägre andel då gick vidare till eftergymnasiala utbildningar. Därefter har etableringsåldern stigit och under 2000-talet har den pendlat mellan 26 och 29 år för män och mellan 29 och 32 år för kvinnor.²⁵

Etableringsåldern skiljer sig åt mellan olika regioner. Exempelvis varierade den 2013 mellan 24 år i mycket avlägset belägna landsbygdsregioner och 30 år i täta regioner nära en stad. Även något äldre

²⁴ Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie, 2014.

²⁵ Statistiska centralbyrån: Sysselsättningen 2030 – kan dagens försörjningsbörda bibehållas? 2012.

statistik kan illustrera hur mycket det skiljer mellan olika delar av landet. Om man jämför statistiken för 2006 för s.k. funktionella analysregioner (FA-regioner)²⁶ kan man se att etableringsåldern i några av dessa regioner, t.ex. Värnamo, Vetlanda och Sorsele, var så låg som 21 år medan den i Övertorneå och Malmö var 32 år.²⁷

Skillnaderna är även här stora och beroende på utbildningsnivå. Men längre utbildning leder inte till senare inträde på arbetsmarknaden och högre etableringsålder, snarare tvärtom. Etableringsåldern för personer med eftergymnasial utbildning låg 2011 på ca 24 år och för personer med gymnasial utbildning på 25–26 år. Etableringsåldern för personer med förgymnasial utbildning är betydligt högre och närmar sig 50-årsåldern, efter att ha stigit kraftigt under 2000-talet.²⁸

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Utbildningsnivån i Sverige har ökat över tid. Andelen av befolkningen med enbart grundskoleutbildning är 12 procent medan gymnasieutbildning är den vanligaste utbildningsnivån i befolkningen. Den nivån gäller i dag för 43 procent av befolkningen i åldersgruppen 16–74 år. Andelen med högskoleutbildning har ökat över tid, särskild bland kvinnor.

Kvinnor och män har som grupper till stora delar olika arbetsmarknader. De vanligaste branscherna att arbeta i bland kvinnor är vård och omsorg, följt av utbildning. För män är byggverksamhet den vanligaste branschen, följt av transport.

Enligt SCB:s långsiktiga prognoser över den framtida matchningen mellan kompetensbehov och utbildade väntas både tillgång och efterfrågan öka vad gäller eftergymnasialt utbildade och ett överskott kan uppstå på personer som har en ofullständig högskoleutbildning. Vad gäller arbetskraft med gymnasial utbildning väntas ett underskott 2035. I fråga om arbetskraft med folk- eller grundskola som högsta utbildningsnivå beräknas dagens överskott

²⁶ FA-regioner är en indelning av landet som myndigheten Tillväxtanalys har gjort. Sverige har delats in i 60 olika regioner (72 regioner före 2015) utifrån pendlingsmönster, dvs. många människor både bor och arbetar inom en och samma FA-region.

²⁷ Institutet för tillväxtpolitiska studier: Regionernas tillstånd 2008: En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner. 2009.

²⁸ Ratio: Företagens kompetensförsörjning och ungas etablering på arbetsmarknaden. Rapport nr 1. 2012.

bestå. Yrkesområden med risk för brist på arbetskraft är, enligt SCB:s och Arbetsförmedlingens prognoser, bl.a. hälso- och sjukvård, social omsorg, läraryrken, teknik och tillverkning, it, bygg och anläggning, kvalificerade yrken inom industrin samt vissa yrken inom tjänster och service. Av den första kull elever som gått yrkesprogram i den reformerade gymnasieskolan hade 64 procent arbete som huvudsaklig sysselsättning omkring tio månader efter att utbildningens tredje år var slut.

Av dem som gick ut något av den tidigare gymnasieskolans studieförberedande program 2010/11, och fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet, återfanns 44 procent i högskolestudier ett år efter. Av dem som gick ut något yrkesförberedande program 2010/11 var andelen som fanns i högskolan ett år efter 15 procent.

Att gymnasieutbildning har en avgörande betydelse för chanserna på arbetsmarknaden framgår tydligt av statistiken över arbetslöshet i grupper med olika utbildningsnivåer. Arbetslösheten är långt högre bland dem med högst grundskoleutbildning än bland dem som har en gymnasial eller en eftergymnasial utbildning.

Ju kortare tid man har gått i gymnasieskolan, desto svårare är det att etablera sig på arbetsmarknaden. Andelen ungdomar som befinner sig utanför både arbete och studier är större ju kortare tid en person hade har gått i gymnasieskolan. En avgörande faktor för ungdomars etablering på arbetsmarknaden är om de har gått i år 3 i gymnasieskolan eller inte.

7 Ungdomars röster om utbildning och utbildningsval

7.1 Ungdomar i dag

Varje generation formas av sin tid och omgivning. Dagens unga är födda i slutet på 1990-talet och en bit in på 2000-talet. De är alla uppvuxna i spåren av 1990-talets finanskris men också i en tid av globalisering och individualism där valfriheten har varit ett mål i sig.

Ungdomar i dag ställs inför många val, t.ex. vad man vill utbilda sig till och var, var man vill bo och med vem och om man vill skaffa barn. Dessa val har naturligtvis tidigare generationer också tagit ställning till men alternativen har kanske aldrig varit så många som i dag, vilket gör att valen kan uppfattas som svårare. Till bilden hör också en mer flexibel arbetsmarknad, en förlängd utbildningstid och bostadsbrist, liksom ett senare inträde på arbetsmarknaden och i den ekonomiska tryggheten.¹ Det bidrar till att valen är av stor betydelse för den unga.

Det bör betonas att ungdomar är en heterogen grupp och att de har olika förutsättningar att göra de val de ställs inför. Frågan om när en ung person egentligen är mogen att välja yrkesbana har länge diskuterats.² För att kunna ta ställning krävs medvetna val vilket bygger på välinformerade individer. På så sätt kan individer göra ”rationella val”, som det brukar heta i forskningen. Därför utgör studie- och yrkesvägledningen inom skolväsendet ett viktigt verktyg. Men samtidigt som unga förväntas fatta alltmer komplicerade beslut finns det i vissa fall brister inom studie- och yrkesvägled-

¹ Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

² Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

ningen.³ Forskning tyder på en s.k. strukturerad individualisering hos dagens unga, där vägval och karriär fortfarande är tydligt kopplade till kön samt social och kulturell bakgrund.⁴

Informationssamhället och digitaliseringen, i kombination med fler och mer utvecklade medier, gör att ungdomar har lätt att ta reda på det de söker efter själva. I dag har nästan alla ungdomar en mobiltelefon och är ständigt uppkopplade på internet.⁵ Inför t.ex. gymnasievalet tycks det dock inte vara brist på information utan snarare brist på förmåga att hantera informationen som skapar svårigheter.⁶ Unga tvingas att sortera i de informationsflöden de möts av varje dag. I en sådan tillgänglig värld är det intressant att försöka förstå vad som är viktigt för den unga människan i dag.

Förhållandevis lite kunskap finns tillgänglig om hur unga ser på utbildning och utbildningsval och området är ännu inte något stort forskningsfält. Utifrån ett axplock av rapporter från myndigheter, organisationer och lärosäten kan vi dock få en antydning om hur ungdomar tänker om val och hur de ser på sin tillvaro.

7.2 Ungdomars attityder till gymnasievalet

Vid slutet av grundskolan ställs de flesta ungdomar i Sverige inför val av gymnasieprogram och därmed i någon mån inför valet av inriktning på deras framtida yrkesbana. I det följande redogörs för faktorer som kan ha betydelse för den unga vid ett sådant val.

7.2.1 Det egna intresset är viktigare än framtida etablering

En undersökning som Ungdomsbarometern genomförde tillsammans med Worldskills 2016 visar att eleverna i första hand vill välja gymnasieprogram efter det egna intresset för ämnesinriktningen. I andra hand handlar det om att programmet ska ge många valmöjligheter efter examen och i tredje hand handlar det om att man tror att utbildningen ger de kunskaper man behöver i fram-

³ Skolinspektionen: Studie- och yrkesvägledning i grundskolan, rapport 2013:5. 2013.

⁴ Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

⁵ Läs mer i bl.a. SOU 2015:96: Delaktighet och jämlikt inflytande. Delbetänkande av 2014 års demokratiutredning.

⁶ Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

tiden. I fjärde hand nämns behörighet till en viss högskoleutbildning som skäl och i femte hand, slutligen, anges goda chanser att få jobb direkt efter gymnasieskolan.⁷ Resultatet bekräftas i en undersökning av Svenskt Näringsliv där eleverna fått frågan efter sitt val av program.⁸

Forskaren Alexandru Panican intervjuade grundskoleelever inför gymnasievalet i ett antal större och mindre kommuner i Skåne våren 2015. Även i Panicans studie är kopplingen mellan vald utbildning, efterfrågan på arbetsmarknaden och möjligheterna till jobb av mindre betydelse när ungdomarna ska välja gymnasieprogram. I studien framgår att det viktiga är att det är ett "roligt" program, och med det åsyftas såväl ämnena som ingår i utbildningen som lärare och klasskamrater. Panicans studie visar också att en del elever visar negativa attityder till yrkesprogrammen.⁹

7.2.2 Begränsad kunskap om framtida yrken

Inte några av eleverna i Panicans studie resonerar inför gymnasievalet i termer av ett särskilt yrke. Resultatet är inte förvånande, eftersom en mer flexibel arbetsmarknad också innebär att starka yrkesidentiteter försvinner mer och mer. För de yrkesinriktade eleverna handlar det snarare om att man önskar att arbeta på en särskild arbetsplats, ett särskilt företag eller där föräldrarna arbetar. Eleverna saknar dock ofta kunskap om vilka färdigheter som krävs för ett sådant yrke. Eleverna som planerar att välja ett högskoleförberedande program visar i högre grad än de elever som planerar att välja ett yrkesprogram brist på kunskap om arbetsmarknaden. Många planerar att välja ett högskoleförberedande program för att senare kunna välja en inriktning på högskolan och först då välja ett yrke. De elever som redan har bestämt sig för ett yrke pratar om yrket i mycket abstrakta termer.¹⁰

Enligt en studie av Svenskt Näringsliv uppger 45 procent av eleverna som befinner sig i gymnasieskolan att de känner till vilka

⁷ Ungdomsbarometern och Worldskills Sweden: Attityder till yrkesprogram. 2015.

⁸ Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering. 2015.

⁹ Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

¹⁰ Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

yrken som det kommer behövas mer eller mindre av i framtiden. Detta gäller i något högre utsträckning yrkesprogrammen, men variationen mellan samtliga program är stor. Mest medvetna uppger eleverna på VVS- och fastighetsprogrammet att de är.¹¹ Uppgifter finns också om att 74 procent av de unga mellan 13 och 24 år inte tycker att de fått tillräcklig information om arbetsmarknaden och olika yrkesmöjligheter. När de får uppge hur de skulle vilja ha mer information är mer praktik det mest förekommande svaret. Behovet av att ha en mentor att diskutera med tenderar dock att öka med åldern.¹²

7.2.3 Elevernas bakgrund påverkar valet

Föräldrar har stor påverkan

Majoriteten av de elever i Panicans studie som planerar att välja ett högskoleförberedande program har föräldrar med högskoleutbildning.¹³ Det kan nämnas att en förändring när det gäller elevsammansättningen i gymnasieskolan är att andelen elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning har ökat.¹⁴ Även elever som planerar att välja ett yrkesprogram följer ofta sina föräldrars yrkesbana. Eleverna framhåller själva att deras föräldrar och framför allt äldre syskon har ett särskilt inflytande över valet.¹⁵ Det finns även vissa indikationer på att vissa grupper av föräldrar önskar att deras barn läser ett högskoleförberedande program; sex av tio föräldrar ser helst att deras barn går ett högskoleförberedande program. En tredjedel av föräldrarna tycker däremot inte att valet av utbildning spelar någon roll och endast 6 procent ser helst att barnen läser ett yrkesprogram.¹⁶ Många föräldrar känner också en

¹¹ Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering. 2015.

¹² Ungdomar.se och Mentor Sverige: Jobbiga tankar. 2015.

¹³ Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

¹⁴ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

¹⁵ Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

¹⁶ Svenskt Näringsliv: Föräldrar om gymnasieval. 2010.

oro inför att deras barns möjligheter att studera vidare eventuellt ska begränsas.¹⁷

Könsstereotypa val kvarstår

Kön spelar också in för hur de unga väljer gymnasieprogram. Vissa program som vård- och omsorgsprogrammet, humanistiska programmet samt hotell- och turismprogrammet är fortfarande tydligt flickdominerade medan bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energiprogrammet samt VVS- och fastighetsprogrammet är tydligt pojkdominerade.¹⁸ En förklaring till detta bedöms vara de kulturella och sociala förväntningarna på huruvida ett yrke anses lämpligt för flickor respektive pojkar, vilket också innebär att ungdomars valmöjligheter i praktiken kan upplevas som begränsade.¹⁹

Elever med utländsk bakgrund väljer oftare högskoleförberedande program

Till elever med utländsk bakgrund räknas elever som är födda utomlands och elever som är födda i Sverige vars båda föräldrar är födda utomlands. När det gäller nationella program väljer elever med utländsk bakgrund i större utsträckning högskoleförberedande program än yrkesprogram, och de gör det i större utsträckning än elever med svensk bakgrund. Störst andel elever med utländsk bakgrund i år 1 fanns läsåret 2015/16 på naturvetenskapliga programmet, handels- och administrationsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet samt ekonomi-programmet. Minst andel elever med utländsk bakgrund fanns på naturbruksprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet samt restaurang- och livsmedelsprogrammet.²⁰ En möjlig förklaring till

¹⁷ Skolverket: Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieområden, rapport 394, 2013.

¹⁸ www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625 hämtad 2016-09-30.

Se även Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering, 2015.

¹⁹ SOU 2009:64: Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?

²⁰ www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625 hämtad 2016-09-30.

hur elever med utländsk bakgrund väljer kan naturligtvis vara ursprungslandets yrkestraditioner. Enligt uppgifter från Universitets- och högskolerådet har t.ex. en liten andel av dem som kommer från Syrien gymnasial yrkesutbildning från hemlandet, vid de bedömningar av utländsk utbildning som myndigheten hanterar.²¹

När det gäller attityder till utbildningsval finns det vissa skillnader mellan elever med svenskfödda respektive icke svenskfödda föräldrar, där den senare gruppen i högre utsträckning lyfter föräldrarnas styrande roll i gymnasievalet.²² I tidigare studier har man identifierat högre utbildningsambitioner hos elever med utländsk bakgrund jämfört med elever med svensk bakgrund.²³ En möjlig förklaring är att föräldrar som migrerat haft egna ambitioner för framtiden med migrationen som sedan överförs till barnen. En ytterligare möjlig förklaring är att migrationen innebär en avsaknad av alternativ för att skapa sociala nätverk, och därmed utgör utbildning en viktig kanal för att skapa sådana nätverk.²⁴

Valmöjligheterna inom gymnasieskolan för de unga som anländer till Sverige i gymnasieåldern kan dock se annorlunda ut. I en studie av ensamkommande barn och unga framgår att unga som anländer vid t.ex. 17 års ålder och som har kort skolbakgrund i stor utsträckning också måste överväga hur mycket tid och kraft som behövs för att satsa på ett visst yrke och om det är en realistisk väg att gå.²⁵

Vänner och skola har viss betydelse

Vänner uppges ha viss betydelse vid gymnasievalet, och eleverna menar att det innebär en trygghet att få studera tillsammans med sina närmaste vänner.²⁶ Cirka 4 procent väljer gymnasieprogram enbart efter hur vännerna väljer program.²⁷ Därför finns det också en viss obenägenhet hos elever att flytta på grund av studier. I Skol-

²¹ Uppgifter från Universitets- och högskolerådet till utredningen, dnr Komm 2016/01287.

²² Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

²³ OECD: Immigrant Students at School. 2015.

²⁴ Lundqvist C: Möjligheternas horisont – etnicitet, utbildning och arbetet i ungas berättelser om karriärer, Linköpings universitet. 2010.

²⁵ Sveriges Kommuner och Landsting: Röster från ensamkommande barn. 2014.

²⁶ Panican A: Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet, Ratio rapport 19. 2015.

²⁷ Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering. 2015.

verkets studie *Det svåra valet* framgår att elever från kommuner där det krävs att man flyttar från orten för att läsa vissa gymnasieprogram sällan flyttar; eleven studerar hellre ett annat program på hemorten. En anledning som nämns är tryggheten i att ha vännerna nära.²⁸ I storstadsregioner, där utbudet av program sällan är ett problem, blir valet i stället en fråga om att välja rätt skola. Eleverna önskar välja en skola som har hög status, och därmed blir valet också en fråga om identitetsskapande.²⁹ I en studie från Svenskt Näringsliv från 2015 uppger ungefär 9 procent att de väljer just skola i första hand.³⁰

7.2.4 Avgörande eller uppskjutna val

Trots föräldrarnas och annan påverkan uppger eleverna att det är de själva som avgör valet av gymnasieutbildning. När det gäller de elever som planerar att välja ett yrkesprogram kan de emellertid uttrycka att det är de själva som väljer att ”gå i pappas fotspår”. När det rör de elever som planerar att välja ett högskoleförberedande program kan det i stället handla om att föräldrarna stöttar eleverna vilket val de än gör – så länge eleverna väljer ett högskoleförberedande program. Vidare uttrycker eleverna att de uppskattar möjligheten att få välja mellan olika program. Framför allt handlar det om, som ovan nämnts, att man ges möjlighet att välja någonting som man tycker är roligt. De framhåller att de får möjlighet att studera de ämnen de vill, till skillnad från i grundskolan, vilket i sin tur skapar motivation.³¹

Men som inledningsvis betonades är ungdomar en heterogen grupp. När James Dresch och Anders Lovén genomförde en studie om gymnasievalet, identifierade de tre grupper av ungdomar:

- En första grupp bestod av dem som skjuter upp yrkesvalet genom att välja ett högskoleförberedande program.

²⁸ Skolverket: *Det svåra valet*. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieprogram, rapport 394. 2013.

²⁹ Skolverket: *Det svåra valet*. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieprogram, rapport 394. 2013.

³⁰ Svenskt Näringsliv: *Gymnasieskolan – elevers val och etablering*, 2015.

³¹ Panican A: *Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet*, Ratio rapport 19. 2015; jmf. Lundahl L (red.): *Att bana vägen för framtiden*. 2010.

- En andra grupp bestod av dem som har klara framtidsmål och som väljer ett yrkesförberedande program.
- En tredje grupp bestod av elever, främst flickor, som var mer osäkra och oroliga inför framtiden. Dessa valde program som estetiska programmet, vård- och omsorgsprogrammet eller barn- och fritidsprogrammet.³²

Gymnasievalet ses således av vissa elever som ett avgörande val medan det för andra handlar om att skjuta valet på framtiden. De positiva attityder som eleverna beskriver till gymnasievalet skulle därmed kunna ge uttryck för både en glädje över att få välja och en tillfredsställelse i att slippa behöva välja. Samtidigt finns det elever som känner en osäkerhet inför valet. Det finns många aspekter för eleverna att ta hänsyn till, t.ex. betyg, vilka behörigheter programmen ger, skola, vänners och familjs preferenser, utbildningsort, ekonomiska möjligheter vid en eventuell flytt samt pendlingsavstånd, men också det egna intresset och den egna identiteten samt framtida arbetsmöjligheter.³³

7.3 Attityder till studierna i gymnasieskolan

Tiden i gymnasieskolan är en händelserik period i livet. Hur upplever unga denna tid? Hur mår de? Och vilken inställning har de till sina studier? Dessa frågeställningar berörs nedan.

7.3.1 En majoritet tycker det är roligt att gå till skolan – men inte alla

I Skolverkets återkommande studie *Attityder till skolan* framkommer att de yngre eleverna (årskurserna 1–6) i högre utsträckning tycker att det är roligt att gå till skolan än vad de äldre eleverna (årskurserna 7–9 och gymnasielever) gör. Sex av tio av de äldre eleverna tycker att det oftast eller alltid är roligt att gå till skolan. Elever med utländsk bakgrund tycker att det är roligt att gå

³² Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

³³ Se t.ex. Skolverket: Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasie- marknader, rapport 394. 2013.

till skolan i något högre utsträckning än elever med svensk bakgrund. Nästan var tionde elev uppger dock att det sällan känns meningsfullt att gå till skolan; andelen är oförändrad i samtliga undersökningar sedan 1997.³⁴

En annan studie visar att 27 procent av eleverna som stod inför gymnasievalet ansåg att de hellre skulle arbeta än att gå i skolan. När eleverna hade påbörjat sin utbildning sjönk andelen till 21 procent. Detta vittnar om att många av eleverna efter en tid i gymnasieskolan uppskattar möjligheten att studera.³⁵ Hur eleverna trivs i skolan kan vara beroende av vilka personer som finns i omgivningen. Skolverkets studie visar att nästan nio av tio elever trivs ganska bra eller mycket bra med de andra eleverna. På liknade sätt ser det ut när det gäller den generella trivseln i skolan. När det gäller hur eleverna trivs med lärarna uppger åtta av tio att de trivs ganska eller mycket bra med sina lärare.³⁶ I en internationell jämförelse rankar svenska elever relationen till sina lärare högre än OECD-genomsnittet.³⁷

De flesta känner sig trygga i skolan

Hälften av de äldre eleverna anser att de ganska eller mycket lätt kan vända sig till en annan vuxen person i skolan om de får problem som har med skolan att göra. Lättast är det att vända sig till en lärare. Vidare uppger ca åtta av tio att de aldrig känner sig rädda i skolan; ingen större skillnad syns mellan pojkar och flickor. Två procent uppger dock att de oftast eller alltid känner sig rädda i skolan.³⁸ Resultatet bekräftas i Skolinspektionens enkät med elever i gymnasieskolans år 2 från 2016.³⁹ Resultatet stämmer också överens med Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) undersökning från läsåret 2014/15. SKL:s mätning redogör visserligen för elever i årskurs 8 men den synliggör att flickor i något mindre utsträckning än pojkar känner sig trygga i skolan.⁴⁰

³⁴ Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016.

³⁵ Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

³⁶ Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016.

³⁷ OECD: Improving Schools in Sweden. 2015.

³⁸ Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016.

³⁹ Skolinspektionen: Resultat för elever i gymnasieskolans år 2 i samtliga medverkande skolenheter våren 2016. 2016.

⁴⁰ Sveriges Kommuner och Landsting: Öppna jämförelser – grundskola 2016. 2016.

Flickor engagerar sig mer än pojkar i skolarbetet

Enligt en studie av Svenskt Näringsliv återfinns de elever som själva anger att de anstränger sig ”stenhårt” i skolarbetet framför allt på naturvetenskapsprogrammet och hantverksprogrammet medan de elever som i högst uträkning uppger att de inte anstränger sig alls finns på industritekniska programmet.⁴¹ Skolverkets attitydstudie visar att tre av fyra av de äldre eleverna (årskurs 7–9 och gymnasieskolan) uppger att de engagerar sig ganska eller väldigt mycket i skolarbetet. Det syns dock en skillnad från högstadiet till gymnasieskolan, där elevernas ansträngningar minskar något. I gymnasieskolan blir också skillnaden mellan pojkar och flickor mer markant.⁴²

I gymnasieskolan engagerar sig flickor betydligt mer än pojkar i skolarbetet.⁴³ Studier visar att det kan finnas en s.k. antipluggkultur bland grupper av pojkar. Skolan utgör för pojkar en plats där de formar sin könsidentitet, och att då visa ansträngning i skolarbetet betraktas som oförenligt med den manliga normen.⁴⁴ Elever med utländsk bakgrund uppger att de engagerar sig mer i skolarbetet jämfört med elever med svensk bakgrund.⁴⁵ Av andra studier framgår att elever med utländsk bakgrund vars föräldrar har en låg position på arbetsmarknaden, och därför en sämre ekonomisk situation, arbetar extra vid sidan av studierna för att bidra till familjens gemensamma ekonomi. Vissa flickor kan dessutom ha mer att ta hänsyn till vid sidan av skolan, t.ex. att hjälpa till med hushållssysslor och att ta hand om yngre syskon samt hålla sig hemma på fritiden, vilket riskerar att påverka skolarbetet.⁴⁶

⁴¹ Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevers val och etablering, 2015.

⁴² Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016. Introduktionsprogramselever ingår inte i studien.

⁴³ Skolverket: Attityder till skolan 2012, rapport 390. 2013.

⁴⁴ SOU 2009:64: Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? Se även Hill M: Coola killar pluggar inte, 2006, och Nyström A-S: Att synas och lära utan att synas lära, Uppsala universitet, 2012.

⁴⁵ Skolverket: Attityder till skolan 2012, rapport 390. 2013.

⁴⁶ Lindblad M: De förstod aldrig min historia, Umeå universitet, 2016.

Nästan hälften av flickorna känner sig stressade över skolarbetet

Flickor känner sig i högre utsträckning än pojkar stressade över skolan. Sex av tio flickor i gymnasieskolan känner sig ofta eller alltid stressade, vilket kan jämföras med tre av tio av pojkarna. Den främsta orsaken som nämns är läxor och hemuppgifter. Elever med utländsk bakgrund upplever något mer stress kopplat till betyg och förväntningar från föräldrar. Det förekommer mindre stress hos eleverna på yrkesprogrammen jämfört med på de högskoleförberedande programmen.⁴⁷

En utredning från 2009 konstaterade att könsskillnaderna är särskilt stora när det gäller stressen över de egna kraven och förväntningarna. Totalt 45 procent av flickorna i gymnasieskolan angav att de känner sig stressade varje dag eller minst en gång i veckan över just detta, vilket kan jämföras med 20 procent av pojkarna.⁴⁸ Flickor tenderar också att känna sig mer osäkra på sig själva än vad pojkar gör.⁴⁹ För en mer fördjupad bild av stress i gymnasieskolan, se avsnitt 5.3.6.

7.3.2 Den psykiska ohälsan ökar

Samtidigt som stressen är påtaglig hos gymnasieelever ökar också den psykiska ohälsan bland unga och har så gjort sedan 1990-talet.⁵⁰ År 2005 skedde dessutom ett trendbrott avseende den under flera år förbättrade hälsan.⁵¹

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) visar i sin studie *Ung i dag 2015*, att andelen unga mellan 16 och 19 år som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som bra eller mycket bra har minskat sedan 2010. Andelen som upplever att de mår bra är högre bland pojkar (86 procent) än bland flickor (76 procent). Denna andel har minskat, framför allt för flickor men studien visar att hälsan nu även försämras hos pojkarna.⁵² Bland unga utrikes födda har emellertid andelen ökat, vilket innebär att andelen unga

⁴⁷ Skolverket: Attityder till skolan 2012, rapport 390. 2013; Skolverket: Attityder till skolan 2015, rapport 438. 2016.

⁴⁸ SOU 2009:64: Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?

⁴⁹ Lundahl L (red.): Att bana vägen för framtiden. 2010.

⁵⁰ Socialstyrelsen: Psykisk ohälsa bland unga, artikelnummer 2013-5-43. 2013.

⁵¹ www.svd.se/unga-mar-samre-an-sina-foraldrar, hämtad 2016-09-13.

⁵² MUCF: *Ung i dag*. 2015.

med utländsk bakgrund som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som bra är större än bland inrikes födda.⁵³

En stor del av den ökade ohälsan handlar om en ökad psykisk ohälsa. År 2013 var andelen unga mellan 16 och 24 år med psykiska symtom i form av ängslan, oro eller ångest 21 procent. Andelen var även här högre bland flickorna (27 procent) än bland pojkarna (15 procent).⁵⁴ Det är inte ovanligt att symtomen tar sig uttryck på olika sätt hos könen.⁵⁵

Det blir också allt vanligare att elever använder sig av sociala medier, vilket gör att det är svårare för skolpersonal att få en inblick i den mobbning och kränkande behandling som sker inom dessa forum. Sociala medier har dessutom visat sig vara en bidragande orsak till ungas stress. En studie från 2012 visade att en stor andel av gymnasieeleverna var aktiva användare av sociala medier under lektionerna (73,6 procent) och av mobiltelefoner på nätterna (60,4 procent). Hos flickor fanns en signifikant koppling mellan användandet av sociala medier och stress.⁵⁶

7.3.3 Kunniga lärare motiverar mest

I en studie av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer uppger fler än hälften av eleverna i år 3 i gymnasieskolan att de inte är motiverade alls eller bara lite motiverade att gå till skolan; 17 procent uppger att de inte är motiverade alls. Yrkesprogramseleverna är något mindre motiverade än eleverna på de högskoleförberedande programmen. Endast 5 procent av yrkesprogrameleverna anser att skolan gör dem nyfikna så att de vill studera mer, vilket kan jämföras med 15 procent av eleverna på de högskoleförberedande programmen. Av studien framgår också att 18 respektive 25 procent av eleverna på de högskoleförberedande programmen respektive yrkesprogrammen någon gång har övervägt att avbryta sina gymnasiestudier. Den främsta anledningen till detta är enligt eleverna att de saknar motivation. Andra orsaker som nämns är

⁵³ MUCF: Ung i dag. 2016.

⁵⁴ MUCF: Ung i dag. 2015; läs mer i MUCF:s studie: När livet känns fel – ungas upplevelser kring psykisk ohälsa. 2015.

⁵⁵ Ungdomar.se och Mentor Sverige: Jobbiga tankar. 2015.

⁵⁶ Schlenkert C och Olausson M: Stress och sociala medier bland gymnasister, Högskolan i Kristianstad. 2012.

stress på grund av skolarbetet, att man inte klarar av studierna, att man mår psykiskt dåligt eller att man valt fel program.⁵⁷ Ytterligare faktorer som särskilt kan kopplas till studieavbrott beskrivs i kapitel 5.

I samma studie uppger elever också att det som ökar motivationen mest är kunniga ämneslärare; 97 procent av eleverna i år 3 i gymnasieskolan sätter det skälet främst. Därefter uppger eleverna att förtroendefulla relationer med lärare följt av att man får tillräckligt med stöd i klassrummet ökar motivationen. Därefter uppger de att tillgång till extra undervisning och tillgång till elevhälsa är viktiga aspekter för att öka motivationen.⁵⁸

7.4 Ungdomars attityder till att studera vidare, arbetsmarknaden och framtiden

Efter gymnasieskolan ställs den unga inför att ta ställning till framtiden och allt vad det kan innebära. Nedan redogörs för några exempel på hur unga resonerar i termer av vidare studier, arbete och sin livssituation.

7.4.1 Skolmiljön formar elevernas framtidsplaner

Unga har ofta svårt att ranka sina viljeuttryck inför framtiden och deras önskelistor innehåller inte sällan flera motsägelser. Samtidigt vittnar forskare om en påtaglig ovisshet och okunskap bland ungdomar inför framtida studier och yrkesliv. För att hantera denna osäkerhet tar de hjälp av den närmaste omgivningens erfarenheter. Forskaren Goran Puaca har i sin avhandling kunnat se att elever på ett undersökt högskoleförberedande program i större utsträckning ges utrymme för självständighet och uppmuntras till att göra individuella val, medan elever på ett undersökt yrkesprogram i stället präglades av en mer kollektiv bild av sina framtidsplaner.⁵⁹ Å ena sidan kan det ses som ett givet resultat när man läser mot ett

⁵⁷ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer: Från avhopp till examen. 2015.

⁵⁸ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer: Från avhopp till examen. 2015.

⁵⁹ Puaca G: Educational choices of the future, Göteborgs universitet. 2013.

yrke, å andra sidan kan man möjligtvis hävda att skolmiljön innebär olika förutsättningar när det gäller hur eleverna ser på sin framtid.

7.4.2 Studier, jobb och resa är vanligaste planerna efter gymnasieskolan

När det gäller ungdomars planer efter gymnasieskolan uppger sex av tio av eleverna i år 3 läsåret 2015/16 att de planerade att studera på universitet eller högskola inom tre år.⁶⁰ Resultatet är detsamma som i motsvarande undersökning från läsåret 2003/04 medan undersökningen från läsåret 2001/02 visade att ca hälften av eleverna hade planer på att studera vidare inom tre år.⁶¹

Av naturliga skäl finns en skillnad mellan elever på yrkesprogram och elever på högskoleförberedande program. Bland dem som läser högskoleförberedande program planerar ca 80 procent att läsa vidare medan det på yrkesprogrammen handlar om ca 30 procent. En större andel flickor planerar att läsa vidare – 65 procent jämfört med ca 55 procent för pojkarna. På yrkesprogrammen är skillnaden särskilt markant. Bland flickorna planerar 55 procent att läsa vidare medan motsvarande andel för pojkarna är 35 procent. Bland eleverna på yrkesprogram är det även en större andel av de utrikes födda eleverna som planerar att läsa vidare jämfört med elever födda i Sverige. Motsvarande skillnad är inte lika markant bland elever på högskoleförberedande program. Mest angelägna om att studera vidare är eleverna på naturvetenskapsprogrammet – 90 procent.⁶²

Svenskt Näringsliv har undersökt studieintresset för samtliga nationella program. De program där eleverna i lägst utsträckning uppger att de tror att de absolut kommer att studera vidare inom tre år är VVS- och fastighetsprogrammet samt bygg- och anläggningsprogrammet.⁶³ Ur Statistiska centralbyråns (SCB) statistik framgår också att av de elever som avslutade gymnasieskolan 2012

⁶⁰ Statistiska centralbyrån: Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/2016, rapport 2016:2. 2016.

⁶¹ Statistiska centralbyrån: Pressmeddelande nr 2004:099 och 2002:080.

⁶² Statistiska centralbyrån: Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/2016, rapport 2016:2. 2016.

⁶³ Svenskt Näringsliv: Gymnasieskolan – elevens etablering. 2015.

började 42 procent att studera inom tre år, vilket kan jämföras med 60 procent som hade angett att de haft sådana planer.⁶⁴

7.4.3 Bra betyg anses viktigast för att lyckas i framtiden

När unga uppger vad de tror krävs för att uppnå sina drömjobb hamnar bra betyg högst upp. Därefter uppger de hårt arbete, utbildning, vilja, engagemang och motivation. Vidare framstår bra betyg som det viktigaste för att kunna lyckas⁶⁵ i framtiden; 40 procent uppger detta i en undersökning från 2015. Pojkar uppger emellertid detta i något högre utsträckning än flickor. Totalt 37 procent uppger att de tror att kontakter är viktigast och 9 procent uppger att könet är viktigast, vilket är något vanligare hos pojkar än hos flickor. Totalt 8 procent anser att namnet spelar roll medan 7 procent menar att utseendet är viktigast för att lyckas i framtiden. Värt att notera är också att den upplevda betydelsen av kontakter ökar med stigande ålder, samtidigt som den upplevda betydelsen av bra betyg sjunker.⁶⁶

7.4.4 Fritid och ekonomisk trygghet är viktigast just nu

När ungdomar mellan 16 och 19 år får uttrycka vad som är viktigast för dem just nu är fritiden är viktigast för 74 procent. Strax därefter uttrycks att leva i ett parförhållande – 53 procent. Vikten av fritid för ungdomsgruppen 16 till 29 år har fortsatt att öka vid samtliga mätningar sedan dessa startade 1955, förutom vid den senaste mätningen när den aspekten hade minskat något. Det tydligaste trendbrottet är att dagens generation unga värdesätter ekonomisk trygghet högt. Fast anställning som alltid har legat högt upp sjönk något i början av 2000-talet men är nu åter mycket eftertraktat hos de unga och intar en tredjeplats.⁶⁷

Pojkar uttrycker i något större utsträckning än flickor att fritid, fast arbete, yrkesställning och samhällsställning är viktigt, medan

⁶⁴ Statistiska centralbyrån: Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/2016, rapport 2016:2. 2016.

⁶⁵ Begreppet lyckas har dock inte definierats i undersökningen.

⁶⁶ Ungdomar.se och Mentor Sverige: Jobbiga tankar. 2015.

⁶⁷ MUCF: Unga med attityd, rapport 2013:3. 2013.

flickor uttrycker att parförhållande, familjebildning och barnens framtid är något viktigare. Skillnaderna är emellertid marginella.⁶⁸

7.4.5 Inte alla ser ljusst på framtiden

Vad gäller synen på framtiden uppger unga mellan 16 och 19 år att de är relativt optimistiska; omdömet blir 5,3 på en sjugradig skala. Margiellt är flickor något mer positiva än pojkar.⁶⁹ Statistik från Ungdomsbarometern visar att det inte finns några skillnader när det gäller synen på framtiden mellan eleverna på högskoleförberedande program respektive yrkesprogram.⁷⁰

Andra studier ger emellertid en mer dystert bild. Enligt en studie av Ungdomar.se och Mentor Sverige uppger 48 procent av de unga mellan 13 och 24 år att de antingen känner sig oroliga och ångestfulla eller ledsna och nedstämda vid tanken på framtiden. Variationen är dock stor, och 31 procent uppger att de känner sig hoppfulla och glada inför framtiden.⁷¹ I en annan studie från Linnéuniversitet 2016 uppger 61 procent av den något äldre ungdomsgruppen, 18 till 25 år, att de känner oro inför att inte "lyckas" i framtiden.⁷²

7.4.6 Mest oro inför bostadsbrist och arbetslöshet

Linnéuniversitetets studie visar att 94 procent tycker att bostadsbristen är en mycket eller ganska svår utmaning; 65 procent anger den som en mycket stor utmaning. Hos de flesta svarande handlar det om en oro över att inte kunna hitta en bostad över huvud taget, men några anger också en oro inför att inte hitta en bostad som passar önskemålen. Det senare är vanligare i större städer.

De unga anser också att arbetslösheten är en stor utmaning; 88 procent anger det som en stor eller ganska stor utmaning, och oron handlar främst om att kunna hitta ett jobb över huvud taget, följt av en oro att jobbet inte ska passa önskemålen. Några anger också en oro över att man valt fel yrkesinriktning. Därefter anger

⁶⁸ MUCF: Unga med attityd, rapport 2013:3. 2013.

⁶⁹ MUCF: Unga med attityd, rapport 2013:3. 2013.

⁷⁰ Statistik från Ungdomsbarometern på uppdrag av utredningen, dnr Komm 2016/00891.

⁷¹ Ungdomar.se och Mentor Sverige: Jobbiga tankar. 2015.

⁷² Linnéuniversitetet: Sveriges ungdomar om framtiden; Från YOLO till oro. 2016.

de unga klimatförändringar, diskriminering och psykisk ohälsa till följd av stress som utmaningar.⁷³

Resultatet ligger i linje med Forum för levande historias undersökning 2014 om vad elever i årskurs 9 och gymnasieskolan känner mest oro inför. Enligt studien känner de svarande mest oro över arbete och bostad samt ökad främlingsfientlighet och ökad invandring. Sammantaget visar dock studien att negativa attityder mot olika minoritetsgrupper i samhället minskar.⁷⁴

7.5 Sammanfattande iakttagelser

Den samlade bilden av det refererade materialet är att ungas syn på framtiden är splittrad. Många är optimistiska och ser flera vägar medan andra känner oro vid tanken på framtiden. Mest oro upplevs vad gäller arbete och bostad, vilka utgör grundläggande förutsättningar för att bygga upp ett eget liv. Detta återspeglas också i synen på ekonomisk trygghet och den ökande strävan efter en fast anställning. Synen på framtiden kan också präglas till stor del av traditionella synsätt.

En majoritet av alla elever trivs i skolan – men inte alla. Andelen unga som lider av stress och psykisk ohälsa är större än någonsin. Skolarbetet och strävan att nå höga betyg är en av de bidragande orsakerna. Mobiltelefoner och sociala medier – som är en självklar del i vardagen för dagens generation unga – verkar också utgöra en bidragande faktor. Stress hos elever, påverkan av sociala medier och mönster kopplade till social bakgrund är således exempel på attityder som skolan har att möta. Många unga vill också nå långt och uppskattar lärares stimulans och utmaningar. Skolans sociala miljö samt lärares förmåga att vända attityder och engagera har en avgörande betydelse för en elevs framtid. Skolan har också ett mycket viktigt kompensatoriskt uppdrag.

När det gäller ungdomars val av gymnasieutbildning framkommer att ett stort fokus ligger på att inte riskera återvändsgränder utan i stället välja utbildningar som man upplever håller dörrar öppna inför framtiden. Det kan också konstateras att dagens

⁷³ Linnéuniversitetet: Sveriges ungdomar om framtiden; Från YOLO till oro. 2016.

⁷⁴ Forum för levande historia: Tid för tolerans. 2014.

unga generellt anser sig först och främst göra ”roliga” val. Men i valen avspeglar sig kulturella och sociala normer – möjligtvis i så pass hög grad att det egna intresset begränsas. Det kan därmed diskuteras i vilken utsträckning alla alternativ framstår som reella valmöjligheter för den unga i dag.

8 En internationell utblick

I detta kapitel gör utredningen en kort internationell utblick. Kapitlet utgår i huvudsak från den rapport om utbildning motsvarande gymnasieskolan i sex olika länder¹ som professor Jonas Olofsson låtit göra för utredningen. Rapporten sammanfattas i bilaga 7² och behandlar bl.a. systemens karaktär och insatser för att höja utbildningsdeltagande. Därutöver har även vissa andra uppgifter tagits fram. Ett underlag om betyg i andra länder har vidare utarbetats och redovisas i bilaga 8.

8.1 Systemen har olika karaktär

I studier av utbildningsförhållanden i olika länder görs ofta en åtskillnad mellan integrerade och differentierade system. I de nordiska länderna Finland och Norge är utbildningarna relativt väl integrerade och likvärdiga upp till och med gymnasial nivå. Uppdelningen mellan olika skolformer och utbildningsinriktningar är begränsad och möjligheterna för dem som väljer yrkesorienterad utbildning att söka vidare till utbildning på eftergymnasial nivå är relativt goda. I det finska exemplet ger såväl högskoleförberedande utbildningar som yrkesutbildningar grundläggande behörighet för utbildning på eftergymnasial nivå. Det norska systemet ger denna möjlighet genom att eleven väljer ett kompletterande spår efter två år på ett yrkesprogram.

I länder med en mer reglerad arbetsmarknad, som Tyskland och Nederländerna, är utbildningssystemet i stället differentierat, dvs.

¹ Finland, Norge, Tyskland, Nederländerna, England och USA.

² Olofsson J: Underlagsrapport: Grundläggande utbildning och utbildning motsvarande gymnasieskolan i sex länder – olika system inför likartade utmaningar. Dnr Komm2016/01549.

uppdelat i parallella spår. I dessa länder ställs elever i tidig ålder inför avgörande val mellan yrkesförberedande eller studieförberedande utbildning. Men samtidigt som utbildningarna är differentierade anses de vara likvärdiga, generellt erkända och ha en hög status.

I utbildningssystemen i anglosaxiska länder som England och USA, där arbetsmarknaden är mindre reglerad, karaktäriseras utbildningarna som begränsat differentierade. I t.ex. USA innebär ett high school-diplom (motsvarande gymnasial nivå) en grundläggande behörighet för eftergymnasiala studier. College och universitet sätter dock sina egna kriterier för vad som krävs för att antas till läroanstalten. I dessa länder är ansvaret för utbud och utbildningsorganisation också starkt decentraliserat.

Yrkesutbildningarna har i England och USA traditionellt sett haft en svag ställning. Det hänger samman med att yrkesutbildning i huvudsak ses som ett ansvar för den enskilde individen och arbetsgivaren. I dessa länder söker sig en betydande andel till utbildning på eftergymnasial nivå, bl.a. för att få del av den yrkesutbildning som saknas på gymnasial nivå.

8.2 Utbildningsplikt i andra länder – ett antal länder har krav på utbildning till 18 år

Bland länderna i Europa är det vanligast att börja i grundskolan vid sex års ålder och därefter gå nio eller tio år i obligatorisk skola. Flera länder i Europa har dock någon form av krav på utbildning upp till 18 års ålder.³ Att notera är att dessa oftare är kopplade till uppföljningssystem än sanktion.

I de nordiska länderna finns inte sådana krav. I Finland och Norge varar skolplikten från 7 års ålder till 16 års ålder respektive från 6 års ålder till 16 års ålder. När det gäller de andra länderna som beskrivs i bilaga 7 syns en större spridning och en utveckling mot en höjd pliktålder. I Tyskland och Nederländerna börjar flertalet barn skolan det år de fyller 6 respektive 5 år. Vid 15 respektive 16 års ålder sker en övergång till studier på gymnasial nivå. Ung-

³ Eurydice – Facts and figures: Compulsory Education in Europe 2014/15.

domar i dessa länder är skyldiga att delta i någon form av utbildning på minst halvtid upp till 18 års ålder.

I England infördes 2015 en utbildningsplikt för 17- och 18-åringar. Reformen innebär inte någon skolplikt i egentlig mening utan snarare ett krav på att 17- och 18-åringar ska delta i utbildningsaktiviteter, antingen på heltid eller på halvtid. Sanktionen utgörs av indragna eller reducerade understöd för dem som inte deltar i utbildning. Hur kravet på utbildningsdeltagande upp till 18 år skulle utformas diskuterades under en tid i England. I ett ursprungligt förslag var en utgångspunkt att det skulle finnas tvingande regler och större sanktionsmöjligheter men som reformen har genomförts har denna del inte förverkligats. I det förslag som nu införts betonas i stället att skolorna bör arbeta med olika former av motivationshöjande och stödjande insatser i stället för tvång.

I USA varierar skolplikten. I flertalet delstater är det valfritt att studera på high school men det finns också exempel på delstater med 12-årig skolplikt. I 20 av USA:s totalt 50 delstater gäller skolplikten till dess att ungdomarna fyllt 17 respektive 18 år. Utbildningsplikt behandlas närmare i kapitel 10.

8.3 Insatser i andra länder för ungdomar med låg utbildning – ovanligt med introduktionsprogram men flera länder har någon form av aktivitetsansvar

Det är ovanligt med direkta motsvarigheter till de svenska introduktionsprogrammen. I Finland och Norge finns dock någon form av ett tionde frivilligt påbyggnadsår i grundskolan för dem som behöver. I Finland är andelen som inte fullföljer en grundskoleutbildning låg men samtidigt har eleverna generösa möjligheter att komplettera sin utbildning inom gymnasieskolan.

I vissa länder finns motsvarigheter till det svenska kommunala aktivitetsansvaret. I Norge är detta väl utbyggt och det finns även i Finland. I Tyskland däremot finns inte någon motsvarighet till aktivitetsansvaret, men för att förebygga utbildningsmisslyckanden har kortare och mindre krävande yrkesutbildningsvägar etablerats. I Nederländerna finns ett utvidgat aktivitetsansvar. Som ett komplement till skol- och utbildningsplikten infördes 2002 särskilda regio-

nala registrerings- och samordningscenter. Det s.k. uppföljningsansvaret täcker alla unga samt unga vuxna upp till och med 23 års ålder, dvs. även unga som har passerat åldersgränsen för utbildningsplikten i Nederländerna. Unga och unga vuxna som har avbrutit sin utbildning ska i första hand slussas tillbaka till utbildning eller till praktik.

I England har stora resurser avsatts för lokala jobbcenter som arbetar med att hitta lösningar för unga i åldrarna 18–21 år som varken arbetar eller studerar. Dessutom finns det, som tidigare nämnts, regler kopplade till arbetslöshetsunderstödet, vilka innebär både en rätt till och ett krav på utbildning för arbetslösa och understödsberoende ungdomar som saknar kvalifikationer i engelska och matematik på grundläggande nivå. De unga som trots krav på utbildning till 18 år inte kommer till skolan, fångas upp av kommunala insatser som liknar det svenska kommunala aktivitetsansvaret.

I USA handlar de federala insatserna för att fler unga ska utbilda sig inte om några systematiska eller samordnade insatser utan mer om fristående program- och projektsatsningar.

8.4 Betyg i andra länder – Sverige framstår som ensamt om ett betygssystem där tidiga betyg avgör lika mycket som slutbetyg

Utredningen har i bilaga 8 belyst frågor om betyg och examen i sex olika länder.⁴ Av materialet framgår att Sverige är relativt unikt i förhållande till de övriga länderna i flera avseenden. De gäller i synnerhet att betyg sätts tidigt i undervisningen och att betygen är avgörande för elevens tillträde till eftergymnasial utbildning. I de andra länderna förefaller det vanligare med slutgiltiga examensprov och med externa bedömare. I vissa länder tillämpas även antagningsprov för högskolestudier. I t.ex. Finland kombineras en s.k. studentexamen med elevens avgångsbetyg. I avgångsbetyget ingår alla kurser eleven har läst och ett medelvärde för betygen på de olika kurserna.

Det svenska systemet kan samtidigt uppfattas som starkt nationellt reglerat. Vissa av de andra länderna saknar nämligen såväl natio-

⁴ Finland, Danmark, Norge, England, Nederländerna och Tyskland.

nella ämnesplaner som kunskapskrav för de olika betygsstegen, vilket ger ett större utrymme för lärarens professionella bedömning.

Slutligen kan nämnas att flera länder tillämpar en betygsskala med fler steg än den i Sverige. I Tyskland handlar det om en skala där betyget underkänt har två steg, medan den nederländska skalan innehåller tio steg där de tre lägsta stegen är mycket ovanliga.

8.5 Internationella mönster: insatser för att höja studiedeltagandet och yrkesutbildningar som utvecklas

Internationellt kan ett flertal mönster skönjas på de områden där utredningen studerat material. Det handlar bl.a. om ett ökat fokus på åtgärder för att höja andelen unga med fullbordad gymnasieutbildning. Det innebär i vissa fall en förlängd utbildningsplikt med krav på att delta i någon form av utbildning på heltid eller halvtid, men också om andra icke tvingande särskilda satsningar. Dessa kan t.ex. röra ökat stöd till elever, information, arbete för att förebygga studieavbrott m.m. Vad gäller genomströmning ligger Sverige i nivå med genomsnittet inom OECD för andelen som klarar av gymnasieskolan på normalt tid, vanligtvis tre år. Om man tar hänsyn till ytterligare två års studier förbättras dock genomsnittet på OECD-nivå mer än för Sverige.⁵

Det finns också en tendens att fler elever väljer studieförberedande utbildningar eller utbildningar som uppfattas som breda. Som ett led i detta väljer fler länder att utveckla sin yrkesutbildning med att t.ex. låta fler teoretiska allmänna ämnen ingå eller att detta kan kompletteras. Detta förefaller göras mot bakgrund av arbetslivets krav och arbetsmarknadens utveckling. Intresset för yrkesutbildningar har sjunkit, inte bara i Sverige utan även i länder som Nederländerna och Tyskland, i vilka det finns starkare traditioner kopplade till yrkes- och lärlingsutbildning. Deltagandet i yrkesutbildning i länder med starka yrkesutbildningstraditioner är dock fortsatt relativt högt. Samtidigt har yrkesutbildning på lägre nivå införts i flera länder, i första hand för elever som har svårt att full-

⁵ OECD: Education at a Glance 2011, 2012 och 2014.

följa den reguljära utbildningen. Flera insatser görs i många länder för att utveckla och stärka yrkesutbildning. Det kan bl.a. handla om att förbättra samarbeten med företag och branscher. Vidare kan nämnas att de flesta länder där utredningen gjort jämförelser kan yrkesutbildning ge högskolebehörighet genom kompletterande studier eller genom att följa ett visst spår i utbildningen. Som nämnts inledningsvis, ingår högskolebehörighet i alla yrkesprogram i det finska systemet.

9 Rätten till utbildning i gymnasieskolan – åldersgräns, målgrupp och utbildningstid

Gymnasieutredningen har regeringens uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Detta är ett övergripande perspektiv i utredningen. Frågan om möjligheten att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning är nära förknippad med de avgränsningar som finns för gymnasieskolans målgrupp och med hur länge en elev har rätt att gå i gymnasieskolan.

Av utredningens direktiv framgår att elever som anländer till Sverige i de övre tonåren i vissa fall inte hinner slutföra utbildningen inom språkinträdning och påbörja utbildning på ett nationellt program innan rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan upphör från och med det andra kalenderhalvåret det år individen fyller 20 år. Mot denna bakgrund ska utredningen analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen för nyanlända elever när det gäller deras rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan och, om det finns behov, föreslå förändringar inom detta område. Undantagsbestämmelser finns redan i dag när det gäller den aktuella åldersgränsen. Ungdomar som har ett svårt rörelsehinder har rätt att påbörja utbildning vid en gymnasieskola med s.k. Rh-anpassad utbildning senast det första kalenderhalvåret det år de fyller 21 år.¹

I det här kapitlet beskriver utredningen vilka bestämmelser som finns vad gäller rätten till utbildning i gymnasieskolan. Bland annat redogör utredningen för frågan om avgränsningen av gymnasie-

¹ Dir. 2015:31.

skolans målgrupp samt hur omfattande rätten till gymnasieutbildning är. Utredningen beskriver även de problem som har visat sig i den praktiska tolkningen av bestämmelserna om rätten till utbildning.

9.1 Gymnasieskolans målgrupp och rätten att påbörja utbildning i gymnasieskolan

Gymnasieskolans målgrupp är ungdomar. I detta avsnitt redogör utredningen för de bestämmelser som avgränsar gymnasieskolans målgrupp och rätten att påbörja en gymnasieutbildning.

9.1.1 Ungdomar upp till 20 års ålder får påbörja gymnasieutbildning

I skollagen finns för varje skolform inom skolväsendet bestämmelser om vilka som har rätt till utbildning inom skolformen. Enligt skollagen ska gymnasieskolan vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.² Detta innebär att ungdomar har rätt att påbörja en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år den unga fyller 20 år. Ungdomar som redan har gått igenom en utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning eller har avlagt International Baccalaureate (IB) är däremot inte längre behöriga till nationella program och introduktionsprogram i gymnasieskolan även om de inte nått den övre åldersgränsen.³

Bestämmelser om gymnasieskolan gäller enbart för ungdomar som är bosatta i landet, vilket enligt skollagen innebär att man ska vara folkbokförd i Sverige.⁴ Vid tillämpningen av skollagen ska

² 15 kap. 5 § skollagen (2010:800). I fall som avses i 15 kap. 36 § skollagen gäller en åldersgräns på 21 år. I 17 a kap. 4 § finns särskilda bestämmelser om målgruppen för den vidareutbildning som ges i form av ett fjärde tekniskt år. I 17 kap. 16 § andra och tredje styckena finns bestämmelser om utbildning i gymnasieskolan för vissa elever från grundskolan.

³ 15 kap. 6 § skollagen.

⁴ 29 kap. 2 § första stycket skollagen. Vem som ska vara folkbokförd i Sverige framgår av folkbokföringslagen (1991:481).

även vissa andra personer som inte är folkbokförda här anses vara bosatta i landet. Asylsökande i åldern 16–18 år är exempel på sådana personer.⁵

Hemkommunen ansvarar för att barnen ges skolgång och att ungdomar erbjuds plats vid en kommunal skolenhet. Med en persons hemkommun avses den kommun där han eller hon är folkbokförd. För den som är bosatt i Sverige utan att vara folkbokförd avses med hemkommun den kommun som personen stadigvarande vistas i eller, om personen saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i.⁶

Den som överskridit den åldersgräns som ställts upp för att få påbörja en utbildning i gymnasieskolan kan delta i kommunal vuxenutbildning (komvux). En vuxen är behörig att delta i komvx på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år⁷ om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig är också den som är yngre än 20 år men som har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.⁸ Den som är yngre än 20 år kan också vara behörig om det med hänsyn till den sökandens personliga förhållanden finns särskilda skäl.⁹

En vuxen som är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet.¹⁰ I propositionen *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux* föreslår regeringen en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande be-

⁵ 29 kap. 2 § andra stycket.

⁶ 29 kap. 6 § skollagen. Detsamma gäller den som är kvarskrivnen i en kommun enligt 16 § folkbokföringslagen.

⁷ 20 kap. 20 § första stycket skollagen.

⁸ 20 kap. 20 § andra stycket skollagen.

⁹ 20 kap. 20 § tredje stycket skollagen och 3 kap. 2 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, prop. 2008/09:199 och prop. 2009/10:165. Denna möjlighet tar t.ex. sikte på fall när en 19-åring påbörjar studier på gymnasial nivå eller när en ungdom som redan bildat familj eller på annat sätt tagit avgörande steg in i vuxenvärlden och därför har lite gemensamt med flertalet ungdomar i 16-årsåldern. I sådana fall kan hela utbildningen genomföras inom den gymnasiala vuxenutbildningen.

¹⁰ 20 kap. 19 § skollagen.

hörighet till utbildning inom högskolan och yrkeshögskolan, särskild behörighet till högskolan och särskilda förkunskaper till yrkeshögskolan. Enligt förslaget ska rättigheten omfatta alla behöriga till utbildning i komvux på gymnasial nivå som saknar sådan behörighet. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.¹¹

9.1.2 Bakgrunden till 20-årsgränsen för att få påbörja en gymnasieutbildning

Av de förarbeten som ligger till grund för den nu rådande övre åldersgränsen för när en person har rätt att påbörja en utbildning i gymnasieskolan framgår att gymnasieskolan är en skolform avsedd för ungdomar. Gymnasieskolans ansvar för utbildning som påbörjas före utgången av det första kalenderåret det år eleven fyller 20 år kan härledas till gymnasiereformen i början av 1990-talet.¹² Regeringen uttalade i propositionen *Växa med kunskaper* att gymnasieskolan som organisation skulle ha ansvaret för alla ungdomar mellan 16 och 19 år. I skollagen uttrycktes att utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar var avsedd att påbörjas efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyllde 20 år. Vuxenutbildningens ansvar tog vid därefter. Gymnasieskolan skulle därmed ha ansvar för ungdomars utbildning och komvux skulle ha ansvaret för vuxnas utbildning.

Vad gällde antagningen till gymnasieskolan angav regeringen att sökanden mellan 16 och 19 år skulle antas till gymnasieutbildning efter de intagningsregler som gällde för ungdomar; i de flesta fall till heltidsstudier och i regel skulle eleverna ha rätt till avgångsbetyg efter tre års studier. Vuxenstuderande i komvux skulle tas in till utbildning enligt de friare studieformer som gällde för vuxenutbildningen.¹³

Åldersgränsen för att påbörja studier i gymnasieskolan respektive på komvux drogs vid 20 år. Åldersgränsen anslöt också till den rådande gränsdragningen i studiestödslagen mellan studiebidragen, som avsåg gymnasiala studier, och studiemedel som avsåg post-

¹¹ Prop. 2016/17:5.

¹² Prop. 1990/91:85.

¹³ Prop. 1990/91:85.

gymnasiala studier.¹⁴ Samma åldersgräns finns alltså i den nu gällande studiestödslagen.¹⁵

9.1.3 Behörighetskravet om avslutad grundskola

Utöver de behörighetskrav som gäller för de olika nationella programmen och för introduktionsprogrammen ska gymnasieskolan som framgått enligt skollagen endast vara öppen för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år¹⁶ eller, för ungdomar med svårt rörelsehinder i Rh-anpassad utbildning, det första kalenderhalvåret det år de fyller 21 år.

En svårighet är hur bestämmelserna om att gymnasieskolan endast ska vara öppen för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning¹⁷ ska tillämpas för ungdomar som är i gymnasieåldern när de invandrar till Sverige. Bestämmelsen innebär enligt förarbetena från 1990/91 att ungdomarna ska ha gått i grundskolan och avslutat denna, men det finns inget krav på att ungdomarna ska ha slutfört den sista årskursen. Utbildning som motsvarar grundskola kan vara utbildning t.ex. i andra nordiska länder eller i en internationell skola. Av förarbetena till skollagen kan man dock sluta sig till att även nyanlända ungdomar som inte gått i svensk grundskola eller som saknar ordnad skolgång från hemlandet kan tas emot på språkintrödnings.¹⁸

Man kan alltså hävda att syftet med nuvarande allmänna behörighetsregel om avslutad grundskoleutbildning snarast är att ange en åldersnivå, inte vilka förkunskaper ungdomen ska ha. För elever i grundskolan upphör skolplikten enligt huvudregeln vid vårterminens slut det nionde året efter skolstarten, vilket vanligtvis inträffar när eleven fyllt 16 år eller tidigare om de uppnått kunskapsmålen.¹⁹ Även om skolplikten inte per automatik upphör vid en viss ålder

¹⁴ Prop. 1990/91:85.

¹⁵ Studiestödslagen (1999:1395).

¹⁶ 15 kap. 5 § skollagen. I 17 a kap. 4 § skollagen finns även särskilda bestämmelser om målgruppen för den vidareutbildning som ges i form av ett fjärde tekniskt år.

¹⁷ 15 kap. 5 § skollagen.

¹⁸ Prop. 2009/10:165.

¹⁹ 7 kap. 12 § och 14 § skollagen.

gör den alltså det i praktiken vid 16 års ålder, eftersom eleven då slutfört 9 år i grundskolan.²⁰ Gymnasieskolan tar vid därefter.

9.1.4 Särskilda bestämmelser om utbildning för asylsökande

Särskilda bestämmelser gäller för asylsökandes rätt till gymnasieutbildning. Asylsökande har rätt till utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan endast om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år. Även barn som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, s.k. gömda barn, och vissa andra grupper har rätt till gymnasieutbildning endast om de påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år.²¹ Om asylsökande påbörjat sin gymnasieutbildning innan de fyllt 18 år har de rätt att gå kvar på utbildningen även efter 18 års ålder. Detta gäller såväl på ett nationellt program som på ett introduktionsprogram. Av skollagen framgår samtidigt att asylsökande inte har rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller utbildning i svenska för invandrare.²²

Asylsökande barn ska enligt gymnasieförordningen erbjudas plats i gymnasieskolan så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten. Enligt propositionen *Asylsökande barns skolgång* är en månad en rimlig tid såväl med tanke på det enskilda barnets behov som på kommunens möjligheter att ta emot barnet. Den kommun där barnet vistas bör svara för att utbildningen kommer till stånd.

Åldersgränsen för rätten till utbildning för asylsökande och övriga aktuella grupper har satts med utgångspunkt i *Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter* (FN:s barnkonvention) enligt vilken personer definieras som barn upp till 18 års ålder. I proposi-

²⁰ Prop. 2009/10:165.

²¹ Prop. 2000/01:115. Rätt till utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har asylsökande och personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd i s.k. massflyktsituationer, personer som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, barn som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning och som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd samt personer som vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 § första eller tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., 5 kap. 15 § (15 a §) utlänningslagen (2005:716), 29 kap. 2 § andra stycket 1 och 2 och 29 kap. 3 § skollagen.

²² 29 kap 3 § skollagen.

tionen *Asylsökande barns skolgång*²³ uttalade regeringen dock att en kommun självfallet får erbjuda ungdomar som fyllt 18 år gymnasieutbildning, men någon rättighet till detta för den enskilde finns alltså inte.

9.1.5 Språkintröduktion – en insats för nyanlända ungdomar

Nya bestämmelser för utbildning av nyanlända barn och ungdomar trädde i kraft den 1 januari 2016. Genom bestämmelserna infördes en definition i skollagen av vilka elever som ska betraktas som nyanlända.²⁴ Med nyanländ elev avses enligt skollagen den som har varit bosatt utomlands, som nu är bosatt i Sverige och som har påbörjat sin utbildning här senare än vid höstterminens start det kalenderår när personen fyllde sju år. En nyanländ elev kan därmed antingen vara asylsökande eller ha beviljats uppehållstillstånd. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige.

När elever inte längre anses vara nyanlända kan de inte längre bli aktuella för någon av de särskilda författningsreglerade stödåtgärder för nyanlända elever som finns. Åtgärder för nyanlända i skolan omfattar främst elevers utbildning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Språkintröduktion är dock ett exempel på en åtgärd för nyanlända ungdomar i gymnasieåldern då det av skollagen framgår att språkintröduktionen står öppen för nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram²⁵ 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 språkintröduktion.²⁶

Behörighetskraven för språkintröduktion utöver vad som gäller för all utbildning i gymnasieskolan består alltså av två delar som måste vara uppfyllda. Den första delen innebär att den unge inte

²³ Prop. 2000/01:115.

²⁴ 3 kap. 12 a § skollagen.

²⁵ 17 kap. 3 § skollagen.

²⁶ 17 kap. 12 § skollagen. En elev som har gått fyra år i skolan och därmed inte längre är nyanländ får fortfarande gå på språkintröduktion om eleven på grund av särskilda skäl har behov av det. Eleven är dock inte längre nyanländ i skollagens mening 3 kap. 12 a §, prop. 2014/15:45.

uppfyller behörighetskrav ifråga om godkända grundskolebetyg som gäller för nationella yrkesprogram. Den andra delen innebär att den unge på grund av att han eller hon är nyanländ behöver en utbildning som främst avser svenska språket för att kunna fortsätta sina studier.²⁷

Nyanlända elever omfattas i övrigt av samma bestämmelser som alla elever när det t.ex. gäller skolans värdegrund och kunskapsuppdag, studie- och yrkesvägledning, elevhälsa, ledning och skolans samt skolans kompensatoriska uppdrag.²⁸

9.2 Rätten att fullfölja en påbörjad gymnasieutbildning

Ovan har gymnasieskolans målgrupp vad gäller rätten att *påbörja* en gymnasieutbildning och de bestämmelser som reglerar detta beskrivits. I det här avsnittet diskuterar utredningen bestämmelserna om rätten att *fullfölja* en påbörjad gymnasieutbildning och vilka svårigheter som kan finnas vad gäller tillämpningen av bestämmelserna i praktiken, dvs. rätten att slutföra sina studier när man väl antagits till en utbildning.

9.2.1 Utbildningen är avsedd att genomgås på tre år

En elev som har påbörjat en utbildning på ett nationellt program har rätt att fullfölja sin utbildning på det påbörjade programmet hos huvudmannen.²⁹ Rätten att fullfölja ett nationellt program är därmed kopplad till det påbörjade programmet. De nationella programmen är enligt skollagen avsedda att genomgås på tre läsår.³⁰ Huvudmannen får besluta att utbildningen får fördelas på längre tid än tre år. Huvudmannen får även besluta att utbildningen ska fördelas på kortare tid än tre år om Skolverket gett tillstånd till det.

²⁷ Prop. 2009/10:165.

²⁸ Skolans kompensatoriska uppdrag innebär att hänsyn ska tas till elevernas olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

²⁹ 16 kap. 37 § skollagen.

³⁰ 16 kap. 15 § skollagen.

Utöver de bestämmelser som gäller rätten att fullfölja en påbörjad utbildning har också elever i gymnasieskolan sedan länge³¹ rätt att gå om en kurs eller göra om gymnasiearbetet. Se även kapitel 12 *Stödåtgärder*. Av gymnasieförordningen framgår att en elev som inte har fått godkänt betyg på någon eller några kurser har rätt att gå om dessa minst en gång. I gymnasieförordningen regleras även rätten att göra om gymnasiearbetet en gång för elever som inte har blivit godkända (fått betyget E).³² Det finns ingen reglering som begränsar rätten att gå om en kurs till att detta måste ske under de tre läsår som en utbildning på ett nationellt program normalt sträcker sig. Rätten att fullfölja utbildningen på ett nationellt program eller ett introduktionsprogram gäller även efter ett studieuppehåll på högst ett år för studier utomlands.³³

9.2.2 Utbildningsplanen bestämmer introduktionsprogrammets omfattning

Skollagen reglerar inte introduktionsprogrammets längd, med undantag för den ettåriga preparandutbildningen. I stället är det utbildningsplanen som ska innehålla uppgifter om utbildningens längd och som ska vara styrande för hur länge eleven ska gå på introduktionsprogrammet.³⁴ Enligt skollagen har en elev som har påbörjat ett introduktionsprogram rätt att fullfölja utbildningen hos huvudmannen enligt den utbildningsplan som gällde när utbildningen inleddes. Om eleven medgett att planen ändras har eleven rätt att fullfölja utbildningen enligt den ändrade planen.³⁵

Utgångspunkten är att utbildningen på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier,³⁶ och elever på introduktionsprogram har enligt förarbetena samma rätt till en utbildning som motsvarar heltid som elever som läser på ett nationellt program, dvs. tre år om inte syftet med utbildningen nås

³¹ SFS 1995:885, prop. 1994/95:174.

³² 16 kap. 24 §, 8 kap. 23 § och 9 kap. 1–3 §§ gymnasieförordningen.

³³ Eleven har dock inte rätt att fullfölja ett nationellt program om det erbjudande som avses i 16 kap. 12 § förenats med ett uttryckligt förbehåll att det inte gäller vid studieuppehåll.

³⁴ Prop. 2009/10:165.

³⁵ 17 kap. 15 § skollagen.

³⁶ 17 kap. 6 § skollagen.

tidigare.³⁷ Samtidigt varierar förutsättningarna på de olika introduktionsprogrammen:

- Preparandutbildning ska enligt skollagen pågå högst ett år. Om huvudmannen finner att det finns synnerliga skäl får utbildningen dock förlängas till två år.³⁸
- Syftet med programinriktat individuellt val är att eleverna med hänsyn till förkunskapskraven och det särskilda stöd som de har rätt till ska bli behöriga inom högst ett år.
- För yrkesintroduktion och individuellt alternativ finns inte någon reglering av tiden. I förarbetena framhålls dock att utbildning för elever på individuellt alternativ kan behöva pågå i flera år. Vidare betonas hemkommunens skyldighet att erbjuda eleven en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år den fyller 20 år.³⁹
- Nyanlända ungdomar har rätt till heltidsutbildning på språkintroduktion så länge de definieras som nyanlända i skollagens mening, dvs. i fyra år om eleven påbörjar sin skolgång i Sverige direkt på språkintroduktion.⁴⁰

Även om eleven har rätt till tre (eller fyra) års studier på introduktionsprogram är det viktigt att framhålla att avsikten är att elever inom introduktionsprogrammen så snabbt som möjligt ska komma vidare till ett nationellt program, andra studier eller etablera sig på arbetsmarknaden beroende på syftet med utbildningen.

9.2.3 Ny behörighetsprövning vid övergång till nationella program

En elev på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan som blir behörig till ett nationellt program kan senast övergå till det nationella programmet det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år. Bestämmelsen i 15 kap. 5 § skollagen om gymnasieskolans mål-

³⁷ Prop. 2008/09:199 och prop. 2009/10:165.

³⁸ 17 kap. 5 § skollagen.

³⁹ Prop. 2009/10:165.

⁴⁰ 3 kap. 12 a § andra stycket och 17 kap. 3 § skollagen.

grupp har i praxis tolkats så att det ska göras en ny behörighetsprövning⁴¹ när en elev som studerat på ett introduktionsprogram blivit behörig till ett nationellt program och vill påbörja studier på det nationella programmet. I ett beslut från Skolväsendets överklagandenämnd som gällde tolkningen av den tidigare skollagen (1985:1100) uttalade nämnden att av bestämmelserna i skollagen fick anses följa att ungdomar – även de som var elever på individuella program (IV), dvs. introduktionsprogrammets föregångare – var behöriga att påbörja utbildning på nationella program längst till och med det första kalenderhalvåret det år de fyllde 20 år. Denna tolkning av bestämmelserna vinner stöd i förarbetena,⁴² där det framgår att hemkommunens skyldighet att erbjuda ungdomar möjlighet att påbörja utbildning på nationella program bör upphöra vid den angivna åldersgränsen. Det sägs därmed inget i förarbetena om att åldersgränsen för nationella program inte skulle gälla sökande som redan är intagna i gymnasieskolan på t.ex. ett introduktionsprogram.⁴³

Fem olika introduktionsprogram ersatte IV genom gymnasie-reformen 2011 (Gy11). Praxis att det ska göras en ny behörighetsprövning när en elev som gått på ett introduktionsprogram blir behörig till och vill påbörja ett nationellt program gäller dock alltså jämt. Övergången till ett nationellt program kan alltså ske fram till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år.

Sammanfattningsvis är åldersgränsen för att påbörja utbildningen densamma för samtliga program inom gymnasieskolan.⁴⁴ Några undantag från 20-årsgränsen finns inte, utöver vad som gäller för vissa rörelsehindrade elever.

Gymnasieskolans målgrupp avgränsas ytterligare i skollagen.⁴⁵ Som framgår ovan anges där att ungdomar som gått igenom en utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning, eller

⁴¹ Jfr 16 kap. 29 § skollagen.

⁴² Se prop. 1990/91:85.

⁴³ Skolväsendets överklagandenämnd: beslut 1999-08-04 dnr A134.

⁴⁴ I departementspromemorian Särskilda program och behörighet till yrkesprogram (dnr U2009/5552/G), som låg till grund för förslagen om introduktionsprogram i prop. 2009/10:165, föreslogs att åldersgränsen för preparandutbildningen skulle vara 19 år. Skälet för förslaget var att eleven skulle hinna avsluta utbildningen och söka till ett nationellt program före 20-årsgränsen. Regeringen gjorde dock en annan bedömning med hänvisning till att om eleven påbörjar preparandutbildningen vid 19 års ålder och inte hinner uppnå behörighet i tid kommer eleven i stället i fråga för studier inom komvux (prop. 2009/10:165 s. 431).

⁴⁵ 15 kap. 6 § skollagen.

har avlagt International Baccalaureate (IB), inte längre är behöriga till nationella program eller introduktionsprogram i gymnasieskolan. I propositionen *Växa med kunskaper* uttalade regeringen att det inte är rimligt att elever som utbildats på ett nationellt program erbjuds ännu ett program av det skälet att de ännu tillhör ålderskategorin för gymnasieskolan. Enligt propositionen är ungdomar inte berättigade till två fullständiga utbildningar på ett nationellt program eller motsvarande.⁴⁶

9.2.4 Nyanländas rätt att fullfölja gymnasieutbildning

Som tidigare beskrivits kan nyanlända elever antingen vara asylsökande eller ha beviljats uppehållstillstånd. Som framgått ovan har *asylsökande* rätt att påbörja utbildning i gymnasieskolan före 18 års ålder och har rätt att gå kvar även efter 18 års ålder. Om en asylsökande elev inte blir behörig till ett nationellt program före 18 års ålder upphör rätten att börja på ett nationellt program. Eleven har dock rätt att fullfölja studierna på introduktionsprogrammet enligt utbildningsplanen. Asylsökande som kommer till Sverige när de är mellan 18 och 20 år har inte rätt att börja i gymnasieskolan och omfattas heller inte av rätten till svenska för invandrare (sfi) eller de särskilda statliga etableringsinsatser som finns.⁴⁷

Nyanlända ungdomar som fått *uppehållstillstånd* måste, liksom övriga ungdomar, bli behöriga senast första kalenderhalvåret eleven fyller 20 år för att få börja på ett nationellt program. Om den unge inte uppnår behörighet inom denna tid får han eller hon dock fullfölja sin påbörjade utbildning på introduktionsprogrammet om utbildningsplanen ger stöd för det. Liksom för alla elever som inte längre tillhör gymnasieskolans målgrupp står därefter vuxenutbildningen öppen för nyanlända som vill fortsätta att studera. För elever

⁴⁶ Prop. 1990/91:85.

⁴⁷ Riksdagen har emellertid anslagit medel till Folkbildningsrådet för 2016 om 50 miljoner kr till särskilda utbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

I förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare finns villkor för bidraget. Enligt förordningen får statsbidrag lämnas för avgiftsfria verksamheter som syftar till att stärka kunskaper i svenska språket och om samhället och till att främja deltagande i arbets- och samhällslivet för asylsökande och för personer som har fått uppehållstillstånd och bor i Migrationsverkets anläggningsboende. Denna verksamhet är även öppen för 18–20-åringar men innebär inte någon rättighet till utbildning för denna grupp asylsökande.

som lämnar gymnasieskolan på detta sätt ska gymnasieskolan enligt läroplanen upprätta en plan för fortsatt utbildning.⁴⁸

9.3 Nyanlända elevers möjlighet att bli behöriga till nationella program

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen för nyanlända elever när det gäller rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan och, om det finns behov, föreslå förändringar inom detta område.

9.3.1 Svårigheten att bli behörig till nationellt program i tid

Av de uppgifter som utredningen inhämtat, bl.a. genom samråd med referens- och fokusgrupper samt från Skolverkets s.k. programreferensskolor, framgår att många nyanlända elever inte lyckas bli behöriga till gymnasieskolans nationella program före det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Dessa elever går på gymnasieskolans introduktionsprogram men når alltså ofta inte behörighet till ett nationellt program innan de uppnått åldersgränsen när rätten att börja en ny gymnasieutbildning upphör. De flesta av dessa elever förefaller enligt vad som framkommit i utredningens arbete ha långt kvar till behörighet, men i vissa fall kan det handla om elever som vid 20 års ålder är förhållandevis nära behörighet till ett nationellt program.⁴⁹

Representanter för flera av Skolverkets programreferensskolor samt de fokus- och referensgrupper som utredningen inhämtat uppgifter från har lyft fram vuxenutbildningen som ett viktigt alternativ för de elever som inte hinner bli behöriga till nationella program innan det första halvår det år de fyller 20 år. Den som uppnått

⁴⁸ SKOLFS 2011:144.

⁴⁹ Forskning visar att det finns variationer i sysselsättningsgraden mellan de barn och ungdomar som invandrat till Sverige utan sina vårdnadshavare (ensamkommande barn) och de som invandrat tillsammans med sina vårdnadshavare. De ensamkommande är sysselsatta i större utsträckning än dem som kommit tillsammans med sina vårdnadshavare. Çelikaksoy A och Wadensjö E: De ensamkommande flyktingbarnen och den svenska arbetsmarknaden. The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies. Rapport 2015:2.

denna ålder är behörig att söka till den kommunala vuxenutbildningen för att fortsätta sin utbildning där.

Representanter för några av referensskolorna menar att vissa elever fortfarande har behov av den mer sammanhållna utbildning som gymnasieskolan erbjuder, trots att de är över 20 år. I detta sammanhang påpekar bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att en del kommuner organiserar ungdomsgrupper inom vuxenutbildningen för att möta detta behov. Ett problem består dock i att vuxenutbildningen inte alltid erbjuder motsvarande utbud av i första hand yrkesutbildningar som gymnasieskolan. Rätten till bl.a. elevhälsa är också begränsad för elever på komvux.⁵⁰

I utredningens samråd med bl.a. rektorer och lärare har framkommit att möjligheten att påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan efter 20 års ålder inte ses som en lämplig åtgärd. Många äldre elever som inte hunnit bli behöriga till ett nationellt program vill ofta inte fortsätta sina studier i gymnasieskolan utan föredrar att övergå till studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Den enskildas mognad uppges vara avgörande för i vilken mån personen vill gå kvar i gymnasieskolan eller gå över till vuxenutbildningen.

Frågan om i vilken mån det är lämpligt att blanda ungdomar och vuxna i gymnasieskolan har i samråden lyfts som ett problem om den övre åldersgränsen för när en person senast får påbörja en gymnasieutbildning skulle höjas. Även om utredningen inte haft tillgång till forskning som visar effekter av åldersblandade grupper i gymnasieskolan framgår i samtal med fokus- och referensgrupper samt vid verksamhetsbesök att vuxna elever i vissa fall kan påverka yngre elever och deras möjligheter att delta på ett jämbördigt sätt i den sociala kontext som gymnasieskolan utgör. I direktiven till utredningen *Elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser* bedömer regeringen också att det varken gynnar elevens sociala utveckling eller möjligheterna till integration att placera äldre elever i undervisningsgrupper där majoriteten av eleverna är betydligt yngre.⁵¹ Utredningen vill i detta sammanhang peka på att skolformerna grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning är utformade för att möta behoven hos den åldersgrupp respektive skolform riktar sig till. Till exempel övergår elever som uppnått en viss

⁵⁰ 2 kap. 26 § skollagen.

⁵¹ Dir. 2016:67.

ålder och som går i grundskolan till introduktionsprogram i gymnasieskolan även om de inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program. Skolformernas målgrupper avgränsas därmed i första hand utifrån elevernas ålder.

Eftersom gymnasieskolans målgrupp är ungdomar som påbörjar utbildningen när de är mellan 16 och 20 år är skolformen utformad som en ungdomsskola med ett bredare uppdrag än vad som gäller för vuxenutbildningen. Gymnasieskolans uppdrag innehåller fler personlighetsutvecklande inslag och är anpassat till att leda ungdomar mot vuxenlivet. Av läroplanen för gymnasieskolan framgår bl.a. att skolan har i uppgift att till eleverna överföra värden och främja elevernas utveckling till ansvarskännande individer och bidra till elevernas allsidiga utveckling. Som en del i sitt uppdrag ska rektorn särskilt ansvara för att eleverna får kunskaper om sex och samlevnad, konsument- och trafikfrågor samt riskerna med tobak, alkohol, narkotika och andra droger. Skolan ska även bidra till att elever får en trygg identitet.⁵² Motsvarande formuleringar saknas i läroplanen för vuxenutbildningen.⁵³ Det finns därmed skillnader mellan gymnasieskolans och komvux övergripande uppdrag.

Det saknas enligt Skolverket statistik över hur långt elever som inte når behörighet till ett nationellt program innan rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan upphör har kvar till att nå denna behörighet. Gruppen nyanlända elever är heterogen men det står klart att många anländer när de redan är i gymnasieåldern och att många har en svag studiebakgrund.

Uppgifter från Skolverket om andelen elever som hösten 2014 var 19 år och gick på ett introduktionsprogram och påföljande höst (2015) började på ett nationellt program visar att få elever gick över till ett nationellt program vid senast möjliga tidpunkt. Av samtliga drygt 5 200 ungdomar som var 19 år och gick på introduktionsprogram hösten 2014 återfanns endast 270 personer på ett nationellt program året därpå, vilket motsvarande drygt 5 procent. En majoritet, 60 procent, av eleverna som gick på ett introduktionsprogram vid 19 års ålder var inte nyinvandrade⁵⁴ vilket visar att elever även av

⁵² Läroplan för gymnasieskolan (SKOLFS 2011:144).

⁵³ Läroplan för vuxenutbildningen (SKOLFS 2012:101).

⁵⁴ Nyinvandrade är inte synonymt med skollagens definition av nyanlända elever, eftersom begreppet inte tar hänsyn till hur lång skolgången varit. Det saknas emellertid statistik för

andra skäl kan ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program innan rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan upphör. Drygt 22 procent (motsvarande ca 1 170 elever) av dem som gått på ett introduktionsprogram när de var 19 år gick fortfarande på ett introduktionsprogram vid 20 års ålder. En stor majoritet, över 70 procent, av ungdomarna som gick på ett introduktionsprogram när de var 19 år hade lämnat gymnasieskolan ett år senare.⁵⁵

9.3.2 Rätten att fullfölja en påbörjad utbildning efter 20 års ålder och ansvaret för ungdomar som inte nått målen för sin utbildning

En elev på ett nationellt program förväntas nå målen för utbildningen på tre år. Utredningen konstaterar ovan att elever på introduktionsprogrammen har rätt till samma tid för sin utbildning, även om målsättningen är att eleverna ska kunna nå målen för introduktionsprogrammet snabbare, t.ex. genom att nå behörighet till ett nationellt program och börja studera där. Utredningen har bl.a. genom sina verksamhetsbesök samt referens- och fokusgrupper fått uppgifter som gör gällande att vissa huvudmän per automatik skriver ut eleverna från gymnasieskolan efter tre års utbildning på introduktionsprogram, även om eleven inte nått målen för utbildningen och alltjämt är under 20 år. Allt färre huvudmän förefaller erbjuda ett fjärde studieår. Detta innebär att utbildningen för elever på introduktionsprogram vilka inte nått behörighet till nationella program begränsas till tre år trots att eleven kan vara under 20 år och huvudmannen är skyldig att erbjuda ungdomen gymnasieutbildning.

Problemet tycks även omfatta ungdomar på nationella program som efter tre år inte nått målen för utbildningen, dvs. fått en examen, och som i begränsad utsträckning verkar erbjudas möjlighet att gå om kurser eller göra om gymnasiearbetet, trots att de har rätt till det. Det har i utredningens samråd framkommit att det ibland av schematekniska skäl kan vara svårt att skapa möjligheter för en elev att gå om en eller flera kurser under ett av de tre ordinarie läsåren

gruppen nyanlända elever som är asylsökande, eftersom dessa inte har något personnummer och därmed inte kan följas i statistiken. Av denna orsak används här måttet nyinvandrad.

⁵⁴ Elever som invandrat oktober 2011 eller senare räknas till gruppen.

⁵⁵ Uppgifterna har tagits fram av Skolverket för utredningens räkning.

på ett nationellt program. Eleven erbjuds dock inte heller alltid denna möjlighet det efterföljande läsåret. Tolkningen av bestämmelsen om huvudmannens skyldighet att erbjuda ungdomar utbildning i gymnasieskolan under längre tid än tre år varierar därmed. Detta är ett problem eftersom det innebär att ungdomar riskerar att skrivas ut från gymnasieskolan trots att de fortfarande tillhör gymnasieskolans målgrupp och trots att de kanske inte erbjudits utbildning i enlighet med gällande författningar. Utredningen noterar i detta sammanhang att Gymnasiekommittén redan 2002 konstaterade att ”elever som behöver har rätt att ta längre tid än tre år på sig för att fullfölja sina gymnasiestudier”.⁵⁶

Utredningen har av Skolverket begärt statistik över hur många godkända poäng elever som fått studiebevis och skrivits ut ur gymnasieskolan saknar för att få en gymnasieexamen. Av de ungdomar som fick studiebevis var 62 procent 19 år eller yngre. Statistiken visar att av de drygt 15 000 elever som läsåret 2014/15 fick ett studiebevis hade nästan hälften av eleverna 2 000 godkända poäng eller mer.⁵⁷ För examen krävs 2 250 godkända poäng, varav vissa måste avse specifika kurser; vilka kurser som måste vara godkända varierar mellan de nationella programmen.⁵⁸

Uppgifterna ger vid handen att många elever som i dag får studiebevis skulle kunna nå en gymnasieexamen inom gymnasieskolan med förhållandevis begränsade kompletteringar om de fick ytterligare tid i gymnasieskolan för att fullfölja sina studier på det nationella programmet och nå målen för utbildningen.

9.4 Sammanfattande iakttagelser

Utredningens övergripande frågeställning handlar om hur alla unga ska ges möjlighet att påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Enligt utredningens direktiv måste fler och mer effektiva åtgärder

⁵⁶ SOU 2002:120: Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.

⁵⁷ 8 kap. 18 § gymnasieförordningen (SFS 2010:2039). Till skillnad från den officiella statistiken om avgångselever ingår här samtliga inrapporterade studiebevis, dvs. även elever som betygssatts för färre än 2 500 poäng.

⁵⁸ Av de aktuella eleverna på de högskoleförberedande programmen saknade 26,5 procent godkänt betyg i svenska, 16 procent i engelska och 9,5 procent i matematik. På yrkesprogrammen saknade eleverna främst godkända betyg i matematik (28,6 procent) och engelska (23,8 procent).

vidtas för att ge eleverna bättre förutsättningar att nå målen med utbildningen. För att kunna identifiera relevanta och effektiva insatser som syftar till att nå dessa mål är det enligt utredningens bedömning av stor vikt att klargöra hur länge en elev faktiskt har rätt till utbildning i gymnasieskolan. I detta kapitel redogör utredningen för vad som framkommit i utredningens arbete om rätten till utbildning i gymnasieskolan.

Gymnasieskolan är en skola avsedd för ungdomar. Den som påbörjat en utbildning före det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år har i princip 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 språkinträdning.

Den som har *påbörjat* en utbildning har rätt att fortsätta sina studier på det nationella programmet, eller för elever på introduktionsprogram i enlighet med planen för utbildningen, även efter det första kalenderhalvåret eleven fyller 20 år. I diskussioner med utredningens referens- och fokusgrupper har det framkommit att huvudmän och andra aktörer i vissa fall blandar samman bestämmelserna om rätten att *påbörja* en gymnasieutbildning och bestämmelserna om rätten att *fullfölja* en redan påbörjad utbildning. Sammanblandningen innebär att man tror att en elev som påbörjat en utbildning inte har rätt att fullfölja den efter 20 års ålder, vilket är en missuppfattning. Så länge utbildningen påbörjats före det första kalenderhalvåret eleven fyller 20 år har eleven rätt att fullfölja utbildningen enligt planen för utbildningen (introduktionsprogram) eller enligt vad som gäller för de nationella programmen (i normalfallet tre år).

Många nyanlända elever når inte behörighet till nationella program före det att de uppnår den övre åldersgränsen för att få påbörja en utbildning i gymnasieskolan. Det saknas statistik över hur långt dessa elever har kvar innan de når behörighet. Endast en mycket liten andel av dem som går på introduktionsprogram när de är 19 år börjar dock på ett nationellt program vid senast möjliga tidpunkt. Förhållandevis få går också kvar på ett introduktionsprogram när de fyllt 20 år. Detta gäller både personer som är nyinvandrade och de som inte är det. Enligt utredningens samråd har en stor andel av dem som inte hinner bli behöriga före 20 års ålder långt kvar till att nå behörighet. För att dessa elever skulle få möjlighet att nå behörig-

het till ett nationellt program skulle åldersgränsen sannolikt behöva höjas med flera år.

Eftersom gymnasieskolans målgrupp är ungdomar som påbörjar utbildningen mellan 16 och 20 års ålder är skolformen utformad som en ungdomsskola med ett uppdrag att leda ungdomar mot vuxenlivet. Även skolformerna grundskola och vuxenutbildningen är utformade för att möta behoven hos den åldersgrupp den riktar sig till.

Enligt de uppgifter som utredningen inhämtat genom fokus- och referensgrupper framkommer dock att vissa huvudmän regelmässigt skriver ut elever efter tre år. Detta är ett problem, eftersom de elever som gått tre år i gymnasieskolan fortfarande kan vara under 20 år och tillhöra gymnasieskolans målgrupp. Det är också ett problem i de fall eleverna inte erbjuds utbildning i enlighet med gällande författningar, t.ex. vad gäller rätten att gå om en kurs.

Av kapitlet framgår att cirka hälften av de 15 000 elever som läsåret 2014/15 fick ett studiebevis saknar godkänt betyg i förhållandevis få kurser för att få en gymnasieexamen. För dessa elever kan det krävas förhållandevis begränsade kompletteringar för att de ska få en examen.

10 Frågan om gymnasieskolan ska vara obligatorisk

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. Enligt utredningens direktiv är det också av stor betydelse att ungdomar som har avbrutit en gymnasieutbildning ges möjlighet och motiveras att återgå till sådan utbildning.¹

Det är i dag inte obligatoriskt för ungdomar att gå i gymnasieskolan. I takt med samhällets och arbetslivets utveckling har emellertid kraven på formell utbildning blivit allt högre för att man ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och delta i samhällslivet. Den valfrihet som finns i dagens system är därmed i många stycken skenbar och gymnasieskolan kan sägas ha blivit ”informellt obligatorisk”, eftersom en fullföljd gymnasieutbildning i de flesta fall är en förutsättning för att den unga ska få en god möjlighet till egenförsörjning.

Även om en fullföljd gymnasieutbildning visat sig förbättra individens etablering på arbetsmarknad och i samhällslivet i stort kan det emellertid finnas både för- och nackdelar med att införa ett formellt och lagstadgat gymnasieobligatorium. I vissa länder har man bedömt att fördelarna överväger och därför infört någon form av utbildningsplikt för ungdomar, medan man i andra länder, däribland Sverige, inte har tagit ställning för en formell skyldighet att delta i utbildning efter grundskolan.

¹ Dir. 2015:31.

I det här avsnittet redogör utredningen för situationen vad gäller utbildningsobligatorium i andra länder, forskningsläget avseende effekter av höjd skolpliktsålder samt de för- och nackdelar med ett eventuellt gymnasieobligatorium som framkommit i utredningens arbete.

10.1 Gymnasieutbildning motverkar ekonomiskt och socialt utanförskap

En grundläggande utgångspunkt när frågan om i vilken mån det skulle vara lämpligt att göra ungdomar skyldiga att gå i gymnasieskolan är varför det är så viktigt att ha en gymnasieutbildning. Enligt läroplanen för gymnasieskolan ska gymnasieskolan förmedla kunskaper och skapa förutsättningar för att eleverna ska tillägna sig och utveckla kunskaper och värden.² Skollagen slår vidare fast att 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 vidare utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en bas för rekrytering till högskolesektorn.³ Utöver utvecklingen av elevernas kunskaper och värden ska utbildningen i gymnasieskolan alltså förbereda eleverna för arbete, fortsatta studier och för samhällslivet i stort.

10.1.1 Starkt samband mellan utbildning och etablering

Att ha ett arbete är grundläggande för den enskildas försörjning, och arbetslivet utgör också en viktig arena för ett aktivt deltagande i samhällslivet.⁴ Omfattande forskning visar att det finns ett starkt

² SKOLFS 2011:144.

³ 15 kap. 2–3 §§ skollagen.

⁴ SOU 2013:74: Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan; SOU 2011:11: Långtidsutredningen, bilaga 2, s. 127 ff; Bäckman O: Att få fotfäste på arbetsmarknaden, i Alm, S m.fl. (red.) Utanförskap, Institutet för framtidsstudier. 2011; Olofsson J och Panican A: Unga och utanförskap i Sverige, i Olsen T och Tägtström J (red.): För det som vokser, Unge, psykisk uhelse of tidlig uförepsjonering i Norden. 2013.

samband mellan individers etablering på arbetsmarknaden och deras utbildning. Personer med gymnasieutbildning har lättare att få ett jobb och är mindre sårbara för arbetslöshet än de, som saknar sådan utbildning. För att lyckas etablera sig på arbetsmarknaden eller för att kunna gå vidare till fortsatta studier är en genomförd gymnasieutbildning mycket betydelsefull.

Övergången från skola till arbetsliv fungerar relativt väl för de flesta unga och inträdet och etableringen på arbetsmarknaden verkar inte ha försvårats över tid.⁵ Ungdomar som har en gymnasieutbildning klarar sig relativt sett bra på arbetsmarknaden, oavsett konjunkturläge. De ungdomar som misslyckas i gymnasieskolan eller aldrig påbörjar en sådan utbildning har däremot stora svårigheter på arbetsmarknaden.⁶ Ett stort antal svenska och internationella studier visar att personer som inte har en fullföljd gymnasieutbildning löper större risk än andra att hamna i arbetslöshet och utanförskap. Personer som inte fullföljer en gymnasieutbildning löper också större risk att hamna i kriminalitet samt att ha sämre fysisk och psykisk hälsa.

Statistik från Placedatabasen vid Uppsala universitet visar den ekonomiska utsatthet som avsaknaden av en gymnasieutbildning kan medföra. Unga vuxna i åldern 20–24 år utan fullständig gymnasieutbildning är klart underrepresenterade bland dem med huvudsaklig inkomst från förvärvsarbete.⁷ På motsvarande sätt finns ett samband mellan att inte ha fullföljt en gymnasieutbildning och risken att vara beroende av försörjningsstöd.⁸

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har analyserat sambandet mellan utbildning och etablering på arbetsmarknaden.

⁵ Inträde och etablering för dem som föddes 1974 skiljer sig inte nämnvärt från för dem som föddes 10–15 år senare. I båda fallen hade ca 60 procent av 23-åringarna och 90 procent av 30-åringarna trätt in på arbetsmarknaden; DN-debatt 2015-06-10 av professor Anders Forslund och forskaren Mattias Engdahl: Det finns ingen kris för unga på arbetsmarknaden.

⁶ Socialstyrelsen: Social rapport 2010, s. 237 ff. 2010. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) ESO 2015:3.

⁷ För dessa personer var oddsden att den huvudsakliga inkomsten kom från förvärvsarbete 0,5–0,6.⁷ För unga i samma ålder med fullbordad yrkesutbildning eller studieförberedande utbildning från gymnasieskolan, vilka överrepresenterade bland de förvärvsarbetande, var däremot oddsden 1,5–2 för yrkesutbildade respektive 1–1,5 för unga med studieförberedande gymnasieutbildning.

⁸ Oddsden för att unga i åldersgruppen 20–24 år utan gymnasieutbildning skulle försörja sig genom försörjningsstöd pendlade mellan 4 och 5. Motsvarande odds för yrkesutbildade personer i samma åldersgrupp var 0,3 och för dem med fullbordad studieförberedande utbildning var oddset 0,2.

Av en studie publicerad 2015, i vilken män och kvinnor födda 1981 följts fram till 29 års ålder, framgår att de personer som inte hade ett slutbetyg från gymnasieskolan löpte 43 procents högre risk att vara arbetslösa vid 20 års ålder, jämfört med dem som fullföljt sina gymnasiestudier inom fyra år. Vid 25 års ålder var risken för arbetslöshet 60 procent högre och vid 29 års ålder 86 procent högre. Var tionde deltagare i studien varken studerade eller arbetade vid 29 års ålder. En majoritet av dem saknade slutbetyg⁹ från gymnasieskolan. En slutsats som SKL menar att man kan dra av undersökningen är att även om en del ungdomar utan gymnasieutbildning får ett arbete är risken större för dem att bli arbetslösa än för ungdomar med fullgjord gymnasieutbildning. Anknytningen till arbetsmarknaden är alltså svagare och risken för arbetslöshet större för personer utan fullföljda gymnasiestudier.¹⁰

10.1.2 Stora kostnader för individ och samhälle

Det ekonomiska och sociala utanförskap som bl.a. avsaknaden av en gymnasieutbildning kan leda till innebär stora kostnader för samhället, utöver de svårigheter som den enskilde ställs inför. Beräkningar av nationalekonomerna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog gör gällande att 13 procent av varje årskull dvs. drygt 14 000 personer riskerar att hamna i utanförskap. Vårldskostnaderna i form av bl.a. sjukvård, rehabilitering och insatser från rättsväsendet samt de produktionsförluster som utanförskapet för med sig beräknas uppgå till mellan 10 och 15 miljoner kronor per person i åldersgruppen 20–65 år i form av förlorade skatteintäkter och ökade sociala kostnader. För en individ som fastnar i kriminalitet eller missbruk kan kostnaden uppgå till närmare 50 miljoner kronor.¹¹ Enligt OECD uppväger de samhälleliga och individuella vinsterna de offentliga utgifterna för att befolkningen fullföljer en gymnasieutbildning (*upper secondary education*).¹²

⁹ Studien avsåg elever som gått i gymnasieskolan enligt den tidigare gymnasieskolans läroplan (Lpf94).

¹⁰ SKL: Utbildning – nyckeln till arbete. 2015.

¹¹ www.utanforskapetspris.se/, Nilsson I, Wadeskog A, Hök L och Sanandaji N: Utanförskapets pris. En bok om förebyggande sociala investeringar. 2014.

¹² OECD: Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. 2012.

Att ungdomar fullföljer sina gymnasiestudier har alltså visat sig dels vara samhällsekonomiskt lönsamt, dels utgöra en viktig skyddsfaktor vad gäller individens risk att hamna i ett ekonomiskt och socialt utanförskap. Genom att fler unga fullföljer en gymnasieutbildning förbättras därmed deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i stort, samtidigt som samhällets kostnader för utanförskap kan minska.

10.2 Utbildningsplikt upp till 18 år i vissa länder

Utredningen har genomfört en översiktlig kartläggning av förekomsten av utbildningsplikt i andra länder. Utredningens genomgång visar att åldern för när utbildningsplikten upphör varierar mellan olika länder. I tabell 10.1 nedan redovisas översiktligt vilka länder i Europa som har en obligatorisk utbildning (plikt) som omfattar minst deltid och vid vilken ålder den upphör.

Tabell 10.1 Länder i Europa med obligatorisk utbildning 2014/15

| Land | Startålder | Slutålder | Total tid | Heltid skolplikt | Deltid skolplikt |
|-------------------------|--|-----------|-----------------|------------------|------------------|
| | | | | | Slutålder |
| Belgien | 6 | 15 | 9 | | 18 |
| Bosnien och Hercegovina | 6 (förskola 5) | 15 | 10 | | - |
| Bulgarien | 7 | 16 | 9 | | - |
| Cypern | 5+8 månader (förskola 4+8 månader) | 15 | 10+4 månader | | - |
| Danmark | 6 | 16 | 10 | | - |
| Estland | 7 | 16 | 9 | | - |
| Finland | 7 | 16 | 9 | | - |
| Frankrike | 6 | 16 | 10 | | - |
| Grekland | 6 (förskola 5) | 15 | 10 | | - |
| Irland | 6 | 16 | 10 | | - |
| Island | 6 | 16 | 10 | | - |
| Italien | 6 | 16 | 10 | | - |
| Kroatien | 6 (förskola 5) | 14 | 9 | | - |
| Lettland | 7 (förskola 5) | 16 | 11 | | - |
| Liechtenstein | 6 | 15 | 9 | | - |

| | | | | |
|--------------------------|--|---|-------------|------------------|
| Litauen | 7 | 16 | 9 | - |
| Luxemburg | 6 (förskola 4) | 16 | 12 | - |
| Makedonien | 5+7 månader | 16, 17, 18 (beroende av programtyp) | 11, 12, 13 | - |
| Malta | 5 | 16 | 11 | - |
| Montenegro | 6 | 15 | 9 | - |
| Nederländerna | 6 (förskola 5) | 18 | 13 | - |
| Norge | 6 | 16 | 10 | - |
| Polen | 6 (förskola 5) | 15 | 10 | 18 |
| Portugal | 6 | 18 | 12 | - |
| Rumänien | 6 | 17 | 11 | - |
| Serbien | 6+6 månader (förskola 5+6 månader) | 15 | 9+6 månader | - |
| Slovakien | 6 | 16 | 10 | - |
| Slovenien | 6 | 15 | 9 | - |
| Spanien | 6 | 16 | 10 | - |
| Storbritannien (England) | 5 | 16 | 11 | 18 ¹³ |
| (Nordirland) | 4 | 16 | 12 | - |
| (Skottland) | 5 | 16 | 11 | - |
| (Wales) | 5 | 16 | 11 | - |
| Sverige | 7 | 16 | 9 | - |
| Tjeckien | 6 | 15 | 9 | - |
| Turkiet | 5+6 månader | 17+6 månader | 12 | - |
| Tyskland | 6 | 15–16 (olika i resp. förb. land) | 9–10 | 18–19 |
| Ungern | 6 (förskola 5) | 16–18 (beror på påbörjat läsåår) | 11–13 | - |
| Österrike | 6 | 15 | 9 | - |

Källa: Eurydice.

Som framgår av tabell 10.1 har flera länder i Europa, bl.a. Frankrike, Norge, Danmark och Finland, inte någon utbildningsplikt för ungdomar som gått ut motsvarande grundskolan, även om man också i

¹³ England ändrade under 2015 sitt regelverk. Utbildningsplikten gäller nu till 18 år. Tabellen är uppdaterad i förhållande till den ursprungliga tabellen från Eurydice som avser 2014/15.

dessa länder arbetar aktivt med insatser som syftar till att förmå ungdomar att gå i gymnasieskolan eller i annan utbildning. I några europeiska länder (England, Nederländerna, Polen, Portugal, Tyskland och Ungern) har man emellertid valt att införa utbildningsplikt för ungdomar upp till 18 års ålder.

Vid en jämförelse mellan modellerna för utbildningsplikten i England, Nederländerna och Tyskland framgår att systemen har vissa gemensamma drag men även att det finns skillnader. Nedan redogörs kortfattat för några för utredningen särskilt betydelsefulla iakttagelser vad gäller utbildningsplikten i dessa länder. För en fördjupad beskrivning av utformningen av gymnasieutbildningar och motsvarande i ett urval av länder, se bilaga 7.

10.2.1 Utbildningsplikt – några internationella exempel

England

I dag sträcker sig skolplikten i England från 5 års ålder upp till och med 16 års ålder. Under 2015 infördes dessutom en s.k. utbildningsplikt för 17- och 18-åringar. Traditionellt sett har England haft ett lägre deltagande i utbildning på gymnasial nivå än andra länder inom EU. Beslutet bedöms därför ha stor symbolisk betydelse. Reformen innebär inte att någon skolplikt i egentlig mening införts för den aktuella gruppen ungdomar. Kravet innebär i stället att 17- och 18-åringar ska delta i utbildningsaktiviteter, antingen på heltid eller på deltid. Tre alternativ erbjuds ungdomarna: utbildning på heltid, lärlingsutbildning eller utbildning på deltid för den som redan har ett arbete.

I det ursprungliga förslaget till utbildningsplikt i England var utgångspunkten att det skulle finnas tvingande regler och sanktionsmöjligheter gentemot unga som inte ville delta i utbildning. Lagen kom dock att utformas så att ansvaret ligger på de offentliga utbildningsmyndigheterna att söka upp unga i de aktuella åldrarna och erbjuda dem en anpassad utbildning. Utbildningsplikten är inte tvingande för den unga och inte heller kopplad till sanktioner för den som inte följer den. Arbetslösa unga i behov av understöd kan emellertid få detta indraget eller reducerat i de fall de inte accepterar de anvisade utbildningsåtgärderna.

En aktivitetsgaranti för arbetslösa ungdomar mellan 18 och 21 år som har varit arbetslösa en viss tid har också införts. Utöver detta har s.k. *traineeships* introducerats, dvs. förberedande utbildningar som syftar till att deltagarna ska övergå till reguljär lärlingsutbildning – en utbildningsform för vilken England nyligen har höjt ambitionsnivån.

Nederländerna

I Nederländerna varar skolplikten från 5 till 16 års ålder. Sedan 2007 är emellertid även ungdomar mellan 16 och 18 år skyldiga att delta i utbildning på deltid. Utbildningsplikten gäller i praktiken till dess att personen har uppnått erkända kvalifikationer på gymnasial nivå för inträde på arbetsmarknaden. Dessa kvalifikationer är i sin tur relaterade till definierade nivåer i yrkesutbildningen. De som inte har uppnått dessa kvalifikationer vid 18 års ålder ska i första hand fortsätta med yrkesutbildning eller särskild vuxenutbildning.

Sedan 2002 omfattar dessutom det s.k. uppföljningsansvaret alla unga till och med 23 års ålder, dvs. även unga som har passerat åldersgränsen för utbildningsplikten. Unga och unga vuxna som avbrutit sin utbildning ska i första hand hänvisas tillbaka till utbildning eller till praktik. Kommunerna ska samarbeta med skolor, den nederländska motsvarigheten till Arbetsförmedlingen och sociala myndigheter för att möjliggöra för unga att återgå till utbildning eller praktik. Syftet är att alla ungdomar ska uppnå den andra kvalifikationsnivån på gymnasial nivå, dvs. den nivå som enligt lagen utgör miniminivån för de kvalifikationer den enskilde förväntas skaffa sig.

Vad gäller sanktioner med anledning av utbildningsplikten kan föräldrar till barn under 12 år tilldömas bötesstraff om inte barnen går i skolan. Från och med 12 års ålder och upp till gränsen för utbildningsplikten vid 18 års ålder kan ungdomarna själva dömas till böter eller samhällstjänst om de inte uppfyller plikten. Att ungdomar blir föremål för sanktioner på detta sätt är emellertid ovanligt. Unga från 14 års ålder och uppåt som har svårigheter att klara skolförlagd undervisning kan i stället erbjudas en kombination av undervisning i allmänna ämnen och enklare praktiskt arbete.

Cirka 98 procent av de nederländska ungdomarna i åldrarna 15 till 18 år deltar i utbildning. Andelen *dropouts*, definierade som unga under 25 år som inte har uppnått kvalifikationsmålen, har i stort sett halverats de senaste 15 åren, från 16 till 9 procent.

Tyskland

I Tyskland börjar flertalet barn skolan det år de fyller 6 år. Vid 15 års ålder (i vissa förbundsländer 16 års ålder) övergår eleverna till studier på gymnasial nivå. Det tyska systemet påminner om det nederländska systemet. Ungdomar under 18 år som inte deltar i en studieförberedande utbildning på gymnasial nivå är skyldiga att följa en yrkesutbildning på minst halvtid. I praktiken handlar det om ett slags yrkesutbildningsplikt där ungdomar under 18 år som vänder sig till den tyska motsvarigheten till Arbetsförmedlingen för att få understöd hänvisas till yrkesutbildning på grundläggande nivå. I de fall ungdomarna inte accepterar en anvisad utbildning är de inte berättigade till något understöd. Dessutom begränsas möjligheten till arbete kraftigt för den som saknar erkänd yrkesutbildning eftersom den tyska arbetsmarknaden inte sällan förutsätter detta. De flesta unga i Tyskland fullföljer en ordinarie studieförberedande eller yrkesorienterad utbildning. Cirka 15 procent av de unga i åldrarna 20 till 29 år saknar dock erkända yrkeskvalifikationer.

Sammanfattande iakttagelser om utformning och effekter av utbildningsplikt i andra länder

Som framgår av beskrivningen ovan varierar konsekvenserna för den som inte fullgör sin utbildningsplikt mellan England, Nederländerna och Tyskland. Konsekvenserna som kan bli aktuella är böter (Nederländerna) och indragna förmåner (England och Tyskland). Även om det i Nederländerna formellt sett finns sanktioner i form av bl.a. böter som kan dömas ut till ungdomar fr.o.m. 12 års ålder som inte uppfyller sin utbildningsplikt är det dock ovanligt att sådana sanktioner används.

Har då utbildningsplikten haft avsedd effekt i de studerade länderna? Enligt det engelska Utbildningsdepartementet har andelen

unga som varken arbetar eller studerar minskat kraftigt en längre period.¹⁴ Det är dock för tidigt enligt departementet att bedöma i vilken mån den utbildningsplikt upp till 18 år som infördes 2015 har påverkat denna utveckling. I Nederländerna har andelen *drop-outs*, definierade som unga under 25 år som inte har uppnått vissa uppställda kvalifikationsmål, nästan halverats de senaste 15 åren, från 16 till 9 procent. De flesta unga i Tyskland fullföljer en ordinarie studieförberedande eller yrkesorienterad utbildning, även om ca 15 procent av personerna mellan 20 till 29 år saknar erkända yrkeskvalifikationer.

Sammanfattningsvis deltar en stor andel av ungdomarna i de studerade länderna i utbildning. Emellertid har utredningen inte haft tillgång till undersökningar som belyser det eventuella kausala sambandet mellan de formella bestämmelserna om utbildningsplikt i de undersökta länderna och ungdomarnas faktiska deltagande i utbildning.

Utredningen vill i detta sammanhang peka på att Sverige, som inte har någon utbildningsplikt efter grundskolan, vid en europeisk jämförelse uppvisar goda resultat vad gäller ungdomars deltagande i utbildning. I EU:s tioårsstrategi för tillväxt, *Europa 2020*, är ett av de uppställda målen att andelen unga i åldersgruppen 18–24 år i medlemsstaterna som inte har en gymnasieutbildning och som inte deltar i någon form av studier ska vara lägre än 10 procent 2020. Enligt EU:s och Eurostats definition uppgår den svenska andelen ungdomar i denna kategori till ca 7 procent.¹⁵ I ett internationellt perspektiv är alltså andelen ungdomar som inte har en gymnasieutbildning och som inte deltar i någon form av studier förhållandevis liten.

¹⁴ Uppgift till Gymnasieutredningen från det engelska Utbildningsdepartementet.

¹⁵ Den definition som används för Sveriges del är att en person anses ha en gymnasieutbildning om denna har avklarade studier (betyg) motsvarande minst två års studier på gymnasial nivå i gymnasieskolan, i komvux på gymnasial nivå eller på annan motsvarande utbildning. Trots att de nationella programmen i Sverige omfattar tre års studier har omfattningen av utbildningens längd satts till två år för att möjliggöra internationella jämförelser, bl.a. eftersom många gymnasieutbildningar i andra av EU:s medlemsstater är tvååriga. I detta sammanhang är det också viktigt att notera att ungdomar som t.ex. deltar i arbetsmarknadsutbildningar hamnar utanför kategorin som inte anses leva upp till de målsättningar EU ställt upp, även om de inte bedriver gymnasiala studier. Den breda definitionen av målet att andelen unga i åldersgruppen 18–24 år i medlemsstaterna som inte har en gymnasieutbildning och som inte deltar i någon form av studier innebär att förhållandevis få svenska ungdomar, drygt 7 procent, hamnar i denna kategori.

10.3 Forskning om effekterna av höjd skolpliktsålder

Enligt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) finns en omfattande forskning både i Sverige och internationellt som belyser effekterna av förlängd obligatorisk utbildning under olika perioder av 1900-talet. Dessa studier finner i regel positiva effekter av utbildning på en mängd olika utfall, t.ex. inkomst, hälsa och kriminalitet.¹⁶ Gemensamt för denna forskning är att den bygger på regelförändringar som inneburit att elever som annars hade valt att lämna skolan har varit kvar i utbildning ytterligare en tid. IFAU understryker att det är viktigt att ha i åtanke att dessa regelförändringar genomfördes under en tidsperiod, i flera fall under 1900-talets första hälft, när en stor andel av eleverna lämnade skolan direkt efter avslutad grundläggande utbildning. Därmed kom reformerna att påverka en relativt stor grupp ungdomar.¹⁷

I utredningens kontakter med IFAU framgår att den ovan refererade forskningen med något undantag (se nedan) har handlat om reformer där åldern för skolplikt höjts inom ramen för grundläggande utbildning motsvarande grundskolan och alltså inte omfattat äldre elever i vad som i Sverige är gymnasieskolans målgrupp.

I sitt remissvar med anledning av den statliga Grundskoleutredningens¹⁸ förslag om förlängd skolplikt för elever som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program tillstyrker IFAU förslaget, men framhåller samtidigt att en sådan reform i praktiken skulle ha betydelse för en liten grupp elever. Som framgår av kapitel 4 är det endast mellan 1,5 och 2,5 procent av eleverna som inte direkt börjar i gymnasieskolan efter avslutad grundskola. IFAU bedömer att det är sannolikt att denna grupp har svaga förutsättningar att klara fortsatta studier i gymnasieskolan och att det därför inte är uppenbart att de positiva effekterna som upp-

¹⁶ IFAU: Remissvar 2016-02-22, dnr 236/2015. Exempel på denna forskning är Meghir C och M Palme: Educational reform, ability and family background, *American Economic Review*, 95, s. 586–599. 2005; Oreopolous P: Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling, *Journal of Public Economics*, 91, s. 2213–2229. 2007.; Hjalmarsson R, Holmlund H och Lindquist M: The effect of education on criminal convictions and incarceration: Causal evidence from micro data, *Economic Journal*, 125(587) 2015, s. 1290–1326. 2015.

¹⁷ IFAU: Remissvar 2016-02-22, dnr 236/2015.

¹⁸ SOU 2015:81: Mer tid för kunskap – i förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola.

visats i tidigare forskning kan överföras till de allra svagaste eleverna.¹⁹

Även om befintlig forskning huvudsakligen avser historiska förändringar av effekter av höjd skolpliktsålder för unga i grundläggande utbildning finns dock en aktuell forskningsstudie om förlängd obligatorisk utbildning för äldre elever under 1900-talets senare hälft och början av 2000-talet. Professor Philip Oreopoulos vid University of Toronto har undersökt effekterna av att höja skolplikten i high school från 16 år till 17 eller 18 år, vilket vissa delstater i USA har gjort. Studien visar att det finns ett starkt samband mellan en höjning av skolpliktsåldern från 16 år med 1–2 år och ungdomarnas framtida etablering på arbetsmarknaden och inkomster för elever som utan en högre ålder för skolplikt skulle ha lämnat skolan tidigare. Oreopoulos menar att det är avgörande att en höjd skolpliktsålder verkligen implementeras och får konsekvenser för dem som inte efterlever bestämmelserna för att dessa ska få avsedd effekt, även om det bästa givetvis är om sanktioner inte behöver användas utan endast finns för att motverka att elever avbryter studierna i förtid. De potentiella vinsterna med en längre skolgång behöver också tydliggöras för skolhuvudmän (*administrators*), föräldrar och elever menar Oreopoulos. Ett sätt att öka acceptansen för en höjd skolpliktsålder bland eleverna kan vara att i högre utsträckning erbjuda praktiska inslag i utbildningen.

Även orsakerna till att unga väljer att avbryta sina high school-studier diskuteras i studien. Oreopoulos menar att vissa ungdomar inte förstår de långsiktiga konsekvenserna av att avbryta studierna. Det kan även finnas en kultur bland unga med normer om att utbildning inte är viktigt. Skolmisslyckanden och mobbning lyfts också fram som viktiga orsaker till studieavbrott. Oreopoulos menar att förbättringar för eleverna i dessa avseenden för att motverka skolmisslyckanden och en dålig psykosocial miljö kan vara mycket betydelsefulla för att minska studieavbrotten.²⁰

¹⁹ IFAU: Remissvar 2016-02-22, dnr 236/2015.

²⁰ Oreopolous P: Would more compulsory schooling help disadvantaged youth? Evidence from recent changes to school-leaving laws, i Gruber J (red.): The problems of disadvantaged youth: An economic perspective. 2009.

10.4 Grundskoleutredningens förslag om höjd ålder för skolplikt för vissa elever

Grundskoleutredningen föreslog 2015 att elever som inte fått godkänt betyg i tillräckligt många ämnen i grundskolan för att vara behöriga till ett yrkesprogram i gymnasieskolan ska ha förlängd skolplikt i som längst ett år.²¹ Skolplikten ska dock under alla omständigheter upphöra när eleven fyller 18 år. Det s.k. tionde skolåret ska kunna förläggas till grundskolan eller till ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Grundskoleutredningen föreslog också att ungdomar ska kunna bli behöriga till ett nationellt program genom att delta i lovskola.²² Förslagen har remitterats och bereds i Regeringskansliet vid tidpunkten för publiceringen av Gymnasieutredningens betänkande.

10.5 Alla ungdomar ska gå i gymnasieskolan – men ska det vara obligatoriskt?

Av Gymnasieutredningens direktiv framgår att utredningen ska överväga om det bör bli obligatoriskt för alla unga kvinnor och män att gå en gymnasieutbildning eller om andra åtgärder som ger ungdomar drivkrafter att påbörja och fullfölja en sådan utbildning är att föredra. I detta avsnitt redogör utredningen för de för- och nackdelar med att göra gymnasieskolan obligatorisk som framkommit i utredningens arbete och vilka andra alternativ som kan övervägas för att målet om att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning ska kunna nås.

²¹ SOU 2015:81: Mer tid för kunskap.

²² Enligt förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov kan statsbidrag för frivillig stödundervisning som bedrivs under skollov betalas ut till huvudmän. Grundskoleutredningen föreslog att undervisning i lovskola ska erbjudas elever som går i årskurs 9 och som riskerar att inte nå kunskapskraven eller som har gått ut årskurs 9 och som inte blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Vidare föreslog utredningen att lovskola också ska erbjudas elever i årskurs 8 som inte uppnår kunskapskraven och därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan efter årskurs 9.

10.5.1 Obligatorium ger en tydlig signal om vikten av gymnasieutbildning

Att göra gymnasieskolan obligatorisk skulle innebära en tydlig signal från samhället till ungdomar om att en gymnasieutbildning är av stor betydelse för att man ska kunna lyckas etablera sig på arbetsmarknaden, försörja sig och få de kunskaper som krävs för att aktivt kunna delta i samhällslivet. Ett obligatorium skulle också innebära att elevernas rätt till utbildning skulle kunna stärkas bl.a. genom att signalerna till skolhuvudmännen om deras ansvar för att möta elevernas behov och ge eleverna förutsättningar att nå utbildningens mål skulle betonas ytterligare. Ett obligatorium skulle vidare möjliggöra ett kommunalt ansvar för skolpliktsbevakning på samma sätt som i dag gäller för grundskolan. Det skulle alltså innebära att rollen för kommuner och skolhuvudmän skulle bli mer pådrivande gentemot såväl enskilda ungdomar som enskilda skolor. Samhällets signaler om vikten av en gymnasieutbildning skulle därmed kunna förtydligas genom ett obligatorium. Som redovisas ovan finns också internationella exempel på olika former av utbildningsplikt fram till 18 års ålder. Viss forskning som avser situationen bland delstater i USA visar även att en höjd skolpliktsålder kan ha positiva effekter på deltagandet i high school-utbildning för ungdomar som annars hade valt att lämna skolan.

10.5.2 Frågan om myndighetsåldern i förhållande till utbildningsplikt

Tre år är den tid på vilken en elev förväntas genomgå en gymnasieutbildning. För att få alla ungdomar att fullfölja en gymnasieutbildning skulle ett alternativ därför kunna vara att göra det obligatoriskt att gå tre år i gymnasieskolan (skolplikt). Det finns dock flera problem behäftade med en obligatorisk treårig gymnasieskola. Ett treårigt obligatorium skulle innebära att majoriteten av eleverna skulle hinna bli myndiga och fortfarande omfattas av obligatoriet. En central fråga är därför hur en plikt att delta i gymnasieutbildning skulle regleras för elever tiden efter myndighetsåldern. Utredningen bedömer att det är en stor inskränkning i den vuxnes rätt till självbestämmande att införa en utbildningsplikt som

omfattar personer över 18 år, även om intentionen bakom lagstiftningen är vällovlig.

En annan möjlighet skulle kunna vara att införa utbildningsplikt för ungdomar upp till 18 år. Utredningen bedömer att en sådan utbildningsplikt lagtekniskt sett skulle vara förenad med färre svårigheter och även vara mindre problematisk ur ett självbestämmandeperspektiv än ett gymnasieobligatorium som omfattar personer som uppnått myndighetsåldern. Utredningen bedömer att ett obligatorium upp till 18 års ålder skulle skicka en stark signal till såväl skolhuvudmän, rektorer, lärare som till elever och vårdnadshavare om betydelsen av en gymnasieutbildning och skulle kunna bidra till en positiv attitydförändring i samhället. Ett obligatorium skulle därigenom kunna höja deltagandet i gymnasieutbildningen ytterligare och minska antalet tidiga avbrott från gymnasieskolan, dvs. de mest problematiska avbrotten. Det är dock oklart vilken effekt ett obligatorium som upphör under utbildningens gång skulle ha på elevernas benägenhet att fortsätta att studera efter att det formella obligatoriet upphört och hur den sammantagna genomströmningen, dvs. andelen som lyckas fullfölja en gymnasieutbildning, skulle påverkas av ett gymnasieobligatorium som upphörde vid 18 års ålder.

10.5.3 Behov av dispens från ett gymnasieobligatorium

I de diskussioner som förts inom ramen för utredningens referens- och fokusgrupper samt i utredningens expertgrupp har frågan lyfts om behovet av en möjlighet att ge dispens från ett tänkt gymnasieobligatorium. Även om målet är att alla ska gå i gymnasieskolan kan det för vissa ungdomar finnas rimliga skäl att avstå. Behovet av dispens från obligatoriet kan t.ex. behövas dels för ungdomar som vill gå en IB-utbildning (International Baccalaureate)²³ eller ta ett studieuppehåll från gymnasieskolan för att studera utomlands, dels för ungdomar som trots olika åtgärder och individuella anpassningar inte finner sig till rätta i gymnasieskolan.²⁴ I det senare fallet

²³ Se vidare kapitel 23 *Utbildningar utanför gymnasieskolan och åtgärder för ungdomar som inte studerar*.

²⁴ Ungdomar som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution, på hem som drivs av Statens institutionsstyrelse eller hem för vård eller boende (HVB) ska ges utbildning

kan det behöva vara möjligt att studera vid folkhögskola eller delta i någon annan utbildning eller praktik.

Det är, enligt många av de aktörer som utredningen inhämtat synpunkter från och samrått med, varken rimligt eller önskvärt att ett obligatorium helt skulle omöjliggöra sådana alternativ. Med anledning av detta skulle det behöva finnas vissa möjligheter att ansöka om dispens och att fullgöra obligatoriet på ett annat sätt än i gymnasieskolan. Sådana dispenser skulle antingen kunna vara generella, dvs. att det skulle stå en ung person fritt att utan särskilt medgivande välja mellan gymnasieskolan och en viss alternativ utbildning, eller individuella, dvs. bygga på en prövning i det enskilda fallet utifrån vissa krav, t.ex. krav på synnerliga skäl.²⁵

Generella dispenser skulle medföra en risk för att målet att alla ungdomar ska fullfölja en gymnasieutbildning skulle urholkas, eftersom andra alternativ skulle vara lika möjliga att välja. Individuella dispenser skulle å andra sidan medföra en ökad administrativ hantering bl.a. vad gäller handläggning av ansökningar och beslut som överklagas. Frågan om hur ett eventuellt avslag på en begäran om dispens skulle påverka den ungas motivation för studier i gymnasieskolan behöver också analyseras. Det är även tveksamt om ungdomar som är i riskzonen för att avbryta sin utbildning i gymnasieskolan aktivt skulle begära dispens för annan utbildning, varför ändamålsenligheten i ett tänkt dispensförfarandet kan ifrågasättas.

10.5.4 Sanktioner mot vårdnadshavare och ungdomar riskerar att inte få avsedd effekt

I en diskussion om införandet av ett eventuellt gymnasieobligatorium aktualiseras frågan om det borde finnas någon sanktion kopplad till ett sådant obligatorium på motsvarande sätt som det i

motsvarande gymnasieskolan. Det finns även möjlighet för ungdomar som är sjuka men inte vårdas på sjukhus att få särskild undervisning som så långt möjligt motsvarar gymnasieutbildning i hemmet eller på annan plats. Se kap. 24 skollagen, särskilda utbildningsformer (utanför skolväsendet).

²⁵ Kan jämföras med möjligheten att fullgöra skolplikten i grundskolan på annat sätt enligt 24 kap. 23 § skollagen. En sådan möjlighet förutsätter en prövning i varje enskilt fall, det ska gälla en verksamhet som framstår som ett fullgott alternativ och det ska finnas synnerliga skäl. Ett sådant beslut lämnas upp till ett år i sänder.

dag finns för skolplikten i grundskolan. Vad skulle konsekvensen bli om en ungdom inte gick i gymnasieskolan eller någon annan utbildning som bedömts vara godtagbar, trots att detta skulle vara en lagfäst skyldighet? Frågan om sanktioner vad gäller ett eventuellt gymnasieobligatorium handlar enligt utredningens bedömning i första hand om hur verkningfulla sådana sanktioner skulle kunna förväntas vara och i vilket läge sådana åtgärder skulle sättas in.

Utformningen av verktyg för att förmå elever som inte hör samman obligatoriet, inte kommer till utbildningen och inte anses ha skäl att få dispens behöver utgå från vad som kan förväntas vara effektivt för att få ungdomen att faktiskt komma till skolan. En möjlig sanktion skulle kunna vara att göra det möjligt att förelägga vårdnadshavare, eller i förekommande fall ungdomen själv om denna är myndig, med vite. Utredningen uppfattar dock att erfarenheterna av att tillämpa de bestämmelser om vite som redan i dag finns för skolplikt i grundskolan visar att tillämpningen ofta kräver en förhållandevis omfattande administrativ hantering. Vite kan t.ex. vara svårt att använda mot vårdnadshavaren om eleven vägrar att gå till skolan trots att vårdnadshavaren ansträngt sig för att få barnet att gå till skolan. Denna praktiska svårighet torde enligt utredningens bedömning tillta med barnets stigande ålder. Om hot om vite vilar över vårdnadshavare riskerar dessutom förutsättningarna för samarbetet mellan skola, ungdomar och vårdnadshavare att försämrats. Ett hot om vite riskerat bl.a. att leda till att vårdnadshavaren och ungdomen får en negativ inställning till skolans och samhällets erbjudande om insatser som skulle kunna hjälpa och motivera ungdomen att påbörja eller återuppta gymnasiestudier. En sanktion skulle alltså kunna riskera att försämra, snarare än att främja, förutsättningarna för ungdomar att påbörja eller återuppta gymnasiestudier. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en sanktion skulle riskera att inte vara effektiv och ändamålsenlig vad gäller att främja ungdomars deltagande i gymnasieutbildning.

De internationella exemplen ovan visar att utbildningsplikt kan vara kopplad till ekonomiska incitament snarare än till sanktioner. I detta sammanhang vill utredningen erinra om att de ekonomiska villkoren även i Sverige skiljer sig mellan de ungdomar som studerar i gymnasieskolan och de som inte studerar. Den som studerar i gymnasieskolan och uppfyller övriga villkor har rätt till studiehjälp.

Avbrutna gymnasiestudier får ekonomiska konsekvenser för den enskilda då Centrala Studiestödsnämnden (CSN) kan dra in studiehjälpen²⁶ för den som har hög ogiltig frånvaro från undervisningen i gymnasieskolan, eftersom ungdomen enligt bestämmelserna om studiestöd då inte längre anses vara studerande. I vilken mån ungdomar studerar kan även få konsekvenser för andra bidrag som ungdomarna eller deras familjer uppstår, t.ex. försörjningsstöd eller bostadsbidrag, vilka beaktar om ungdomar i familjen studerar eller inte. Att gå i gymnasieskolan är alltså även i Sverige förenat med ekonomiska fördelar och att avstå från att gå i gymnasieskolan medför ekonomiska konsekvenser även med de nuvarande bestämmelserna.

10.5.5 Minskad valfrihet – minskad motivation?

Med ett gymnasieobligatorium med begränsade möjligheter till dispens skulle ungdomars formella valfrihet minska, eftersom de inte längre skulle kunna välja att avstå från att gå i gymnasieskolan. Utredningen vill emellertid i detta sammanhang peka på att övrig valfrihet i gymnasieskolan skulle kvarstå vid ett obligatorium. Den bibehållna valfriheten handlar t.ex. om möjligheten att välja program och skola.

Men även om valfriheten skulle kvarstå i dessa avseenden och en mer generell möjlighet till dispens skulle finnas uppfattar utredningen, efter samråd inom ramen för utredningens fokus- och referensgrupper med bl.a. elever, lärare, rektorer, förvaltningschefer, studie- och yrkesvägledare samt personal verksam inom elevhälsan, att många ungdomar skulle kunna uppfatta en obligatorisk gymnasieskola som problematisk. Bland annat är man tveksam till vilka konsekvenserna för elevernas studiemotivation skulle bli och i vilken mån ett obligatorium skulle förbättra förutsättningarna för elevernas lärande. En minskad studiemotivation skulle bl.a. kunna riskera att motverka syftet med obligatoriet, dvs. att få

²⁶ Studiehjälpen omfattar studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiebidraget betalas automatiskt ut till svenska ungdomar som är svenska medborgare och under 20 år och som studerar i gymnasieskolan, komvux eller folkhögskola. Utländska medborgare måste ansöka om studiebidraget. Extra tillägg och inackorderingstillägg kräver ansökan och betalas endast ut om vissa villkor är uppfyllda.

fler att påbörja och lyckas fullfölja en gymnasieutbildning. En låg studiemotivation hänger inte sällan samman med tidigare skolmisslyckanden, brist på stöd eller att eleven upplever svårigheter i den studiesociala situationen i skolan.²⁷ I vilken mån skolan vidtar tillräckliga åtgärder för att dessa problem ska avhjälpas kan för många elever vara avgörande för motivationen att påbörja eller fortsätta sina gymnasiestudier. Även den forskning som visar ett positivt samband mellan en höjd skolpliktsålder och elevers benägenhet att inte avbryta sina studier pekar på betydelsen av att förbättra skolsituationen för eleverna för att förhindra studieavbrott.

10.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och bedömning

I kapitlet redogör utredningen för argument för och emot att göra det obligatoriskt för ungdomar att gå i gymnasieskolan. Alternativen som diskuteras är i vilken mån det skulle vara lämpligt och ändamålsenligt att införa en treårig utbildningsskyldighet i gymnasieskolan, vilket skulle motsvara den tid det förväntas ta att gå igenom en gymnasieutbildning, eller om det borde införas en utbildningsskyldighet som sträcker sig fram till dess en ungdom når myndighetsåldern, dvs. 18 år. Utredningen diskuterar även om det skulle vara mer ändamålsenligt att vidta andra åtgärder för att målsättningen att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning ska kunna uppnås utan att ett formellt obligatorium införs.

10.6.1 Ett obligatorium signalerar vikten av en gymnasieutbildning

Omfattande forskning visar att en fullföljd gymnasieutbildning är samhällsekonomiskt lönsam och utgör en viktig skyddsfaktor för individens risk att hamna i ekonomiskt och socialt utanförskap.

²⁷ För en diskussion om vad som kan minska ungdomar motivation för sina gymnasiestudier och vad som ska förstås med begreppet studiemotivation, se kapitel 5 *Studieavbrott och ofullständiga studier – orsaker och effektiva åtgärder*.

Genom att fler unga fullföljer en gymnasieutbildning förbättras deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i stort samtidigt som samhällets kostnader för utanförskap kan minska. En gymnasieutbildning är i dag grundläggande för att få goda förutsättningar att klara sig väl i arbets- och samhällsliv och kan sägas ha blivit informellt obligatorisk.

Ett formellt och lagfäst gymnasieobligatorium skulle kunna ha flera fördelar och få flera positiva konsekvenser. Ett treårigt obligatorium såväl som ett obligatorium som sträcker sig upp till 18 års ålder skulle sända en tydlig signal till ungdomar, vårdnadshavare, skolor och övriga samhället om betydelsen av en gymnasieutbildning för att kunna stå väl rustad för yrkes- och samhällsliv. Ett obligatorium skulle även kunna innebära att deltagandet i gymnasieutbildning ökar. Viss forskning som gäller förhållandena i USA pekar även på att en höjd skolpliktsålder till 17 eller 18 år kan ha positiva konsekvenser för deltagandet i utbildningen bland ungdomar som annars hade valt att lämna skolan tidigare.

En obligatorisk gymnasieskola skulle vidare innebära att elevernas rätt till utbildning skulle kunna 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 förstärkas. Vidare skulle ett obligatorium markera att elever och vårdnadshavare efter förmåga ska ta ansvar för att ungdomar anstränger sig och aktivt deltar i undervisning och övrig verksamhet.

Ett treårigt obligatorium som skulle omfatta myndiga personer skulle dock innebära ett stort ingrepp i vuxnas rätt till självbestämmande. Att i stället höja skolpliktsåldern till 18 år skulle kunna uppfattas som mindre inskränkande eftersom det då skulle handla om omyndiga ungdomar. Det finns också exempel på att man i andra länder har valt att införa olika former av utbildningsplikt för ungdomar upp till 18 år. I flera av dessa länder omfattar plikten dock inte enbart studier i gymnasieskolan utan har i flera fall inslag av bl.a. praktik och andra åtgärder.

10.6.2 Behov av dispenser vid ett obligatorium

Att införa ett gymnasieobligatorium för ungdomar upp till 18 år skulle alltså kunna betraktas som en möjlighet eftersom det rör personer som inte nått myndighetsåldern samtidigt som det skulle stärka elevernas rätt till utbildning och skicka en tydlig signal till elever, vårdnadshavare, skola och övriga samhället om vikten av en gymnasieutbildning. Vid ett införande av ett gymnasieobligatorium till 18 år skulle det emellertid behöva finnas en möjlighet att ge dispens till ungdomar som av olika skäl inte kan eller vill gå i gymnasieskolan. Undantagsbestämmelser skulle även behöva införas för alternativa utbildningar i Sverige och studier utomlands. Behovet av dispens från obligatoriet skulle bl.a. kunna behövas dels för ungdomar som t.ex. vill ta ett studieuppehåll från gymnasieskolan för att studera utomlands eller gå en IB-utbildning (International Baccalaureate), dels för ungdomar som trots olika åtgärder och individuella anpassningar inte finner sig till rätta i gymnasieskolan. I det senare fallet kan det i vissa fall behöva vara möjligt att studera vid folkhögskola eller att delta i någon annan utbildning eller praktik. Handläggningen av dispensansökningar riskerar dock att medföra en administration som skulle ta resurser i anspråk från andra delar av skolans verksamhet. För att säkerställa rättssäkerheten och en likvärdig bedömning av beslut om dispens från obligatoriet behövs dessutom en samordning av vilka skäl som kan utgöra grund för en dispens och vilka utbildningsformer som bedöms vara ett godkänt alternativ till gymnasieutbildning. Bestämmelser om möjligheten att kunna överklaga beslut skulle även behöva utarbetas. Kraven på en rättsäker handläggning skulle behöva vara särskilt höga om kraven för att få dispens skulle vara höga. Om dispenser tvärtom skulle ges frikostigt riskerar ett gymnasieobligatorium att urholkas och bli innehålls- och verkningslöst. Många elever med låg studiemotivation som befinner sig i riskzonen för att avbryta sina gymnasiestudier skulle då kunna söka och beviljas dispens och obligatoriet skulle i en sådan situation inte fylla sitt syfte. För de elever som sökt men fått avslag på en dispensansökan finns också en uppenbar risk att elevens motivation och förutsättningarna för lärande i gymnasieskolan skulle försämrats.

Också frågan om vilka konsekvenserna skulle bli för elever och vårdnadshavare till elever som inte kommer till skolan trots att de

inte beviljats dispens från ett obligatorium behöver beaktas. 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. Att införa ett förfarande som medger att man förelägger vårdnadshavare eller ungdomar med vite att infinna sig i gymnasieskolan ser utredningen dock som en sanktion som endast skulle kunna tas till i undantagsfall, t.ex. om skolan inte får kontakt med elever eller vårdnadshavare. I de länder som utredningen har studerat och som har någon form av utbildningsplikt upp till 18 år tillämpas sällan sanktioner som t.ex. vite. Systemen bygger i stället på någon form av uppföljning av vad ungdomen är sysselsatt med och på erbjudanden om olika insatser.

10.6.3 Andra åtgärder än ett obligatorium är att föredra

Utredningen ser sammantaget att en skyldighet att gå i gymnasieskolan upp till 18 års ålder är ett möjligt alternativ som har vissa fördelar. Utredningen menar att ett tänkt obligatorium främst ska ses som ett sätt att främja ett ökat deltagande i gymnasieutbildning. I Sverige börjar dock de flesta elever gymnasieskolan efter grundskolan och flertalet elever deltar i utbildning i tre år. I dag påbörjar endast mellan ca 0,5–0,7 procent av alla ungdomar som går ut grundskolan inte en gymnasieutbildning inom två år.²⁸ Denna andel skulle kunna minska ytterligare om gymnasieskolan gjordes obligatorisk. (Om ungdomar som invandrar i gymnasieåldern, se vidare kapitel 4 *Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan* och kapitel 9 *Rätten till utbildning i gymnasieskolan*.) Vissa av de tidiga studieavbrotten som beräknas uppgå till ca 5 procent²⁹ skulle kunna undvikas om en plikt att delta i gymnasieutbildning upp till 18 år infördes. Frågan om i vilken mån ett gymnasieobligatorium skulle

²⁸ Det saknas samlad statistik över andelen ungdomar som invandrar i gymnasieåldern som börjar i gymnasieskolan. 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.

²⁹ För en närmare beskrivning av studieavbrott, se kapitel 5 *Studieavbrott och ofullständiga studier – orsaker och effektiva åtgärder*.

ha en positiv inverkan på elevernas lärande och möjligheten att nå målen för sin utbildning 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 en tillräckligt verkningsfull åtgärd för att säkerställa att ungdomar ges förutsättningar att nå målen för en gymnasieutbildning. Problem med svaga förkunskaper, brist på stöd och en dålig studiesocial situation i skolan är några orsaker som många elever anger till att de känner sig omotiverade och till att de avbrutit eller inte nått målen med sina studier. För att motverka dessa problem bedömer utredningen 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 framför ett obligatorium. Dessa åtgärder bedömer utredningen kan bidra till att förbättra förutsättningarna för elevernas lärande och att ungdomar i högre utsträckning än i dag påbörjar och fullföljer en gymnasieutbildning. Utredningens samlade förslag presenteras i kapitel 25 *Förslag*.

11 Undervisning, undervisningstid och heltidsstudier

Utredningen har i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som stärker alla ungdomars förutsättningar och motivation att fullfölja en gymnasieutbildning. Utredningen tolkar detta som ett brett mandat att se över vad som krävs för att utbildningarna i gymnasieskolan ska hålla en god kvalitet och sätta eleven i centrum. Alla elever i gymnasieskolan ska få ledning och stimulans att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. De utmaningar som det innebär för skolan att alla ungdomar ska få förutsättningar och motivation att fullfölja en gymnasieutbildning aktualiserar frågor om hur utbildning i gymnasieskolan kan bedrivas med god kvalitet och i tillräcklig omfattning.

11.1 Undervisning i gymnasieskolan

Gymnasieskolan genomgick stora förändringar i början av 1990-talet. Skolformen blev mål- och resultatstyrd i stället för detaljreglerad. Gymnasieskolans nya läroplan, Lpf 94, trädde i kraft läsåret 1994/95. Det innebar en stor förändring eftersom läroplanen inte skulle styra undervisningens organisation. Det blev i stället upp till rektorer och lärare att utforma arbetet så att man kunde förverkliga de nationella målen. Den ökade friheten att utforma utbildningen och arbetsformerna innebar att lektionernas längd skulle kunna variera och att undervisningsgrupperna kunde vara olika stora vid olika tillfällen. Det innebar också enligt den proposition som låg till grund för förändringen en frihet att bl.a. avgöra när och för vilka elever mer lärarledd undervisning behövs,

och när och för vilka ett mer självständigt upplagt arbete kan vara lämpligt.¹ Professionernas ansvar för undervisningen betonades när det konkreta innehållet i undervisningen och undervisningsmetoder inte längre preciserades. Detta krävde förändringar av skolans sätt att se på sitt uppdrag och inre arbete.²

Frågor som berörde undervisningen i gymnasieskolan hanterades sedan i flera propositioner under 1990-talet. Regeringen tydliggjorde bl.a. att undervisning i gymnasieskolan är ett arbete som planeras av lärare och elever tillsammans och som eleverna genomför under lärares ledning, samt att det som ibland kallas lärarlösa lektioner inte kan betraktas som undervisning.³ Någon förändring i dessa avseenden har inte skett genom senare reformer.

11.1.1 En bred syn på undervisning

Begreppet utbildning definieras i 1 kap. 3 § skollagen som ”den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål”. I samma paragraf definieras begreppet undervisning i sin tur som ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”.⁴

Termen undervisning är central i författningarna och den nuvarande definitionen infördes i och med 2010 års skollag. Där betonas att den breda syn på kunskapsinhämtning och undervisning som funnits i läroplanerna från 1980 och framåt utgår från att människor är aktiva och själva strävar efter att lära sig.⁵ Detta innebär enligt propositionen varierande arbetssätt med inslag av både förmedlande och undersökande undervisningsmetodik. Propositionen hänvisar till att det i läroplanerna förs ett resonemang om fyra olika kunskapsformer som alla ställer krav på olika former av undervisning: fakta, färdighet, förståelse och förtrogenhet. Det är enligt propositionen även centralt i den kunskapssyn som genomsyrar skolans samtliga styrdokument att undervisningen syftar till

¹ Prop. 1990/91:85.

² Skolverket: Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys, rapport nr 187. 2000.

³ Prop. 1997/98:169.

⁴ 1 kap. 3 § skollagen.

⁵ Prop. 2009/10:165.

att eleverna ska inhämta och utveckla både kunskaper och värden. Värdena ska utgå från skolans värdegrund som vilar på grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna.

Av skollagspropositionen framgår också att begreppet undervisning har en till viss del vidgad betydelse i gymnasieskolan jämfört med i grundskolan.⁶ Vid t.ex. arbetsplatsförlagt lärande kan lärarrollen mer vara inriktad mot handledning.

Vilka kunskapsmål som ska uppnås och vad undervisningen därmed ska behandla anges övergripande i läroplanen för gymnasieskolan, i programmålen när det gäller de nationella programmen och mer detaljerat i ämnesplanerna för respektive ämne samt i kursplanerna för de grundskoleämnena som läses på introduktionsprogram. Vilka arbetsformer som ska användas i undervisningen anges endast i undantagsfall i styrdokumentet, i linje med den ökade professionella friheten i det målstyrda systemet. Av läroplanen för gymnasieskolan framgår dock övergripande bl.a. att

- undervisningen ska bedrivas i demokratiska arbetsformer och utveckla elevernas förmåga och vilja att ta personligt ansvar och aktivt delta i samhällslivet
- elevernas möjligheter att utöva inflytande över utbildningen och att ta ansvar för sina studieresultat förutsätter att skolan klagör utbildningens mål, innehåll och arbetsformer, liksom vilka rättigheter och skyldigheter eleverna har
- alla elever ska få ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och innehåll i undervisningen
- eleverna ska få pröva olika arbetssätt och arbetsformer
- läraren tillsammans med eleverna ska planera och utvärdera undervisningen
- läraren ska skapa en balans mellan teoretiska och praktiska kunskaper som främjar elevernas lärande.⁷

Av läroplanen framgår vidare att likvärdig utbildning inte innebär att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att

⁶ Prop. 2009/10:165.

⁷ SKOLFS 2011:144.

skolans resurser ska fördelas lika, utan att hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Rektorn ansvarar för att lärarna anpassar undervisningens upplägg, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar.

11.1.2 Vad har framkommit när det gäller undervisning och lärarstöd?

Forskning visar att en kvalitativt god undervisning är avgörande för elevernas lärande. Undervisningens generella kvalitet har också stor betydelse för hur många elever som kommer att behöva stödinsatser.⁸ I en forskningssammanställning pekar Skolinspektionen på att det krävs en *strukturerad* undervisning där läraren anger målen för lärandet och syftet med olika aktiviteter. Eleverna måste 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. Läraren behöver också uppmärksamma och underlätta framgångsrika lärandestrategier.⁹

Lärarens kompetens är en central framgångsfaktor, och forskning visar att läraren har en avgörande betydelse för elevernas lärande.¹⁰ Elever som undervisas av de mest effektiva lärarna lär sig runt fyra gånger så mycket som de elever som undervisas av de minst effektiva lärarna.¹¹ Lärare och övrig personal måste också ha tilltro till elevens förmåga att ta till sig innehållet i undervisningen, lyssna på vad elever berättar om sina behov, utreda orsaker till frånavaro och stödbehov och anpassa undervisningen därefter.¹²

I många klassrum bedrivs en undervisning som ger eleverna den ledning och stimulans de behöver för att nå målen med utbildningen. Det finns lärare som såväl inspirerar till diskussion som

⁸ Vetenskapsrådet: Tre forskningsöversikter inom området specialpedagogik/ inkludering, delrapport från SKOLFORSK-projektet. 2015.

⁹ Skolinspektionen: Framgång i undervisningen, En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan. 2010.

¹⁰ Sveriges Kommuner och Landsting: Synligt lärande – presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat. 2011.

¹¹ Håkansson J och Sundberg D: Utmärkt undervisning: framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning. 2012.

¹² Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

varierar undervisningen. Dock är det inte alltid sådan undervisning som möter eleverna. I bl.a. Skolinspektionens granskningar framkommer ett antal bristområden när det gäller den undervisning som elever möter. Vissa studier visar också att många skolor prioriterar ineffektivt genom att betona åtgärder på individnivå när det i stället är mer effektivt att satsa på en generell höjning av undervisningskvaliteten.¹³

Minskat lärarstöd och mer individuellt arbete

Studier pekar på att den tid som eleverna erbjuds aktivt lärarstöd för sin kunskapsutveckling har minskat över tid. Klassrummet har i allt mindre utsträckning blivit en mötesplats där elever och lärare deltar i kollektiva samtal och delar gemensamma erfarenheter. Den stimulans som behövs för att undervisningen ska vara intressant och utmanande saknas därmed ofta.¹⁴

Vid en s.k. flygande inspektion i fristående gymnasieskolor konstaterade Skolinspektionen att helklassundervisning och individuellt arbete var de två vanligaste arbetsformerna medan grupp- och pararbete var mer ovanligt.¹⁵ Denna fördelning motsvarar enligt Skolinspektionen den fördelning mellan arbetsformer som identifierats av tidigare forskning. På alla program i granskningen utom samhällsvetenskapsprogrammet var individuellt arbete den vanligaste arbetsformen. En liknande granskning från 2016 av undervisningen vid enbart yrkesprogram visar samma fördelning mellan arbetsformer.¹⁶

Myndigheten kunde konstatera att sammanlagt en tredjedel av eleverna fick lärarstöd i ganska eller mycket låg utsträckning. Graden av lärarstöd var som lägst när eleverna hade individuellt arbete, trots att självständigt arbete kräver aktiv pedagogisk handledning för att eleverna ska veta hur de ska ta sig an uppgiften och uppnå effektivitet, planering och struktur i sitt arbete. Bilden av bristande lärarstöd bekräftas till viss del i en studie från Lärarnas

¹³ Se t.ex. Folkhälsoinstitutet: Skolans mål och möjligheter, 2005, och OECD, Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools. 2012.

¹⁴ Skolinspektionen: Lärarstöd och arbetsformer i fristående gymnasieskolor. 2013.

¹⁵ Skolinspektionen: Lärarstöd och arbetsformer i fristående gymnasieskolor. 2013.

¹⁶ Skolinspektionen: Lärarstöd och arbetsformer i gymnasieskolans yrkesprogram. 2016.

Riksförbundet och Sveriges Elevkårer där nästan hälften av yrkes-
eleverna tror att de skulle ha kunnat förbättra sina kunskapsresultat
ytterligare om de hade fått mer lärarledd undervisning.¹⁷

Skolinspektionen påpekar att det inte finns några entydiga svar
på vilken arbetsform som bäst gynnar elevernas kunskapsmässiga
och sociala utveckling utan att det beror på hur arbetsformerna
tillämpas av läraren. Men en central framgångsfaktor är alltså att
läraren aktivt leder undervisningen och stödjer eleverna.¹⁸ Konkreta
exempel på åtgärder som kan underlätta studierna, inte minst för
elever som riskerar att avbryta sin utbildning, är enligt vad Skol-
inspektionen sammanfattat för utredningen vid samråd att

- minska inslaget av självstudier
- ge kortare och mer avgränsade uppgifter
- ha tätare avstämningar med eleven
- utforma undervisningssituationen på ett mer förutsägbart sätt.

Myndigheten påpekar vidare att det finns en nära koppling mellan
en låg grad av lärarstöd och bristande studiero. Lektioner som om-
fattar individuellt arbete slutar dessutom ofta före planerad sluttid,
antingen genom att enskilda elever eller hela klassen lämnar
lokalerna.

I diskussioner med utredningens referens- och fokusgrupper har
särskilt betonats att tidsbrist och en ökande arbetsbörda för lärare
går ut över planeringen av undervisningen. Ett bristande peda-
gogiskt ledarskap och organisationer som saknar strukturer för
t.ex. gemensam planering och ämnessamverkan, liksom ibland brist
på tillräcklig kompetens, lyfts också fram som orsaker till brister i
undervisningen.

Förväntningar på elever

Vissa elever i den svenska skolan upplever lektionerna som en-
formiga och ostimulerande. I stället för att undervisningen ut-
formas så att den passar de olika eleverna lämnas elever ibland

¹⁷ Lärarnas Riksförbundet och Sveriges Elevkårer: Rätten till kunskap – en fråga om tid. 2012.

¹⁸ Skolinspektionen: Lärarstöd och arbetsformer i fristående gymnasieskolor. 2013.

ensamma med sitt lärande medan de insatser som görs riktas till de elever som behöver stöd. Det riskerar att bidra till fallande motivation, passivitet eller utåtagerande samt bristande intresse bland eleverna.¹⁹ För en elev kan det innebära att man sitter av tiden i skolan och förlorar tid under de tre läsår som ska ägnas åt lärande i gymnasieskolan. Motivationen riskerar att påverkas negativt för elever med goda förkunskaper om de inte får utveckla sina förmågor genom att utmanas med svårare uppgifter eller gå fortare fram med sin kunskapsinhämtning. Skolinspektionen har i en tematisk analys visat på detta problem. Av analysen framgår bl.a. dels att både grundskole- och gymnasieelever som ligger på en hög kunskapsmässig nivå riskerar att inte få något stöd för att gå vidare med svårare uppgifter, dels att undervisningen tenderar att läggas på en medelnivå för att passa så många elever som möjligt. Skolinspektionen menar att elever som inte får tillräckliga utmaningar och ofta får vänta in sina klasskamrater innan eleven får en ny uppgift riskerar att förlora motivationen för studierna.²⁰

I vissa fall sänker lärarna medvetet förväntningarna på eleverna, trots att lågt ställda förväntningar har en tendens att bli en själv-uppfyllande profetia. Det är i stället centralt att eleven utmanas på en nivå strax ovanför sin nuvarande nivå. Elever som känner sig stimulerade av undervisningen uppger dessutom oftare att de har studiero på lektionerna.²¹ Skolinspektionen har tidigare konstaterat att lärare på yrkesprogram har en tendens att ha för låga förväntningar på elever och förenkla undervisningen för att göra det lättare för elever att nå målen.²² Detta gäller i synnerhet de gymnasiegemensamma ämnena, och det riskerar att göra eleverna omotiverade. I synnerhet pojkdominerade program tycks, enligt uppgifter från Skolinspektionen, präglas av att lärarna saknar tilltro till att eleverna ska klara utbildningen.

¹⁹ Skolinspektionen: Stöd och stimulans i klassrummet – rätten att utvecklas så långt som möjligt. 2014.

²⁰ Skolinspektionen: Tematisk analys Utmaningar i undervisningen. Många elever behöver mer stimulans och utmaningar. 2016.

²¹ Skolinspektionen: Stöd och stimulans i klassrummet – rätten att utvecklas så långt som möjligt. 2014.

²² Skolinspektionen: Undervisning på yrkesprogram. 2014.

Ämnena görs inte alltid relevanta för eleverna

För elever på yrkesprogram kan det upplevas som att utbildningen inte utgör en helhet. Utbildningen i de gymnasiegemensamma ämnena känns som något som "hänger löst" vid sidan om den egentliga yrkesutbildningen.²³ Flera studier visar att eleverna på yrkesprogrammen upplever undervisningen i yrkesämnena som mer stimulerande än undervisningen i gymnasiegemensamma ämnen. Skolverket har i en tidigare studie pekat på att de arbetsätt och arbetsformer som används i undervisningen i de gymnasiegemensamma ämnena kan skapa problem för eleverna eftersom det efterliknar det som vissa elever har negativa erfarenheter av från grundskolan.²⁴ Lärarna i de gymnasiegemensamma ämnena på yrkesprogrammen kopplar enligt Skolinspektionen endast i låg omfattning undervisningen till examensmålen för programmet. Eleverna får därmed svårare att se en helhet i utbildningen.

11.2 Undervisningstid och heltidsstudier

En viktig förutsättning för att alla elever ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt mot målen för utbildningen är att de ges tillräcklig tid för sitt lärande. Eleverna på nationella program i gymnasieskolan har rätt till en minsta garanterad undervisningstid för att få förutsättningar att nå målen. För elever på introduktionsprogram regleras inte en minsta garanterad undervisningstid men väl en rätt till heltidsstudier, se även kapitel 20 *Introduktionsprogram*, avsnitt 20.3.6.

Den minsta garanterade undervisningstiden infördes som begrepp i skollagen i samband med gymnasiereformen 1991. I ett målstyrt skolsystem som fokuserar på elevernas kunskaper har styrningen av antalet undervisningstimmar ibland ifrågasatts. Antalet undervisade timmar är i sig inte heller ett mått på undervisningens kvalitet. Styrningen av undervisningstiden har också avreglerats allt mer.

²³ Skolinspektionen: Undervisning på yrkesprogram. 2014.

²⁴ Skolverket: Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskaps sammanställning. 2008.

Detta har dock medfört stora lokala variationer i hur undervisningstiden fördelas mellan ämnen och kurser, och det finns som beskrivs nedan indikationer på att alla elever inte får den undervisningstid som de har rätt till. I de fall eleverna får för lite undervisningstid äventyras deras möjlighet att nå målen för utbildningen och att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.

11.2.1 Införandet av en minsta garanterad undervisningstid

I linjegymnasiet fanns det timplaner som reglerade hur mycket undervisning som skulle bedrivas i olika ämnen. Men under 1990-talet togs de centralt reglerade timplanerna bort; i stället infördes begreppen gymnasiepoäng och minsta garanterad undervisningstid.²⁵ Samtidigt förlängdes de tvååriga linjerna till tre år. Den minsta garanterade undervisningstiden fastställdes av riksdagen till 2 180 timmar om 60 minuter på estetiska programmet, samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet och till 2 400 timmar om 60 minuter på övriga program.²⁶

Det hade förekommit stora timbortfall i linjegymnasiet i samband med framför allt prov men även för t.ex. temadagar, studiebesök och lärarfrånvaro, vilket också angavs som skäl till övergången från s.k. veckotimmar till undervisningstimmar. Av förarbetena framgår att det *utöver* den minsta garanterade undervisningstiden ska avsättas tid för prov, studiebesök m.m. De studieförberedande utbildningarna fick en lägre garanterad undervisningstid än de yrkesförberedande programmen eftersom de studieförberedande programmen bedömdes ha fler prov.²⁷ Det betonades dock särskilt av riksdagens utbildningsutskott att verksamheter som prov, studiebesök, studie- och yrkesorientering m.m. är lika viktiga inslag i skolarbetet som den garanterade undervisningstiden.²⁸

Eftersom timberäkningen utgick från hur mycket undervisning eleven skulle få kunde man inte längre ställa in undervisning för att

²⁵ Prop. 1990/91:85; prop. 1992/93:250; prop. 1997/98:169.

²⁶ Utbildningsutskottets bet. 1990/91:UbU16, rskr. 1990/91:356.

²⁷ Prop. 1990/91:85.

²⁸ Utbildningsutskottets bet. 1990/91:UbU16.

någon annan aktivitet skulle äga rum. Den undervisningen måste i stället komma till stånd en annan gång.

Till en början skulle antalet undervisningstimmar i en kurs i princip motsvara antalet gymnasiepoäng. Senare togs dock kopplingen mellan gymnasiepoäng och undervisningstimmar bort.²⁹ Regeringen menade att gymnasieskolans läroplan, programmål och kursplaner skulle fokusera mer på kunskapskvaliteter än på innehåll och tid. Undervisningstid, arbetsätt och arbetsformer skulle utgå från elevens möjlighet att nå målen med undervisningen. När staten inte längre reglerade hur mycket tid som skulle ägnas åt respektive kurs förväntades skolhuvudmannen i stället kunna redovisa sitt ansvarstagande inom friutrymmet. I Skolverkets granskning av den garanterade undervisningstiden, vilken publicerades 2002, konstaterades dock att de generella bestämmelserna kring den garanterade undervisningen hade tolkats olika av olika huvudmän – av vissa som en miniminivå, av andra som en maxnivå och hos ytterligare andra hade de nya bestämmelserna inte implementerats alls.³⁰ Skolverket ansåg att resultaten indikerade att ledningen för utbildning inte hade full kontroll över en av verksamhetens viktigaste produktionsfaktorer och dominerande resurser: undervisningstiden.

11.2.2 Dagens reglering av den minsta garanterade undervisningstiden och gymnasiepoäng

Kombinationen av systemet med gymnasiepoäng, en minsta garanterad undervisningstid och kunskapsmål innebär att gymnasieskolan är både mål- och tidsstyrd. Omfattningen av den minsta garanterade undervisningstiden på nationella program regleras i skollagen. Elever på yrkesprogrammen 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.³¹ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från den garan-

²⁹ Prop.1997/98:169.

³⁰ Skolverket: Garanterad undervisningstid i gymnasieskolan. 2002.

³¹ 16 kap. 18 § skollagen.

terade undervisningstiden. Elever som läser utökat program har sedan 2011 rätt till mer undervisningstid än den garanterade.³²

För elever på yrkesprogram ingår minst 15 veckor arbetsförlagt lärande (APL).³³ Yrkesprogrammen kan även bedrivas som lärlingsutbildning. Då ska minst hälften av utbildningen förläggas till en eller flera arbetsplatser. Den arbetstid som gäller på arbetsplatsen ska gälla för eleven om inte rektor beslutar något annat.³⁴ En veckas APL motsvarar enligt gymnasieförordningen 23 timmar undervisningstid.³⁵ Det innebär att APL sammanlagt ska utgöra minst 345 av yrkesprogrammets minsta garanterade 2 430 undervisningstimmar, mer om det gäller lärlingsutbildning. En veckas APL motsvarar inte mer än 23 timmars undervisningstid även om eleven är fler timmar på arbetsplatsen.

I 16 kap. skollagen framgår att omfattningen av studierna på nationella program ska anges i gymnasiepoäng.³⁶ Utbildningens omfattning på ett fullständigt nationellt program är 2 500 gymnasiepoäng.³⁷ Det finns ingen reglering som styr hur många undervisningstimmar som minst ska fördelas på respektive kurs, till skillnad från i grundskolan där ett visst antal timmar kopplas till varje ämne.

De flesta kurser har en omfattning av 100 gymnasiepoäng, där antalet gymnasiepoäng är ett mått på den tänkta studieomfattningen av en kurs och på dess beräknade arbetsinsats.³⁸ Det är därmed inte ett mått på det antal lektioner som erbjuds eleven.³⁹ Den minsta garanterade undervisningstiden kan ses som en minimiinsats av lärarledd tid för att ge eleverna förutsättningar att nå utbildningens mål. I nationella program ingår även ett gymnasiearbete med en omfattning av 100 gymnasiepoäng, vilket motsvarar cirka fyra veckors heltidsstudier.

³² 4 kap. 23 § gymnasieförordningen.

³³ 4 kap. 12 § gymnasieförordningen.

³⁴ 3 kap. 3 § gymnasieförordningen.

³⁵ 4 kap. 12 § gymnasieförordningen.

³⁶ 16 kap. 19 § skollagen.

³⁷ Bilaga 3, skollagen.

³⁸ Det kan dock noteras att kurser som omfattar samma antal gymnasiepoäng inte alltid anses kräva samma arbetsinsats. Av bl.a. den anledningen infördes 2007 s.k. meritpoäng för tillträde till högre utbildning, för bl.a. kurser i matematik och moderna språk. Regeringen motiverade det med att elever ska våga välja vissa gymnasiekurser, även om det är kurser som kräver en högre arbetsinsats av eleven än andra valbara alternativ. Se Prop. 2006/07:107.

³⁹ Prop. 1997/98:169.

Huvudmannen ska fördela och redovisa undervisningstiden

Av gymnasieförordningen framgår att huvudmannen ska besluta antalet undervisningstimmar för varje kurs och för gymnasiearbetet samt hur fördelningen av undervisningstiden ska göras över läsåren.⁴⁰ Enligt vad som framkommit vid utredningens samråd har det ansvaret ofta delegerats till rektorn.

Huvudmannen ska redovisa hur eleven har fått sin garanterade undervisningstid men hur denna redovisning ska genomföras och vad den ska omfatta är inte närmare reglerat.⁴¹ Hur eleverna fått sin undervisningstid kan därför redovisas på olika sätt av olika huvudmän, t.ex. baserat på att lärare rapporterar genomförd undervisningstid i samband med frånvarorapportering. Det finns olika tillvägagångssätt för att säkerställa att eleverna ska få den minsta garanterade undervisningstiden, bl.a. kan man lägga ut mer undervisningstid än den garanterade, följa upp den genomförda undervisningen via administrativa system och ha schemafria skoldagar när elever kan ta igen inställda lektioner.

Sammanfattningsvis kan konstateras att eleverna på nationella program har en absolut och individuell rätt till en miniminivå av garanterad undervisningstid. Huvudmannen ansvarar för hur tiden fördelas samt för att redovisa hur eleven har fått den garanterade tiden.

11.2.3 Undervisningstid i andra länder

Vid en jämförelse när det gäller undervisningstid i olika skolsystem framkommer att svenska elever generellt har något färre undervisningstimmar än elever i många andra länder.⁴² I jämförelse med gymnasieutbildningar i t.ex. Danmark och Norge är den minsta garanterade undervisningstiden i svensk gymnasieskola relativt lågt satt. De danska gymnasieutbildningar som närmast motsvarar de högskoleförberedande programmen har en undervisningstid om

⁴⁰ 4 kap. 22 § gymnasieförordningen.

⁴¹ 4 kap. 22 § gymnasieförordningen.

⁴² Se t.ex. Fredriksson P och Vlachos J: Reformer och resultat: Kommer regeringens reformer att ha någon betydelse? Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3. 2011; OECD: Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. 2015.

2 470 respektive 2 630 timmar fördelade över tre år.⁴³ De norska motsvarande utbildningarna har en undervisningstid om 2 532 timmar.⁴⁴ I Finland är undervisningstiden för motsvarande utbildningar mer lik den svenska med 2 150 timmar.⁴⁵

För yrkesutbildningarna i Danmark och Finland är inte undervisningstiden reglerad på samma sätt. Elevens utbildning ska i stället omfatta ett visst antal veckor som i sin tur ska utgöra heltidssysselsättning. I Norge ska de första två åren utgöras av 1 963 undervisningstimmar och det tredje året av 40 veckors heltidsstudier.

11.2.4 Utbildning på heltid

Utbildningen på nationella program ska enligt skollagen bedrivas som heltidsstudier och är avsedd att genomgå på tre läsår.⁴⁶ Vad som utgör heltidsstudier är dock inte uttryckt i ett visst antal timmar, utan det är enbart den minsta garanterade undervisningstiden som anges i timmar. Vissa ramar för heltidsstudierna anges dock. Enligt gymnasieförordningen ska ett läsår omfatta 40 veckor och ha minst 178 skoldagar. Skolarbetet ska förläggas från måndag till fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt. Det ska också vara så jämnt fördelat över läsåret som möjligt.⁴⁷

Av skollagen framgår, som tidigare nämnts, att utbildning på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Vad som är att betrakta som heltidsstudier på introduktionsprogram är inte reglerat men enligt förarbetena ska utbildningens omfattning vara likvärdig med utbildning som erbjuds på nationella program.⁴⁸ För ytterligare diskussion om heltidsstudier på introduktionsprogram, se avsnitt 20.3.6.

⁴³ Eurydice, https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Denmark:Organisation_of_General_Upper_Secondary_Education, hämtad 2016-05-30.

⁴⁴ SOU 2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola. Bilaga 6: Efter den obligatoriska utbildningen – en komparativ analys inkluderande Danmark, Finland och Norge, av Olsson G.

⁴⁵ www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2014/20140942?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=942%2F2014, hämtad 2016-05-30 www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1998/19980810, hämtad 2016-05-30.

⁴⁶ 16 kap. 15 § och 17 § skollagen.

⁴⁷ 3 kap. 1 § och 3 § gymnasieförordningen.

⁴⁸ Prop. 2009/10:165.

Mycket kan rymmas i heltidsbegreppet

Begreppet utbildning är som nämnts ett vidare begrepp än undervisning⁴⁹ och kan, vilket framkommit i beskrivningen av införandet av den minsta garanterade undervisningstiden, omfatta sådan verksamhet som äger rum t.ex. vid utflykter eller olika former av praktik. Det kan också handla om t.ex. introduktion till gymnasieskolan,⁵⁰ friluftsverksamhet,⁵¹ läxhjälp, mentorstid, studie- och yrkesvägledning och elevens egna studier. När det gäller nationella prov framkommer det i Skolverkets granskning av undervisningstiden att vissa rektorer räknar dem som undervisning medan andra inte gör det.⁵² Som tidigare framgått tydliggjordes dock i samband med införandet av den minsta garanterade undervisningstiden att t.ex. prov skulle läggas utanför den tiden.

Inom ramen för yrkesutbildningar talas det ibland om mängdträning eller färdighetsträning. Behovet av tid för mängdträning är också något som har lyfts fram särskilt i vissa av utredningens branschkontakter. Mängdträning kan krävas för att utveckla färdighet i att utföra olika praktiska handlingar samt i yrkens olika moment och tekniker. Detta rymms till viss del inom undervisningen men kan också ges utrymme därutöver inom utbildningen som helhet och inom ramen för heltidsstudier.

11.2.5 Får eleverna minst den undervisningstid de har rätt till?

Syftet med den nuvarande regleringen av gymnasieskolans undervisningstid var att öka flexibiliteten så att man bättre kunde anpassa undervisningen efter elevernas behov. Så verkar dock inte alltid ha blivit fallet. Det finns tydliga indikationer på att många elever inte får den undervisningstid de minst har rätt till och att graden av individanpassning är låg.

⁴⁹ Prop. 2009/10:165.

⁵⁰ Enligt läroplanen (SKOLFS 2011:144) ska elever få en väl utformad introduktion i utbildningen.

⁵¹ 3 kap. 5 § gymnasieförordningen.

⁵² Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan. 2015.

Skolorna brister i att erbjuda utbildning enligt författningarna

Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar att runt var tredje gymnasieskola brister när det gäller att erbjuda eleverna utbildning och resurser i enlighet med författningarna.⁵³ Myndigheten pekar på att ju mer säkerhetsmarginal som finns i schemat, desto större möjligheter finns att hantera oförutsedda händelser utan att den garanterade undervisningstiden äventyras. Betydelsen av att ha en viss marginal när den totala undervisningstiden planeras är något som Skolinspektionen därför tar hänsyn till i sin regelbundna tillsyn. Vid vissa tillfällen har myndigheten påpekat att skolornas planerade undervisning ligger för nära skollagens krav på minsta garanterad undervisningstid och att skolorna behöver ha större marginaler när det gäller den utlagda tiden. Annars behöver, menar Skolinspektionen, de inspekterade skolorna noggrant bevaka alla avvikelser som förekommer från den planerade undervisningstiden för varje elev.⁵⁴

Det kan i sammanhanget nämnas att det enligt Skolverket förekommer att såväl huvudmän som rektorer ibland är restriktiva med att bevilja ledighet med specifik hänvisning till den garanterade undervisningstiden.⁵⁵ Det bör dock påpekas att det inte finns något i författningarna som medför att elevfrånvaro automatiskt innebär en skyldighet att erbjuda den garanterade undervisningstiden en gång till.

Tidsredovisningar bygger ofta på den planerade undervisningen, inte på den genomförda undervisningen

Enligt Skolverkets studie *Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan* är det oklart i vilken utsträckning eleverna faktiskt får den undervisningstid de har rätt till på nationella program.⁵⁶ Många huvudmän och rektorer uppger i studien att eleverna på samtliga nationella program får minst den undervisningstid de har rätt till. Samtidigt pekar uppgifter från bl.a. lärare i studien på att dessa redovisningar ofta bygger på den planerade undervisningen, inte på

⁵³ Skolinspektionens regelbundna tillsyn. 2014.

⁵⁴ Skolinspektionen, se bl.a. ärende nr 2012:1173, 2012:1174 och 2014:4008.

⁵⁵ Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan. 2015.

⁵⁶ Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan. 2015.

den undervisning som faktiskt genomförts. Det innebär att det ibland saknas säkra uppgifter om i vilken utsträckning som eleverna får minst den undervisningstid som de har rätt till.

Enligt flera rektorer som deltagit i studien är det viktigare att eleverna snarare får undervisning i alla moment i en kurs om lektioner blivit inställda, än att de får faktisk kompensation för de timmar som gått bort. Utredningen vill dock understryka att den totala undervisningstid som genomförs aldrig får understiga den minsta garanterade undervisningstiden.

Det finns en önskan om flexibilitet men det är schabloner som används

Både huvudmän och rektorer anser att det har stor betydelse att lokalt kunna bestämma hur många timmar som ska erbjudas per kurs. Enligt Skolverket förekommer det dock ofta att timantalet läggs ut som en schablon, med 96 timmar per 100-poängskurs på ett yrkesprogram och 87 timmar per 100-poängskurs på ett högskoleförberedande program. I vissa fall används information om huruvida eleverna når kunskapskraven som utgångspunkt för om antalet undervisningstimmar på en kurs ska ändras. Det finns också exempel på att en kurs kan ges mindre antal timmar än vad schablonen anger, t.ex. om det är färre elever än normalt i en grupp. Om man gör så förutsätter det att eleverna i den gruppen erbjuds fler undervisningstimmar än schablonen i en eller flera andra kurser som kompensation.

Andra undersökningar visar att spridningen är stor vad gäller hur mycket undervisningstid elever på olika skolor ges i kurserna, vilket också har framkommit i utredningens samråd. I en studie gjord av Lärarnas Riksförbund uppger en tredjedel av lärarna att 80 eller färre timmar läggs ut i 100-poängskurserna och endast 5 procent av lärarna uppger att fler än 100 timmar läggs ut.⁵⁷ I en studie av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer uppger 85 procent av lärarna att de endast lite eller inte alls kan påverka tilldelningen av undervisningstid utifrån elevernas behov, vilket är en ökning jämfört med en motsvarande undersökning 2013. Ytterligare

⁵⁷ Lärarnas Riksförbund: Undervisningstiden i gymnasieskolan – en undersökning av gymnasieskolans viktigaste resurs, rapport. 2013.

42 procent uppger att de fått för få timmar i sitt ämne i förhållande till de mål som eleverna ska nå under kursen.⁵⁸

I en studie från Lärarförbundet anger var femte lärare att eleverna på skolan inte får sin minsta garanterade undervisningstid medan var tredje lärare svarar att de inte vet om eleverna får det.⁵⁹ Enligt Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer anser dessutom mer än var tionde elev att man inte fått tillräckligt med lärarledd undervisning för att nå målen i de obligatoriska kurserna i historia och samhällskunskap.⁶⁰

Vad händer om läraren är borta?

Som nämnts ovan behöver det finnas en marginal för oförutsedda händelser i schemalagningen, t.ex. för tillfällen när den ordinarie läraren blir sjuk och det inte finns någon vikarie att tillgå. Så kallade lärarlösa lektioner kan som tidigare beskrivits inte bedömas utgöra undervisningstid.⁶¹

Enligt Skolverkets studie av undervisningstiden i gymnasieskolan är det dock endast 20 procent av lärarna som anger att lektioner vanligen genomförs av en vikarie när de är borta.⁶² När det gäller andra lärare än yrkeslärare är det enligt enkätsvaren vanligast (47 procent) att deras lektioner ersätts av att elever får arbeta på egen hand. När yrkeslärare är frånvarande från en lektion är det enligt enkätsvaren vanligast att en annan lärare ansvarar för flera grupper samtidigt (35 procent).

Från lärare och rektorer har utredningen fått exempel på huvudmän som fattar principbeslut om att inte ta in vikarier förrän efter en viss tid. En sådan modell förutsätter som tidigare beskrivits ett överutlägg i schemat eller andra strategier för att kompensera förlorad undervisningstid.

⁵⁸ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer: Från avhopp till examen. 2015.

⁵⁹ Lärarförbundet: Särskilt stöd och arbetsbelastning i gymnasieskolan. 2015.

⁶⁰ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer: Rätten till kunskap en fråga om tid. 2012.

⁶¹ Prop. 1990/91:85.

⁶² Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan. 2015.

Ges eleverna förutsättningar att studera på heltid?

I en undersökning av Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer framkommer att det råder olika förutsättningar för elevers heltidsstudier på olika program i gymnasieskolan. Så många som hälften av yrkes eleverna upplever att de har mycket liten eller liten arbetsbelastning. Samtidigt upplever 74 procent av eleverna på högskoleförberedande program att de har en ganska stor eller mycket stor arbetsbelastning.⁶³

Skolverket påpekar att organisatoriska faktorer i skolan som schemaläggning kan vara en bidragande orsak till att elever har långvarig och ogiltig frånvaro. God schemaläggning med t.ex. få håltimmar är däremot en åtgärd som främjar närvaro. Det är därför viktigt att se över skolans inre organisation och skapa bra scheman för eleverna. I en god lärandemiljö ingår bl.a. att minimera antalet håltimmar.⁶⁴ Studier visar också att elever trivs när skolmiljön ger möjlighet till aktiviteter under raster och håltimmar.⁶⁵ En bristande organisering av verksamheten, som bl.a. kan yttra sig genom många håltimmar och inställd undervisning vid lärares frånvaro, riskerar att skicka signaler om undervisningen och utbildningen som mindre viktig och kan därmed bidra till elevfrånvaro. I bl.a. en studie från Karolinska Institutets folkhälsoakademi framkommer att gymnasieelever ibland tycker att det är för många håltimmar eller för få lektioner en dag för att de ska ägna tid åt att åka till skolan.⁶⁶ Enligt vad som framkommit vid utredningens samråd kan en utmaning för skolor som vill erbjuda många valbara kurser vara att undvika många håltimmar. Detta tycks gälla inte minst skolor med högskoleförberedande program.

I utredningens fokus- och referensgrupper liksom i branschkontakter har framkommit många synpunkter på att utbildningarna inte alltid anses bedrivas som heltidsstudier. Vissa tycker inte att omfattningen på ett fullständigt program, 2 500 poäng, motsvarar heltid medan vissa understryker att det är en huvudmanfråga att

⁶³ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer: Från avhopp till examen. 2015.

⁶⁴ Skolverket: Allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro. 2012.

⁶⁵ Se t.ex. Karolinska Institutets folkhälsoakademi: Skolprojektet – Psykisk ohälsa och självmordshandlingar – implementering av resultat. 2010.

⁶⁶ Karolinska Institutets folkhälsoakademi: Skolprojektet – psykisk ohälsa och självmordshandlingar – implementering av resultat. 2010.

se till att utbildningen bedrivs som heltid och att säkra den garanterade undervisningstiden samt aktiviteter inom utbildningen som helhet.

I utredningens samråd har även framkommit många synpunkter på att mycket av vad som tidigare har bedrivits som lärarledd tid nu bedrivs som egenstudier och att unga elever inte är mogna att ta så mycket eget ansvar som det innebär. Många representanter för främst yrkesprogrammen anser att eleverna skulle behöva mer pedagogisk ledning, mer tid i skolan under lärares ledning och sammanhållna skoldagar.

Det förekommer att branschföreträdare påpekar att vissa skolor minskar tiden för mängd- och färdighetsträning inom yrkesprogrammen. Vissa påpekar att det är viktigt att ge utrymme för mängdträning inom ramen för APL och att eleverna kan behöva träna samma sak länge. Det påpekas ibland att det är lättare för elever på högskoleförberedande program att göra läxor hemma medan elever på yrkesprogram i många fall måste ha tillgång till t.ex. lokaler och utrustning.

11.2.6 Ger mer undervisningstid bättre resultat?

Undervisningstiden är en av gymnasieskolans viktigaste resurser, och en viss kvantitet när det gäller undervisningstid är nödvändig för att ge goda förutsättningar för lärande. OECD påpekar att hur mycket tid som ska avsättas för undervisning i olika ämnen är ett viktigt beslut inom alla utbildningssystem. Tillräcklig undervisningstid är en nödvändighet för lärande och likvärdighet, men att enbart öka antalet undervisningstimmar ökar inte automatiskt elevernas måluppfyllelse, enligt OECD. Skolor och utbildningssystem måste försäkra sig om att tillräcklig undervisningstid kombineras med rätt vägval när det gäller ämnesinnehåll, kompetenta lärare och goda lärmiljöer.⁶⁷

OECD har särskilt undersökt sambandet mellan undervisningstid i matematik och resultat och funnit att mer undervisningstid i genomsnitt leder till bättre resultat. Elevers socioekonomiska bakgrund får också mindre genomslag i skolsystem med relativt

⁶⁷ OECD: Pisa in focus, 54. 2015.

mycket undervisningstid i matematik. I vissa länder kan dock inte OECD se något tydligt samband mellan undervisningstiden och resultaten. Det kan förklaras av att elever lär sig olika mycket inom en viss undervisningstid. Detta understryker det faktum att såväl undervisningens kvalitet som dess kvantitet är viktiga faktorer.

OECD betonar att det är väsentligt att dels använda undervisningstiden väl eftersom den är begränsad, dels skapa förståelse hos eleverna för varför de ska lära sig ett visst ämnesområde. När elever förstår varför ett visst ämne är viktigt så blir mer undervisningstid ett effektivt sätt att förbättra elevernas måluppfyllelse.⁶⁸

11.3 Sammanfattande iakttagelser

Det finns som framgått exempel på brister när det gäller undervisningen i gymnasieskolan. Eleverna får i vissa fall en låg grad av lärarstöd i undervisningen och möter låga förväntningar. De gymnasiegemensamma ämnena på yrkesprogrammen kopplas inte heller alltid på ett meningsfullt sätt till programmet som helhet. Det betyder att eleverna inte alltid får den ledning och stimulans de behöver för sin kunskapsutveckling och för att nå så långt som möjligt.

Det finns sannolikt många orsaker till dessa brister. I utredningens arbete har särskilt betonats tidsbrist och en ökande arbetsbörda för lärare, vilket går ut över planeringen av undervisningen, liksom ett bristande pedagogiskt ledarskap på skolan och en organisation som saknar gemensamma strukturer för att underlätta genomförandet av undervisningen. Bristande kompetens när det gäller att ge ledning och stimulans till alla elever lyfts också fram.

Tillräcklig undervisningstid är en viktig förutsättning för lärande och många aktörer menar att det behövs mer lärarledd tid i gymnasieskolan. I vissa fall saknas dock ett arbete för att säkerställa att eleverna får den tid de har rätt till, och det är ibland osäkert om eleverna alls får den tiden. Huvudmän och rektorer kan inte alltid redovisa vilken undervisningstid eleverna fått. Det innebär också att elever och vårdnadshavare saknar möjlighet att följa upp hur rätten tillgodoses. Relationen mellan vad som ska ske inom

⁶⁸ OECD: Quality Time for Students, Learning In and Out of School. 2011.

utbildningen respektive undervisningen framstår i viss mån som otydlig. I vissa fall framstår dessutom skoldagarna som splittrade, vilket kan bidra till elevfrånvaro. Utredningen menar att det kan finnas en problematik som innebär att inte alla gymnasieutbildningar ger eleverna de förutsättningar som krävs för att utbildningen ska kunna bedrivas som heltidsstudier.

12 Stödåtgärder

Utöver utredningens övergripande uppdrag att ge elever bättre förutsättningar att nå målen med en gymnasieutbildning har utredningen också i uppdrag att se över bestämmelserna om stödåtgärder i gymnasieskolan och, om det finns behov, föreslå förändringar inom detta område. Utredningen ska dessutom analysera och, om det finns behov, föreslå möjligheter till särskilda anpassningar av utbildningen i gymnasieskolan och avvikelser från de nationella programmen på individnivå. Därutöver har utredningen i uppdrag att se över bestämmelserna om stödåtgärder i gymnasiesärskolan och undersöka om det finns anledning att ge elever i gymnasiesärskolan möjlighet att läsa kurser enligt grundskolans kursplaner. I detta kapitel redogör utredningen bl.a. för gällande stödbestämmelser samt för den problembild som finns kring hur arbetet med stöd fungerar i gymnasieskolan. Det som gäller särskilt för gymnasiesärskolan redogörs för i slutet av detta kapitel.

12.1 Allt fler elever i gymnasieskolan behöver stöd

Alla elever behöver någon form av ledning och stöd för sin kunskapsutveckling – en del mer, andra mindre. Av läroplanen för gymnasieskolan framgår att hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivåer. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt de elever som av olika skäl har svårigheter att nå målen för utbildningen. Alla som arbetar i skolan ska dels ge stöd och stimulans till alla elever så att eleverna utvecklas så långt som möjligt, dels uppmärksamma och stödja elever som är i behov av särskilt stöd.¹

¹ SKOLFS 2011:144.

Gymnasieskolans ansvar tar vid där grundskolans ansvar slutar och eleven ska alltså ges det stöd som behövs. Det är dock viktigt att understryka att grundskolan dessförinnan måste fylla sitt uppdrag. Det finns viss kritik mot att elever som kommer till såväl gymnasieskolans nationella program som till introduktionsprogrammen saknar de förkunskaper som krävs för att klara gymnasiestudierna. Utvecklingen av gymnasieskolan bör inte innebära att skolformen i ännu högre utsträckning får överta uppgifter som i första hand ingår i grundskolans uppdrag.

Genom den utveckling som har gjort att i princip alla ungdomar går i gymnasieskolan har dock behovet av stöd och specialpedagogiska insatser ökat. Skolinspektionen har konstaterat att ett mycket stort antal gymnasieelever är i behov av stödinsatser för att kunna fullfölja sina studier.² En liknande bild ges i en undersökning från Lärarförbundet där drygt 86 procent av de svarande gymnasielärarna uppger att elevers behov av stöd har ökat de senaste åren. Det innebär naturligtvis en utmaning för gymnasieskolan. En kvantitativ studie från Göteborgs universitet har visat att drygt 40 procent av eleverna får specialpedagogiskt stöd någon gång under sin grundskoletid.³ Enligt departementspromemorian *Tid för undervisning* har denna andel varit i stort sett oförändrad under lång tid.⁴ Pojkar, elever med utländsk bakgrund och elever med föräldrar som har låg utbildning var överrepresenterade bland de elever som fått specialpedagogiskt stöd. I departementspromemorian konstateras att det faktum att i princip alla elever går över från grundskolan till gymnasieskolan bör tala för att elevernas stödbehov är detsamma i de båda skolformerna. I och med att alla ungdomar förväntas gå en gymnasieutbildning är målgruppen densamma som i grundskolan, bara något äldre.

² Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015:04. 2005.

³ Giota J och Lundborg O: Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser. IPD-rapport 2007:03. 2007.

⁴ Ds 2013:50.

12.1.1 Elever som kan ha svårt att nå målen med utbildningen

Elever kan ha kognitiva svårigheter, koncentrationssvårigheter eller av olika skäl uppleva låg motivation och skoltrötthet, vilket påverkar möjligheterna att nå målen med utbildningen. Det finns elever för vilka särskilda behov uppstår under gymnasietiden, t.ex. om eleven råkar ut för en personlig kris. Den psykiska ohälsan hos unga ökar och det finns tydliga indikationer på att betydligt fler elever i åldersgruppen 13–18 år i dag har psykiska problem än för 20 år sedan.⁵ Vissa elever har också någon form av funktionsned-sättning, t.ex. dyslexi eller autism. En diagnos är dock inte en förutsättning för att få stöd i gymnasieskolan.

En ytterligare faktor som eventuellt kan påverka behovet av stöd i gymnasieskolan är att elever med lägre meritvärden i allt högre utsträckning söker sig till högskoleförberedande program.⁶ Det kan innebära att fler elever behöver stöd på de högskoleförberedande programmen, vilka sedan 2011 bl.a. ställer högre krav på godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk samt i engelska.

Samtidigt har målgruppen på introduktionsprogrammen förändrats sedan 2011 vilket kan medföra ett ökat behov av stöd på dessa program. Det beror dels på att allt fler elever är obehöriga till ett nationellt program, dels på möjligheten för elever som har gått i grundskolan att välja studier på ett introduktionsprogram. Dels innebär också den allt större gruppen nyanlända elever varav de flesta i gymnasieskolan befinner sig på ett introduktionsprogram att behovet av stöd för elever på introduktionsprogram ökar.

12.1.2 Allt fler nyanlända elever

En av de förändringar som just nu påverkar gymnasieskolan allra mest är att allt fler nyanlända elever påbörjar studier i gymnasieskolan. Nyanlända elever har mycket varierande skolbakgrund. Nyanlända som söker eller har fått asyl kan ha olika svåra upplevelser bakom sig som påverkar möjligheten att klara skolgången.⁷ Att elevgruppen växer ställer bl.a. ökade krav på bedömning av elevers

⁵ Se bl.a. MUCF: Ung i dag, 2015 och Mörk E, Sjögren A och Svaleryd H: Hellre rik och frisk: om familjebakgrund och barns hälsa, 2014.

⁶ Se mer om detta i avsnitt 14.3.3.

⁷ Skolverket: Allmänna råd med kommentarer, Utbildning för nyanlända elever, 2016.

kunskaper, på utredning av stödbehov, på studiehandledning på modersmålet och på samverkan mellan ämneslärare och studiehandledare. Det kan också vara svårt att avgöra om en nyanländ elevs stödbehov beror på bristande kunskaper i svenska eller på något annat. Av uppgifter från utredningens referens- och fokusgrupper framgår att dessa elever kan ha svårt att klara studierna på nationella program bl.a. eftersom studietakten uppfattas som hög och kravet på självständighet och eget ansvar för studierna är högt.

12.2 Övergången från grundskolan till gymnasieskolan

När en elev byter skolform finns en risk att betydelsefull information inte förs över till den nya skolan. Det kan påverka i synnerhet elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Eleverna kan t.ex. gå miste om fysiska och pedagogiska anpassningar eller bli bemötta på ett felaktigt sätt. Att övergången fungerar väl är därför en betydelsefull faktor för att eleverna ska lyckas med sina gymnasiestudier.⁸

12.2.1 Dokumentation vid överlämning mellan grundskola och gymnasieskola

Bestämmelser om samarbete och samverkan mellan grundskolan och gymnasieskolan finns i läroplanerna. I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet anges att skolan för att stödja elevernas lärande och utveckling i ett långsiktigt perspektiv ska sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till.⁹ I läroplanen för gymnasieskolan anges att gymnasieskolan ska samverka nära med de obligatoriska skolformerna.¹⁰

Skolverket lyfter fram tre faktorer som visat sig vara framgångsrika vid övergångar:

⁸ Se bl.a. Skolverket: Övergångar inom och mellan skolor och skolformer. Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan. 2014.

⁹ Läroplan för grundskolan (Lgr 11) avsnitt 2.5: Övergång och samverkan.

¹⁰ Läroplan för gymnasieskolan (Lgy11) avsnitt 2.4: Utbildningsval- arbete och samhällsliv.

- Den första handlar om vikten av ett förtroendefullt samarbete mellan skola och vårdnadshavare.
- Den andra lyfter fram betydelsen av samverkan och synkronisering.
- Den tredje belyser vikten av att dokumentationen om barn och elever behöver hålla en hög professionell nivå.¹¹

Skolverket betonar i sitt stödmaterial *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer* att det huvudsakliga syftet med dokumentationen vid en övergång är att ge den mottagande verksamheten information så att den kan möta eleven utifrån dennas behov och förutsättningar. Genom att få kännedom om vilka arbetssätt och hjälpmedel som fungerat i den avlämnande verksamheten ökar förutsättningen att eleven får ett adekvat bemötande och stöd i den nya skolverksamheten. Det kan vara en fördel om dokumentationen är kortfattad och distinkt. En professionellt utformad dokumentation är dessutom ofta enligt Skolverket en förutsättning för att vårdnadshavare ska ställa sig positiva till att dokumentationen överlämnas.

Syftet med överlämning av de aktuella uppgifterna från grundskolan till gymnasieskolan inför det att en elev påbörjar sin gymnasieutbildning är att eleven ska få så goda förutsättningar som möjligt att klara sina gymnasiestudier. Gymnasieskolan får genom uppgifter om tidigare anpassningar, stöd och elevens kunskapsnivå möjlighet att tidigt upptäcka stödbehov och att vidta de åtgärder som behövs för att redan från det att eleven börjar i gymnasieskolan säkerställa en så god studiesituation som möjligt för eleven.

12.2.2 Svårigheter när det gäller överlämning från grundskolan

Av utredningens samtal med fokusgrupper och referensgrupper samt vid verksamhetsbesök framgår att sättet att hantera frågan om överlämning mellan skolformerna varierar på ett betydande sätt mellan olika huvudmän och skolor. Vissa huvudmän har utformat överlämningsblanketter som personalen i grundskolan ska fylla i, i

¹¹ Skolverket: *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer. Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan*. 2014.

samband med antagningen till gymnasieskolan med uppgifter om enskilda elevers stödbehov och kunskapsnivå. Det förekommer även överlämningsmöten mellan representanter för grundskolan och gymnasieskolan där grundskolan informerar om enskilda elevers behov. Representanter för organisationer för funktionsnedsatta som utredningen haft samråd med pekar på att överlämningen är mycket betydelsefull för elever med funktionsnedsättning, så att nödvändiga anpassningar är gjorda när eleven börjar sina gymnasie-studier. Representanter för flera av dessa organisationer menar dock att överlämningen av uppgifter ofta inte fungerar på ett smidigt sätt och att ett stort ansvar faller på eleven själv och dennas anhöriga att informera gymnasieskolan om vilka anpassningar eleven behöver och tidigare har haft i grundskolan.

En praktisk orsak till att gymnasieskolan i vissa fall inte begär uppgifter om elever från grundskolan är en osäkerhet hos skolor och huvudmän om i vilken mån de uppgifter som överförs omfattas av sekretess. Detta blir i synnerhet aktuellt om grund- respektive gymnasieskolan i en kommun inte ligger under samma politiska nämnd, om eleven ska gå i en annan skola utanför kommunen eller har gått på en fristående skola.

Utredningen kan konstatera att de uppgifter som avser elevens situation i en kommunal grundskola vad gäller kunskapsresultat, bedömning av nyanlända elevers kunskaper, frånvaro samt eventuella åtgärdsprogram om särskilt stöd är offentliga och inte omfattas av sekretess.¹² Däremot gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående till denne lider men. Uppgifter om personliga förhållanden kan också hemlighållas om det kan antas att den enskilda eller någon närstående till denna lider men om uppgiften röjs.¹³ Sekretessen kan dock i dessa fall hävas genom samtycke av elevens vårdnadshavare.

Skolor med enskild huvudman omfattas inte av offentlighetsprincipen och fristående skolors handlingar är inte tillgängliga för vare sig allmänheten eller myndigheter. En fristående skola behöver därför aldrig lämna ut uppgifter eller handlingar till utomstående

¹² Prop. 2013/14:160.

¹³ 23 kap. 2–4 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

med undantag för de betygshandlingar som eleven får efter fullföljd utbildning och som ska lämnas till den kommun där skolan är belägen.¹⁴ För att skydda barn och elever i fristående skolor finns dock en bestämmelse om tystnadsplikt i skollagen, vilken innebär att en fristående skola inte får lämna ut uppgifter som anses som särskilt skyddsvärda¹⁵. Bestämmelsen motsvarar i princip det som gäller om sekretess i kommunala skolor. Tystnadsplikten innebär ett förbud mot att lämna ut uppgifter både muntligen och i en handling. Vid tystnadsplikt för en uppgift kan ett samtycke från eleven eller elevens vårdnadshavare (beroende på elevens ålder) göra att uppgiften ändå kan lämnas ut. En uppgiftsskyldighet enligt lag innebär inte heller obehörigt röjande av tystnadsplikt.¹⁶

Överlämning av uppgifter om t.ex. kunskapsresultat, frånvaro eller bedömning av nyanländas kunskaper omfattas inte av tystnadsplikten och bör därför kunna överlämnas till den gymnasieskola där eleven ska fortsätta sin utbildning. Uppgifter i åtgärdsprogram om t.ex. särskilt stöd bör också kunna överlämnas, men i de fall informationen innehåller uppgifter om personliga förhållanden krävs samtycke av eleven eller vårdnadshavaren. När uppgifterna kommit in till en kommunal gymnasieskola omfattas dessa av samma sekretessbestämmelser som den kommunala skolan i övrigt.

I betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor*¹⁷ föreslås att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Det skulle innebära att offentlighets- och sekretesslagen (OSL) blir tillämplig på fristående skolor. Betänkandet bereds vid tidpunkten för publiceringen av detta betänkande i Regeringskansliet.

Att många huvudmän och gymnasieskolor avstår från att efterfråga uppgifter från grundskolan beror emellertid inte enbart på en osäkerhet om vad som formellt gäller vid hanteringen av dessa. Utredningen har i fokus- och referensgrupper fått bilden att det bland vissa huvudmän och gymnasieskolor kan finnas en ovilja att begära ut uppgifter om vilka anpassningar grundskolan har gjort och vilken kunskapsnivå eleven befinner sig på, eftersom man

¹⁴ 29 kap. 18 § skollagen.

¹⁵ 29 kap 14 § skollagen.

¹⁶ Prop. 1995/96:200.

¹⁷ SOU 2015:82: Ökad insyn i fristående skolor.

menar att eleverna ska få börja sina gymnasiestudier utan att eventuella svårigheter i grundskolan påverkar lärarnas inställning till eleverna och deras förmåga. Enligt vissa lärare, rektorer och representanter för huvudmännens förvaltningsnivå som utredningen samrått med ska lärarna i gymnasieskolan alltså få bilda sig en egen uppfattning om eleverna utan att påverkas av vad som hänt i grundskolan. Förespråkarna för en mer systematisk överlämning av uppgifter mellan skolformerna pekar i detta sammanhang på risken för att viktiga insatser uteblir om t.ex. information om behov av stöd inte kommer gymnasieskolan till del eller försenas och att eleverna då inte får det stöd de behöver och har rätt till. Detta kan riskera att leda till att eleven kommer efter i studierna och inte får förutsättningar att nå uppsatta kunskapsmål, vilket i sin tur kan öka risken för studieavbrott.

Det bör i detta sammanhang även nämnas att överlämning av uppgifter mellan skolor är av stor vikt även när en elev byter gymnasieskola. Skolbyten i gymnasieskolan är relativt vanliga, inte minst när det gäller elever på introduktionsprogram.

12.3 Regleringen av stöd i gymnasieskolan

Den 1 juli 2014 ändrades reglerna om stöd och särskilt stöd i syfte att förtydliga bestämmelserna och skillnaderna mellan stöd och särskilt stöd samt för att förenkla lärarnas arbete med åtgärdsprogram och annan dokumentation. Man kan säga att det nu finns två generella former av stödinsatser: extra anpassningar och särskilt stöd. Båda formerna är tillämpliga i gymnasieskolan. Det har gått kort tid sedan skollagens bestämmelser om stöd förändrades och det är ännu för tidigt att utvärdera effekterna av reformen, men enligt utredningens referensgrupper och fokusgrupper är många rektorer och lärare positiva till regeländringarna. Mindre tid läggs nu på att utarbeta åtgärdsprogram och de nya bestämmelserna om extra anpassningar har flyttat fokus till undervisningens förmåga att möta alla elever. Samtidigt finns det hos många lärare och rektorer en frustration över att inte hinna eller ha kompetens nog att möta alla elevers individuella behov.

Regleringen av det stöd som ska ges i gymnasieskolan är förhållandevis omfattande. Den utgörs av övergripande bestämmelser

om att alla elever ska ges ledning och stimulans för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt målen för utbildningen, övergripande bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd samt bestämmelser om stödåtgärder enligt gymnasieförordningen. Vid en genomgång av gällande bestämmelser om stöd framstår det dock som att dessa inte alltid är samordnade, och i förarbetena till de övergripande bestämmelserna i skollagen har inte alltid hänsyn tagits till gymnasieskolan. Nedan följer en översiktlig genomgång och analys av gällande bestämmelser.

12.3.1 Stöd i form av extra anpassningar

Av förarbetena till skollagen framgår bl.a. att en elevs svårigheter i första hand ska lösas inom ramen för den ledning och stimulans för lärande och personlig utveckling som alla elever ska ges. Stödbestämmelserna innebär att stöd i första hand ska ges i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.¹⁸ Med stöd i form av extra anpassningar avses som huvudregel anpassningar som redan faller inom lärarnas kompetensområde.

I förarbetena till den nya bestämmelsen ges några exempel på extra anpassningar.¹⁹ Det kan innebära att en elev får hjälp att planera och strukturera ett schema över skoldagen eller extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Även ledning i att förstå texter, förklaringar av ett ämnesområde på ett annat sätt eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen är att anse som stöd i form av extra anpassningar. Särskilda läromedel eller särskild utrustning kan också ingå inom ramen för extra anpassningar.

12.3.2 Särskilt stöd

Om stöd i form av *extra anpassningar* inte räcker ska rektorn se till att elevens behov av särskilt stöd utreds. Samråd ska ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövt. Om det visar sig att en elev har behov av särskilt stöd ska rektorn besluta om ett åtgärds-

¹⁸ 3 kap. 5 a § skollagen.

¹⁹ Prop. 2013/14:160.

program.²⁰ Ett åtgärdsprogram är ett redskap för planering och utveckling av den pedagogiska verksamheten för eleven och ska säkerställa att eleven får det stöd han eller hon behöver. En avsikt med de nya bestämmelserna var att färre åtgärdsprogram skulle behöva utarbetas.²¹

Särskilt stöd innebär insatser av mer ingripande eller omfattande karaktär som normalt sett inte är möjliga att genomföra för lärare inom den ordinarie undervisningen. Enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid kan vara att betrakta som stöd i form av extra anpassningar medan mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd.²² Av skollagen framgår att som huvudregel ska särskilt stöd ges inom den grupp som eleven tillhör.²³

För grundskolan finns bestämmelser om att särskilt stöd kan utgöras av placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning, eller av anpassad studiegång.²⁴ Dessa bestämmelser är inte tillämpliga i gymnasieskolan. Inom gymnasieskolan har det traditionellt sett inte funnits samma behov av gruppindelning eftersom skolformen bygger på att eleverna själva väljer studieväg. Varken i lagen eller i förarbetena nämns skolformsspecifika exempel på insatser som kan utgöra särskilt stöd i gymnasieskolan. Omfattande specialpedagogiska insatser utgör dock självfallet särskilt stöd även i gymnasieskolan. Det kan t.ex. handla om att eleven har en elevassistent.

I skollagen framgår också att behovet av särskilt stöd även ska utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.²⁵ Av förarbetena framgår att bestämmelsen avser sådana situationer där en elev behöver särskilt stöd även om det just då inte finns anledning att befara att eleven inte ska nå de kunskapskrav som minst ska nås, dvs. om det finns anledning att befara att eleven inte kommer att bli få godkänt betyg.²⁶

²⁰ 3 kap. 8–9 §§ skollagen.

²¹ Prop. 2013/14:160.

²² Prop. 2013/14:160.

²³ 3 kap. 7 § skollagen.

²⁴ 3 kap. 11–12 §§ skollagen.

²⁵ 3 kap. 8 § skollagen.

²⁶ Prop. 2009/10:165.

12.3.3 Huvudmannens och rektorns ansvar för resursfördelningen

När såväl ledning och stimulans som extra anpassningar och särskilt stöd diskuteras är resursfrågan central. Huvudmannen har ett övergripande ansvar för utbildningen och för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar.²⁷ Det innebär bl.a. att huvudmannen behöver se till att skolorna har förutsättningar i form av t.ex. tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att leva upp till skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd. Kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet utifrån elevernas olika förutsättningar och behov.²⁸ I skollagen finns dessutom bestämmelser om s.k. tilläggsbelopp som ska lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd.²⁹ På så sätt kan skolan leva upp till sitt kompensatoriska uppdrag att ta hänsyn till alla elevers olika behov, där en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar.³⁰

Det är rektorn som ansvarar för att ge lärare och övrig skolpersonal på skolenheten förutsättningar för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Extra anpassningar ska därmed kunna hanteras inom ramen för de resurser som lärarna har tilldelats. Rektorn ansvarar för att fördela resurser inom enheten utifrån elevernas olika förutsättningar och behov.³¹ Det innebär också att rektorn vid behov kan behöva omprioritera resurser på skolenheten. Ibland är det dock inte tillräckligt att rektorn omprioriterar resurserna utan rektorn kan behöva begära mer resurser av huvudmannen. Då kan huvudmannen behöva skjuta till resurser för att den enskilda skolan ska kunna leva upp till lagens bestämmelser om stödinsatser.

²⁷ 2 kap. 8 § skollagen.

²⁸ 2 kap. 8 a § skollagen.

²⁹ 16 kap. 54 § skollagen.

³⁰ Jfr 1 kap. 4 § andra stycket skollagen.

³¹ 2 kap. 10 § skollagen.

12.3.4 Stödåtgärder enligt gymnasieförordningen

Utöver skollagens bestämmelser om stöd finns det kompletterande bestämmelser i gymnasieförordningen om stödåtgärder i gymnasieskolan. I vissa fall handlar dessa om anpassningar av utbildningen och avvikelser från de nationella programmen på individnivå.³² Det är dock i vissa fall oklart om åtgärderna är att betrakta som extra anpassningar, särskilt stöd eller andra former av stödåtgärder.

Rätt att gå om en kurs

I gymnasieförordningen finns bl.a. en bestämmelse om att en elev som inte har fått godkänt betyg, dvs. som inte har fått lägst betyget E på någon eller några kurser, har rätt att gå om dessa minst 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.³³ Om det finns särskilda skäl får dessutom elever som fått betyget F på en stor del av kurserna under ett läsår också gå om kurser som eleven fått lägst betyget E på under läsåret. Även elever som byter studieväg får, om det finns särskilda skäl, gå om kurser som eleven tidigare fått lägst betyget E på. I gymnasieförordningen regleras även rätten att göra om gymnasiearbetet. En elev som inte har fått godkänt betyg i gymnasiearbetet har rätt att göra om det ytterligare en gång.³⁴

Bestämmelsen innebär alltså en rätt att få ta del av motsvarande undervisning en gång till eller av motsvarande förutsättningar för att göra om gymnasiearbetet. Det finns ingen bestämmelse som begränsar rätten att gå om en kurs till att detta måste ske under de tre läsår som en utbildning på ett nationellt program normalt sträcker sig. Huvudmannen ansvarar därmed för att de elever som behöver får denna rätt tillgodosedd under dessa läsår eller i direkt anslutning därefter.

³² 9 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

³³ Rätten att gå om en kurs regleras i 9 kap. 1–3 §§ och 8 kap. 23 § gymnasieförordningen.

³⁴ 9 kap. 5 § gymnasieförordningen.

Individuellt anpassat program

I gymnasieförordningen anges vidare förutsättningar för individuellt anpassat program, dvs. att en elevs utbildning i gymnasieskolan får avvika från vad som annars gäller för ett nationellt program genom att vissa kurser byts ut. Detta kan bli fallet under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda, nämligen att utbildningen kan hänföras till ett nationellt program, att kraven för examen från det aktuella programmet kan uppfyllas och att beslutet fattas före utgången av det andra läsåret.³⁵

I förarbetena framhålls behovet av flexibilitet på individnivå. En anpassning kan underlätta för eleven vid byte av program genom att eleven får tillgodoräkna sig redan godkända kurser. En förlängd studietid till följd av programbyten kan därmed undvikas. De aktuella examenskraven på programmet utgör en begränsning av de kurser som kan bytas ut och det medför att det inte kan bli fråga om mer än ett begränsat antal poäng som kan anpassas. Beslutet ska fattas före utgången av det andra läsåret.³⁶

I propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* framgår att individuellt anpassat program inte är tänkt som en stödåtgärd men att det för den enskilda eleven kan vara en bättre lösning än att behöva börja om.³⁷ Dock kan en individuell anpassning för en enskild elev vara ett alternativ till reducerat program, vilket endast ska tillämpas restriktivt och i de fall inga andra åtgärder fungerat.

Reducerat program

Reducerat program innebär att eleven befrias från undervisning i en eller flera kurser eller från gymnasiearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt.³⁸ En gymnasieexamen får inte utfärdas om eleven följer ett reducerat program.³⁹

³⁵ 9 kap. 4 § gymnasieförordningen.

³⁶ Prop. 2008/09:199.

³⁷ Prop. 2008/09:199.

³⁸ 9 kap. 6 § gymnasieförordningen.

³⁹ 8 kap. 4 § gymnasieförordningen.

Rektorn beslutar om reducerat program inom ramen för ett åtgärdsprogram. Av de allmänna råden om att utarbeta åtgärdsprogram framgår att rektorn bör pröva alla möjligheter för att en elev ska kunna fullfölja ett fullständigt program i gymnasieskolan på avsedd tid innan skolan fattar ett eventuellt beslut om reducerat program.⁴⁰

Förlängd undervisning

En utbildning på ett nationellt program är tänkt att läsas under tre års tid och elever som är i behov av stöd ska få det under utbildningens gång. I gymnasieförordningen finns dock även bestämmelser om förlängd undervisning. Det är huvudmannen som får besluta att undervisningen på ett nationellt program för en elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre år om eleven har läst ett reducerat program eller om det med hänsyn till elevens förutsättningar i övrigt finns särskilda skäl för det.⁴¹ När det gäller denna åtgärd är det alltså huvudmannen som fattar beslutet, även om bedömningen bygger på pedagogiska hänsyn och trots att det är rektorn som beslutar om reducerat program. Det är oklart vad som ligger bakom denna ansvarsfördelning och det förefaller även oklart om åtgärden är att betrakta som särskilt stöd eller inte.

Specialklasser

Specialklasser får enligt gymnasieförordningen inrättas för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen.⁴² Dessa möjligheter har funnits sedan lång tid tillbaka i gymnasieförordningen och ändrades inte heller i och med den nya skollagens införande. Regleringen skiljer sig från den för grundskolan på så sätt att det i grundskolan innebär myndighetsutövning

⁴⁰ Skolverket: Allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. 2014.

⁴¹ 9 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁴² 9 kap. 8 § gymnasieförordningen.

när man beslutar om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning för en elev.⁴³

Enligt internationella överenskommelser som Sverige ställt sig bakom, bl.a. FN:s standardregler, ska särskiljande lösningar undvikas. Standardreglerna syftar till att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet och de betonar bl.a. att utbildning för barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning är en integrerad del av den ordinarie utbildningen.⁴⁴

För döva och hörselskadade ungdomar finns i dagsläget särskilda riksgymnasier.⁴⁵ Det finns även möjlighet att anordna s.k. Rh-anpassad gymnasieutbildning för elever med ett svårt rörelsehinder.⁴⁶ Elever med synnedsättning som enda funktionsnedsättning kan dock i dag få sin utbildning i reguljär klass i gymnasieskolan. Även elever med ”andra uttalade studiesvårigheter” kan i dag få sin utbildning inom den reguljära utbildningen i gymnasieskolan, utan särskiljande lösningar. Eleverna har rätt till stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd om det behövs. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskraven ska också ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.⁴⁷

I betänkandet *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar* föreslås 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.⁴⁸ SAK-miljöer motsvarar det som i dag kallas t.ex. hörselklass eller kommunikationsklass. Förslaget innebär bl.a. att eleverna kan söka till en SAK-miljö vid en skola och få en fast skolplacering där. Förslaget innebär att gymnasieelever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning ska kunna tas emot i en SAK-miljö såväl på nationella program som på introduktionsprogram i gymnasieskolan respektive på nationella eller individuella program i gymnasiesärskolan. I betänkandet framhålls

⁴³ Jfr 3 kap. 11 § skollagen.

⁴⁴ Förenta nationernas standardregler, resolution 48/96.

⁴⁵ 15 kap. 9 § skollagen; 10 kap. gymnasieförordningen.

⁴⁶ 15 kap. 9 § skollagen; 11 kap. gymnasieförordningen.

⁴⁷ 3 kap. 3 § skollagen.

⁴⁸ SOU 2016:46: *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*.

att den föreslagna möjligheten att inrätta SAK-miljöer i gymnasieskolan borde minska behovet av specialklasser.

Studiehandledning på modersmålet

För elever med annat modersmål än svenska är såväl första- som andraspråket viktigt för att säkra en fortsatt språk- och kunskapsutveckling som leder till skolframgång.⁴⁹ En elev som inte klarar att följa undervisningen på svenska ska få stöd i form av studiehandledning på sitt modersmål i ett eller flera ämnen.⁵⁰ Formen för hur studiehandledning ska genomföras är dock inte reglerad. Den kan erbjudas i olika former, t.ex. som tillfällig insats i form av extra anpassning när en elev behöver en introduktion på sitt modersmål till viss ämnesundervisning, såsom förklaringar av olika ämnesspecifika begrepp. Studiehandledning kan även efter utredning tillhandahållas som särskilt stöd under längre tid i ett eller flera ämnen. I så fall ska åtgärden anges i ett åtgärdsprogram. Studiehandledning kan innebära att eleven får hjälp före, under eller efter lektionen.⁵¹

Det kan i sammanhanget nämnas att skolhuvudmän får överlämna uppgifter som avser studiehandledning på modersmål på entreprenad till en annan huvudman. Studiehandledning på modersmålet kan även bedrivas som fjärrundervisning, antingen inom den egna organisationen eller på entreprenad. Uppgifterna får dock endast överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.⁵²

⁴⁹ Bunar, N (red.): Nyanlända och lärande. 2015.

⁵⁰ 9 kap. 9 § gymnasieförordningen.

⁵¹ Skolverket: Studiehandledning på modersmålet. 2015; se även SOU 2016:12: Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.

⁵² Prop. 2015/16:173, bet. 2015/16:UbU18, rskr. 2015/16:315.

Andra individuella anpassningar av utbildningen

Byte av studieväg

Byte av studieväg regleras i gymnasieförordningen, dock inte i stöd-kapitlet.⁵³ Huvudmannen får besluta att eleven ska få byta studieväg efter det att eleven har fått yttra sig och om eleven uppfyller behörighetskraven för den önskade studievägen. Orsaker till program- eller inriktningsbyten är ofta att eleven inte trivs på utbildningen eller att eleven upplever sig ha valt fel utbildning.

Byte av studieväg är en åtgärd av strukturell karaktär, inte en stödåtgärd i sig. Åtgärden kan heller inte ersätta extra anpassningar eller särskilt stöd. Elever som vill byta utbildning kan dock behöva erbjudas olika typer av stöd för att underlätta bytet och för att inte förlora utbildningstid. Byte av studieväg kan också föranleda åtgärder som t.ex. individuellt anpassat program.

Utökat program

Det finns också vissa möjligheter för en elev att läsa fler kurser än vad som ingår i den ordinarie studievägen.⁵⁴ Så kallat utökat program innebär att en elev får delta frivilligt i undervisning i en eller flera kurser som ligger utanför elevens fullständiga program, om eleven på ett tillfredsställande sätt kan antas genomföra såväl kurserna på den ordinarie studievägen som de frivilliga kurserna. Beslutet fattas av rektorn och kräver en individuell bedömning.

För elever på yrkesprogram gäller dock att de har rätt att som utökat program läsa de kurser som krävs för grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå *utan* särskilt beslut. Eleven måste i det fallet ha anmält att den vill läsa de aktuella kurserna senast vid utgången av det andra läsåret.

En elev som följer ett utökat program har rätt till en utökad garanterad undervisningstid utöver vad som gäller för ett fullständigt program.⁵⁵ Enligt den utredning som föregick Gy11 bör

⁵³ 7 kap. 9 § gymnasieförordningen.

⁵⁴ 4 kap. 23 § gymnasieförordningen

⁵⁵ 4 kap. 23 § gymnasieförordningen; 16 kap. 18 § och 19 kap. 20 § skollagen.

den utökade undervisningstiden stå i proportion till utökningen av poängen.⁵⁶

12.4 Hur långt sträcker sig elevens rätt till stöd?

Vad gäller elever i grundskolan framgår det av skollagen att det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.⁵⁷ Utgångspunkten i grundskolan är således att alla elever ska kunna lämna grundskolan med godkända betyg i samtliga ämnen. Av förarbetena till skollagen framgår att uttrycket ”på det sätt och i den omfattning som behövs” innebär att det inte bara gäller stöd i en viss omfattning utan att det också måste övervägas på vilket sätt stödet bäst kan ges.⁵⁸

Det framhålls i förarbetena att det är viktigt att bedömningen av elevens stödbehov görs utifrån en helhetsbild av vad som ger eleven bästa förutsättningar att uppnå kunskapskraven.⁵⁹ Uttalandet tar dock framför allt sikte på grundskolan och övriga obligatoriska skolformer.

I gymnasieskolan ska bedömningen av elevens behov av stöd göras utifrån hur eleven utvecklas mot att nå kunskapskraven i olika kurser eller utifrån om eleven har andra svårigheter i skolsituationen. Någon motsvarighet till bestämmelsen om utformningen av det särskilda stödet i grundskolan finns inte för gymnasieskolan. Frågan om hur långt skolans ansvar sträcker sig när det gäller att ge stöd på den ordinarie studievägen i gymnasieskolan har diskuterats i olika lagstiftningssammanhang från slutet på 1990-talet, och frågan har rests om huruvida en begränsning borde införas för gymnasieskolan, eftersom skolformen inte omfattas av skolplikt och elever i stor utsträckning själva väljer studieväg i gymnasieskolan. Rätten till stöd i gymnasieskolan har dock aldrig begränsats i skollagen. I stället preciseras skolans ansvar 2011 i den reviderade läroplanen.⁶⁰ Där framgår att det är skolans ansvar att varje elev på ett nationellt program ges

⁵⁶ SOU 2008:27: Framtidsvägen.

⁵⁷ 3 kap. 10 § skollagen.

⁵⁸ Prop. 2009/10:165.

⁵⁹ Prop. 2013/14:160.

⁶⁰ SKOLFÖS 2011:144.

möjlighet att uppnå kraven för en gymnasieexamen. Där framgår även att det är skolans ansvar att varje elev som avslutat ett introduktionsprogram har tillräckliga kunskaper för fortsatt utbildning eller uppnår förberedelse för etablering på arbetsmarknaden. Gymnasieskolans ansvar för att ge elever stöd är därför långtgående.

12.5 Begränsad kunskap om vilka stödinsatser som fungerar

Kunskapen är begränsad vad gäller vilka generella stödåtgärder som är mest verkningsfulla när elever behöver stöd i gymnasieskolan. Vissa indikationer finns dock på generella åtgärder som fungerar. Elever i behov av stöd kan t.ex. behöva en mer *konkretiserad undervisning* med meningsfulla, konkreta uppgifter och aktiviteter. Att göra *kognitiva associationer* och sammankopplingar till saker som eleverna redan känner till kan vara särskilt viktigt för elever i behov av stöd. Elever i behov av stöd kan också behöva *färre distraktioner* och möjlighet att arbeta i lugnare miljöer.⁶¹ Vidare kan eleverna behöva *träna arbetsminnet* och få upprepade instruktioner. Det har visat sig vara möjligt att förbättra sitt arbetsminne och att hjärnan har stor plasticitet genom hela livet, även om arbetsminnet utvecklas mest från barndom upp till vuxen ålder.⁶²

I en forskningsöversikt baserad på metaanalyser av studier som omfattar även äldre elever visar Vetenskapsrådet att tre av fem undersökta arbetsätt i form av generella pedagogiska stödinsatser visar goda effekter när det gäller att elever med svårigheter ska nå kunskapsmålen.⁶³ De tre arbetsätten är kamratlärande, explicit undervisning och träning i metakognitiva strategier. Datorstött undervisning verkar dessutom vara effektiv för att stödja elever med svårigheter i matematikundervisningen.

Kamratlärande bygger på att elever undervisar varandra under överinseende av lärare. *Explicit undervisning* bygger på att elever på

⁶¹ Se bl.a. Cooter K och Cooter R: One size doesn't fit all: Slow learners in the reading classroom, *The Reading Teacher*, Vol. 57, No. 7, April 2004, International Reading Association, pp. 680-684. 2004.

⁶² Klingberg T: *Den översvämmade hjärnan: en bok om arbetsminne, IQ och den stigande informationsfloden*. 2009.

⁶³ Vetenskapsrådet: *Tre forskningsöversikter inom området specialpedagogik/inkludering*. Delrapport från SKOLFORSK-projektet. 2015.

ett strukturerat och tydligt målinriktat sätt får träna olika färdigheter och sedan löpande utvärdera sitt lärande, medan läraren övervakar och ger feedback. Forskaren John Hattie betonar att eleverna i ett sista steg också kan behöva befästa vad de lärt sig genom att kunna visa att de kan överföra och applicera sina nya kunskaper på ett nytt område.⁶⁴ Målet med *metakognitiva strategier* är att eleverna ska utveckla ett allt mer autonomt lärande. Metakognitiva strategier handlar om att lära sig tänka om det egna tänkandet. När elever får i uppgift att tänka ut och välja olika strategier för att lösa en viss uppgift behövs förmåga till metakognitiva strategier. För elever som benämns som underpresterande framkommer att metakognitiva stödinsatser för att främja elevernas studieförmåga har god effekt.

I Vetenskapsrådets forskningsöversikt påpekas att det är angeläget med ytterligare forskning för att ge lärare och skolor vägledning om vilka pedagogiska åtgärder som ger god effekt för elever i behov av särskilt stöd. Kunskapen om vilka pedagogiska åtgärder som bör användas, hur de bör utformas och för vilka elever, behöver fördjupas och fler tillförlitliga studier krävs. I utredningens samråd har det bl.a. framkommit att lärare önskar mer kunskap om hur man kan arbeta med extra anpassningar i alla ämnen i gymnasieskolan.

12.6 Hur fungerar arbetet med stöd i gymnasieskolan?

Ovan har de bestämmelser som gäller för arbetet med olika stödinsatser i gymnasieskolan beskrivits och viss forskning vad gäller generella stödinsatser kort sammanfattats. Till skillnad från när det gäller grundskolan har relativt få studier gjorts när det gäller hur stöd inom gymnasieskolan fungerar i praktiken. Skolinspektionen har dock pekat på brister i gymnasieskolors arbete med att dels utreda elevers stödbehov, dels dokumentera, åtgärda och följa upp resultatet av vidtagna åtgärder. Enligt myndighetens årsredovisning 2015 fick hela 41 procent av de granskade gymnasieskolorna kritik för brister inom bedömningsområdet särskilt stöd.⁶⁵

⁶⁴ Hattie J: Visible Learning. 2009.

⁶⁵ Skolinspektionen: Årsredovisning 2015. Andelen har dock sjunkit jämfört med 2014 då den var 48 procent.

Bristande stöd framhålls i olika sammanhang som en av de huvudsakliga orsakerna till studieavbrott,⁶⁶ se även kapitel 5. Elever som inte har fullföljt sina studier säger att de hade behövt ett stöd som bättre motsvarade deras behov, att de fick för lite stöd, att stödet inte var anpassat för deras problem eller att det sattes in för sent.⁶⁷ Om stödinsatser har satts in alltför sent eller i alltför liten utsträckning i grundskolan, och om eleven upplever sig ha bristande förkunskaper från grundskolan och därmed mycket att ta igen, kan arbetet med stöd i gymnasieskolan försvåras.

12.6.1 Mer av samma sorts stöd

Skolinspektionen påvisar att skolorna ofta använder sig av generella standardlösningar när det gäller stöd; man ger helt enkelt det stöd man är van vid att ge och det saknas en variation i utbudet av stödinsatser. Stödinsatserna är ofta kvantitativa, dvs. eleverna erbjuds fler lektioner och mer tid. Andra former av stöd innebär att innehållet reduceras eller förenklas.⁶⁸ Dessa åtgärder upprepas ofta, även om de inte visar sig ge effekt. Om inlämningstider skjuts upp riskerar det att bildas resthöggar som skapar en ny källa till stress för eleven. Om restuppgifterna inte samordnas mellan lärare och om elevens mentor inte följer upp detta med eleven, kan resultatet bli att eleven lämnas ensam med ett övermäktigt ansvar och att uppgifterna helt enkelt inte blir gjorda.

12.6.2 Särskiljande stöd

Trots att särskilt stöd som huvudregel ska ges inom den ordinarie gruppen används ofta särskiljande lösningar i gymnasieskolan. Den tidigare nämnda bestämmelsen om specialklasser utgör ett exempel på särskiljande stöd, även om den specifika bestämmelsen dock enligt vad utredningen har kännedom om tillämpas i mycket begränsad utsträckning. Men enligt Skolverkets tidigare utbild-

⁶⁶ Se bl.a. Temagruppen unga i arbetslivet: 10 orsaker till avhopp. 2013.

⁶⁷ Se bl.a. Skolverket: Varför hoppade du av? 2007.

⁶⁸ Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

ningsinspektion⁶⁹ konstateras att stöd i gymnasieskolan ofta ges i form av en ”stuga”, t.ex. en mattestuga, dvs. ett slags öppet hus där det vid vissa tider finns lärare tillgängliga. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av gymnasieskolans förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning visar att flera former av särskilt stöd har en exkluderande karaktär, trots att målet är att skolans insatser för elevens lärande så långt som möjligt ska ske genom variation av den ordinarie undervisningen eller i anslutning till den. Elevens stödbehov ledde, enligt granskningen, vanligen till en lösning utanför den ordinarie undervisningen, inte till att undervisningen förändrades.⁷⁰

Särskiljande lösningar har i grundskolan visat sig riskera att ge eleverna mindre tid för betygsgrundande uppgifter jämfört med andra elever. Det kan innebära att elever som egentligen skulle ha behövt mer undervisningstid än andra elever i stället får mindre tid.⁷¹ En studie från Göteborgs universitet visar att det finns ett negativt samband mellan specialpedagogiskt stöd och måluppfyllelse i årskurs 9.⁷² Elever som fått specialpedagogiskt stöd når målen i mindre utsträckning än elever som inte fått det. I studien genomfördes kognitiva tester som visar att elever som fått specialpedagogiskt stöd också hade sämre förutsättningar för skolarbetet. Det betyder att de specialpedagogiska insatserna kan ha haft en positiv effekt på elevernas studieprestationer men att effekten helt enkelt inte var tillräckligt stark för att fullt ut kompensera för elevernas sämre förutsättningar. Det kan dock inte uteslutas att det specialpedagogiska stödet har haft *negativ* effekt på elevernas studieresultat. Detta sägs också i nämnda studie, med hänvisning till tidigare studier som bl.a. visar att särskilt stöd som innebär särskiljande lösningar kan påverka en elevs självuppfattning och värdering av den egna förmågan negativt.⁷³ Det finns en risk att eleverna ser

⁶⁹ Skolverket: Utbildningsinspektionen 2004 – Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten. Rapport 266. 2005.

⁷⁰ Skolinspektionen: Varannan i mål. Om gymnasieskolors (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning. 2009.

⁷¹ Tinglev I: Inkludering i svårigheter: tre timplanebefriade skolors svenskundervisning. Avhandling. Umeå universitet, Institutionen för barn- och ungdomspedagogik, specialpedagogik och vägledning. 2005.

⁷² Giota J och Lundborg O: Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser. IPD-rapport 2007:03. 2007.

⁷³ Emanuelsson, I och Persson B: Differentiering, specialpedagogik och likvärdighet. En longitudinell studie av skolkarriärer bland elever i svårigheter. Pedagogisk forskning i Sverige 7(3). 2002.

sig som avvikande och får ta emot negativa kommentarer av andra elever, vilket gör att de upplever just särskiljande insatser som mycket negativt.⁷⁴

En avhandling från Stockholms universitet 2015 visar att tendensen att i stor utsträckning erbjuda särskiljande stödinsatser i gymnasieskolan verkar kvarstå. Det vanligaste är att tillhandahålla särskilt stöd utanför ordinarie lektionstillfälle.⁷⁵ Av samma avhandling framgår att drygt 40 procent av de gymnasieskolor som ingick i studien använder nivågruppering som stödinsats. Nivågruppering används i särskilt stor utsträckning av skolor som har lägre och mer varierade meritvärden.

12.6.3 Stödet utgår inte från utbildningen som helhet

Skolverkets tidigare utbildningsinspektion konstaterade att det vanligaste är att eleven får särskilt stöd i s.k. kärnämnen, t.ex. i matematik. Särskilt stöd i gymnasieutbildningarnas karaktärsämnen är däremot mycket ovanligt.⁷⁶ Denna bild har också framkommit i utredningens referens- och fokusgrupper. Enligt den information utredningen har fått är stöd i samband med karaktärsämnen inom arbetsplatsförlagt lärande (APL) ännu mer ovanligt, trots att det inte finns något undantag från bestämmelserna om stöd när det gäller APL.

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 enbart har behov av stöd i ett enskilt ämne. I de flesta fall kan en samordning mellan lärare t.ex. när det gäller arbetssätt och hjälpmedel bidra till att skapa mer sammanhang och kontinuitet i utbildningen för eleven. Men det

⁷⁴ Groth D: Uppfattningar om specialpedagogiska insatser – aspekter ur elevers och lärares perspektiv. Avhandling. Luleå: Luleå tekniska universitet, Institutionen för utbildningsvetenskap, 2007. Studien gäller främst elever som går i årskurs 9; Heimdahl Mattson E och Roll-Pettersson L: Segregated groups or inclusive Education? An interview study with students experiencing failure in reading and writing. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 51(3). 2007.

⁷⁵ Ramberg J: *Special Education in Swedish Upper Secondary Schools, Resources, Ability Grouping and Organisation*. 2015.

⁷⁶ Skolverket: *Utbildningsinspektionen 2004 – Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten*. Rapport 266. 2005.

förkommer förstås också att en elev bara har stödbehov i ett ämne. I sådana fall pekas, enligt utredningens erfarenhet, ofta ämnet matematik ut som det enskilt svåraste ämnet för eleven.

I utredningens samråd har det vidare framkommit att gymnasieskolans kursutformning bidrar till svårigheterna att ge adekvat stöd. Kraven på stödåtgärder är i huvudsak kopplade till att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås för ett godkänt betyg. Kunskapskraven gäller enskilda kurser. En stor del av kursen kan dock ha genomförts innan extra anpassningar eller särskilt stöd sätts in och sedan tar kursen slut utan att stödåtgärderna följer med i resten av utbildningen. Detta skapar brister i kontinuitet när det gäller stödet och bidrar inte till att stärka helheten i elevens utbildning.

I referensgrupper och fokusgrupper som utredningen har talat med har det framkommit att en jämnare fördelning av undervisningen under längre tid, t.ex. fyra år, i vissa fall kan vara att föredra framför en förlängning av undervisningen som sätts in som ett slags nödåtgärd i slutet av utbildningen.

12.6.4 Ibland saknas rimliga förutsättningar och relevant kompetens

Det har i utredningens arbete framkommit att det hos många lärare finns en mycket stor frustration där man upplever sig inte kunna möta alla elevers individuella behov.⁷⁷ Skyldigheten att ge extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen verkar inte alltid åtföljas av rimliga förutsättningar eller relevant kompetens. En undersökning från Lärarförbundet visar dock att 97 procent av lärarna tror att mer stöd skulle göra att fler elever klarar av sina gymnasiestudier på tre år.⁷⁸

Enligt Skolverkets undersökning *Attityder till skolan* från 2012 anser 73 procent av gymnasielärarna att de har tillräcklig kunskap och kompetens för att upptäcka elever i behov av särskilt stöd.⁷⁹ Däremot anser bara 57 procent av gymnasielärarna att de har till-

⁷⁷ Se även t.ex. Assarson, I: Talet om en skola för alla. Pedagogers meningskonstruktion i ett politiskt uppdrag. Avhandling. Malmö: Malmö högskola. 2007.

⁷⁸ Lärarförbundet: Särskilt stöd och arbetsbelastning i gymnasieskolan. 2015.

⁷⁹ Skolverket: Attityder till skolan. 2012. I undersökningen för 2015 anges inte andelar för gymnasieskolan separat.

räcklig kunskap och kompetens att själva stödja dessa elever. Ju längre tid lärarna har arbetat, desto säkrare är de dock på att de har tillräcklig kunskap. Andelen lärare som anser sig ha kunskap och kompetens nog att stödja elever i behov av särskilt stöd ökar något i 2015 års attitydundersökning, och över tid har differensen minskat mellan att kunna upptäcka dessa elever och att sedan också kunna stödja dem. Hälften av lärarna anser dock att stödet för lärare att undervisa elever med olika behov och förutsättningar är ganska eller mycket dåligt. Bara 4 procent av lärarna svarade att stödet är mycket bra.

På många skolor har eleverna en mentor. En central framgångsfaktor för att lyckas med att förhindra studieavbrott är enligt Skolinspektionen att bygga förtroendefulla relationer med eleverna. Här spelar mentorn en viktig roll. Samtidigt upplever många mentorsrollen som svår och att det behövs fortbildning. I de fall stödet brister kan det hänga samman med att mentorns roll är otydlig.⁸⁰

Det är rektorns och huvudmannens ansvar att ge de förutsättningar som behövs för att läraren ska kunna genomföra en välplanerad undervisning utifrån elevernas behov. Det är dessutom rektorns ansvar att ge alla lärare möjligheter att samverka när det gäller t.ex. didaktiska frågor.⁸¹ Begränsade möjligheter till pedagogiska diskussioner mellan lärare kan innebära sämre förutsättningar för att anpassa undervisningen.

12.6.5 Elevhälsan används alltför sällan som resurs

Som framkommit i avsnitt 5.5.3 finns kritik mot vissa skolors arbete med att ge förutsättningar för elevhälsans arbete. Enligt Skolinspektionen används elevhälsans samlade kompetens sällan som resurs för att utveckla lärares sätt att anpassa undervisningen till elevers olika behov eller för att arbeta med generella anpassningar i undervisningen vilka kan gagna alla elever.⁸² Elevhälsans ansvar framstår inte heller som tydligt gentemot eleverna.

⁸⁰ Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott, 2015.

⁸¹ SKOLFS 2011:144.

⁸² Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott, 2015.

Enligt Skolinspektionen är det i praktiken ofta lärarens ansvar att kartlägga och utreda elevernas behov, åtminstone i grundskolan. Det kan dock innebära att det saknas specialpedagogisk kompetens, vilket är problematiskt inte minst för elever som har olika funktionsnedsättningar.⁸³ Denna bild har också framkommit i utredningens samråd.

Enligt en undersökning av Lärarförbundet uppger hälften av gymnasielärarna att antalet speciallärare och specialpedagoger sällan eller aldrig är anpassat efter behovet bland eleverna på den enskilda skolan.⁸⁴ Samtidigt bedömer 97 procent av lärarna i undersökningen att kvaliteten på arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd blir bättre om en speciallärare eller specialpedagog deltar i arbetet. En avhandling från 2015 visar att det enbart finns specialpedagogiska resurser (utbildad speciallärare eller utbildad specialpedagog) på drygt 60 procent av Sveriges gymnasieskolor, liksom att sannolikheten att det finns specialpedagogiska resurser är betydligt större på kommunala skolor.⁸⁵ Få speciallärare och specialpedagoger har dessutom bakgrund som gymnasielärare. Endast 112 speciallärare med lärarlegitimation för behörighet i gymnasieskolan var anställda i gymnasieskolan läsåret 2015/2016.⁸⁶

12.6.6 Förändringar av studievägen i stället för stöd

Det förekommer att rektorn beslutar om en förändrad studieväg för eleven i stället för det stöd eleven har rätt till. Gymnasieutredningen har tagit del av exempel från skolor på hur bestämmelsen om individuellt anpassat program tillämpas i praktiken. Flera av dessa exempel pekar på att bestämmelsen i huvudsak verkar ersätta extra anpassningar och särskilt stöd. I stället för att eleven ges stöd för att klara en kurs som ingår obligatoriskt i programmet erbjuds eleven en annan kurs. Ett exempel som nämns relativt ofta är att kurser i moderna språk byts ut mot någon kurs från det individuella valet på grund av studiesvårigheter.

⁸³ Skolinspektionen: Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen ADHD. 2014.

⁸⁴ Lärarförbundet: Särskilt stöd och arbetsbelastning i gymnasieskolan. 2015.

⁸⁵ Ramberg J: Special Education in Swedish Upper Secondary Schools, Resources, Ability Grouping and Organisation. 2015.

⁸⁶ Skolverkets officiella statistik, Personal i gymnasieskolan läsåret 2015/16, tabell 7.

Ytterligare ett exempel på när eleven erbjuds en förändrad studieväg i stället för stöd gäller programbyten. Olika gymnasieprogram kan betraktas som olika svåra. Elever i behov av stöd uppfattas ibland som avvikande från normen på program där eleverna har ett genomsnittligt högt meritvärde och där programmet anses vara ett "svårt" program. Sådana elever anses ibland ha valt "fel" program och kan få rådet att byta till något som uppfattas som lättare, i stället för att få stöd att klara av utbildningen. De anses ha valt en utbildning som inte passar dem.⁸⁷ Exempel på detta har också lyfts i utredningens samråd.

12.6.7 Brister i arbetet med resursfördelning

Det finns brister i arbetet med resursfördelning vilket medför att skolorna ger det stöd de anser att de har råd med, men ofta förs inte något djupare resonemang om resursfördelning på huvudmannanivån. Enligt Skolinspektionen är det tydligt att huvudman och rektor inte alltid tar ett tillräckligt ansvar för att ge de resurser och förutsättningar som krävs för att eleverna ska nå målen med utbildningen.⁸⁸ Bilden bekräftas i en studie av Lärarförbundet där 38 procent av de tillfrågade gymnasielärarna svarar att elever sällan eller aldrig får extra anpassningar eller särskilt stöd när de har behov av det.⁸⁹ Ofta upprättas heller inte åtgärdsprogram, även i fall då eleven har omfattande problem och t.ex. stor frånvaro.⁹⁰

2015 års skolkommision⁹¹ har identifierat dels resurser till undervisning, dels elevhälsa som två strategiska faktorer för en skola med goda resultat. Kommissionen menar att dessa resurser behöver fördelas i större utsträckning än vad som sker i dag till de skolor som har de största behoven för att t.ex. åstadkomma ökad lärartäthet och möjliggöra för skolor med större kompensatoriska behov att locka till sig de skickliga lärare som forskningen visar är mycket betydelsefulla för elevernas resultat. Skolkommisionen avser att i sitt slutbetänkande 2017 återkomma med förslag om resursfördelning.

⁸⁷ Skolverket: Studieavbrott och stödinsatser. 2008.

⁸⁸ Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

⁸⁹ Lärarförbundet: Särskilt stöd och arbetsbelastning i gymnasieskolan. 2015.

⁹⁰ Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

⁹¹ SOU 2016:38: Samling för skolan.

12.6.8 Mycket ansvar läggs på eleven

Skolors ansvarstagande för att anpassa undervisningen och ge elever särskilt stöd framstår inte som lika etablerad i gymnasieskolan som i grundskolan.⁹² Åtgärderna som skolorna vidtar handlar ofta om vad eleven ska göra, snarare än vad som är skolans ansvar. I en studie från Skolverket anger rektorer att de huvudsakliga orsakerna till att elever på deras skola inte fick godkända betyg i en eller flera kurser i första hand fanns hos eleverna. Att eleven hade hög frånvaro angavs som den vanligaste orsaken och därefter att eleven saknade motivation, att eleven hade problem utanför skolan, att eleven hade bristande ämneskunskaper från grundskolan, att eleven inte tog emot stödinsatserna och att utbildningen var för svår för eleven. Först därefter anges skäl som att skolan inte förmådde ge det stöd som eleven behövde.⁹³ I stället för att kritiskt granska den egna verksamheten söker skolorna alltså ofta orsaker till elevens stödbehov i elevernas förutsättningar och förmåga. Samma bild framkommer i Skolinspektionens studie från 2015.⁹⁴ Se även kapitel 5.

Gymnasieelever förväntas ofta ta ett betydande ansvar för sina studier och t.ex. själva uppsöka den stödverksamhet som erbjuds. Det förekommer också att elever förväntas ansöka om stöd. I en studie beskrivs hur elevers positiva upplevelse av nyvunnen frihet och eget ansvar i gymnasieskolan efterhand går över i en alltmer negativ upplevelse av den egna situationen om eleven inte ges förutsättningar att hantera ansvaret.⁹⁵ Elevers eget ansvarstagande är centralt i läroplanen men arbetet ska bl.a. organiseras så att eleverna *successivt* får ökat eget ansvar.⁹⁶ Det är viktigt att skolan skapar förutsättningar för ansvarstagande genom att anpassa kraven utifrån elevernas förmåga och förutsättningar. Utvecklandet av elevens eget ansvarstagande minskar inte heller skolans övergripande ansvar för att stödja eleven.

Skolors arbete med stöd riskerar ibland att stanna vid ett erbjudande. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att tro att en elev själv

⁹² Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

⁹³ Skolverket: Risk för IG. 2010.

⁹⁴ Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

⁹⁵ Möllås G: Detta ideliga mötande. 2009.

⁹⁶ SKOLFS 2011:144.

ska söka upp och ta del av en stödverksamhet som ibland riskerar att uppfattas som stigmatiserande och som eleven kanske skäms över att ta del av. Olika stödinsatser är dessutom ofta bristfälligt samordnade. Om en elev själv måste söka sig till stödutbudets olika delar leder det ofta till att ingen av skolans professionella kan överblicka det stöd eleven får. Resultatet blir att eleverna ges för lite stöd och att stödet kanske uteblir helt i vissa ämnen.⁹⁷

Elever i behov av stöd upplever ofta att lärare inte lyssnar på vad de behöver i och utanför undervisningssituationen.⁹⁸ Eleverna har i många fall själva den information som krävs om vad som behövs för att de ska lyckas med sina studier, men om de bakomliggande orsakerna till bristande måloppfyllelse inte klargörs läggs problemen över på individen på ett sätt som är inte är förenligt med skolans uppdrag. Det är angeläget att eleven ges goda möjligheter att vara delaktig i såväl utredningen om som utvärderingen av resultatet av det särskilda stödet. Det behövs enligt Skolinspektionen såväl formella som mer informella kanaler för att ta vara på elevernas vilja till inflytande och delaktighet.⁹⁹

Elevers närvaro i undervisningen lyfts av gymnasieskolor fram som den enskilt viktigaste förutsättningen för studieframgång. Som beskrivits tidigare kan frånvaro utgöra en indikator på att det föreligger en risk för studieavbrott. Samtidigt analyserar skolor inte orsaker till elevfrånvaro i tillräcklig omfattning. Enligt Skolinspektionen menar en stor del av skolpersonalen att det inte är möjligt att undersöka orsaker till frånvaro eller behov av stöd eftersom eleven inte är i skolan.¹⁰⁰ Skolorna upplever alltså att de enbart kan hjälpa de elever som deltar i undervisningen. Att skolformen inte är obligatorisk ska dock inte ha någon betydelse för elevernas närvaro, eftersom elever är skyldiga att närvara då de påbörjat utbildningen.¹⁰¹ Se även kapitel 9.

⁹⁷ Skolinspektionen: Varannan i mål. Om gymnasieskolors (o)formåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning. 2009.

⁹⁸ Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott. 2015.

⁹⁹ Skolinspektionen: Stöd och stimulans i klassrummet – rätten att utvecklas så långt som möjligt. 2014.

¹⁰⁰ Skolinspektionen: Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott 2015.

¹⁰¹ 15 kap. 16 § skollagen.

12.6.9 Finns det ibland en läroverkssyn i gymnasieskolan?

I en granskning av undervisningen på yrkesprogram anger såväl rektorer som lärare på skolor där undervisningen erbjuder en låg grad av lärarstöd att det inte gör så mycket om eleverna kommer för sent eller sover på lektionen och att det är elevens ansvar att vara aktiv.¹⁰² Ofta hänvisas till att gymnasieskolan är frivillig. Detta är en hållning som i synnerhet kan påverka elever som har svårt att nå målen för utbildningen negativt, eftersom de med en låg grad av lärarstöd ofta inte vet hur de t.ex. ska ta sig an och lösa olika uppgifter.

En tänkbar bidragande orsak till de brister som konstateras när det gäller arbetet med stöd är attityder som har uppstått med anledning av att gymnasieskolan inte är en obligatorisk skolform. Det kan leda till ett synsätt att ansvaret för elevens skolresultat främst ligger på eleverna själva och på deras förmåga att anpassa sig till gymnasieskolan. Det kan få som konsekvens att elever inte närvarar vid stödundervisning samtidigt som att lärare menar att de inte kan "tvinga" elever att ta emot stöd.¹⁰³

Utredningen har i samtal med referensgrupper, fokusgrupper och andra vid återkommande tillfällen fått en bild att det i vissa fall finns en slags läroverkssyn i gymnasieskolan, dvs. som om gymnasieskolan fortfarande var en urvalsskola och inte till för alla ungdomar. I vissa fall lyfts detta fram som ett problem medan det i andra fall ses som en omedveten självklarhet. Som nämnts ska dock gymnasieskolan enligt gällande rätt utveckla elevernas förmåga och vilja att ta personligt ansvar successivt under utbildningens gång. Skolan ansvarar för att ge alla elever möjlighet att nå målen för utbildningen.

12.7 Stöd i gymnasiesärskolan

Utredningen har i uppdrag att se över bestämmelserna om stödåtgärder i gymnasiesärskolan och undersöka om det finns anledning att ge elever i gymnasiesärskolan möjlighet att läsa kurser enligt grundskolans kursplaner. I gymnasiesärskolan går elever med olika

¹⁰² Skolinspektionen: Lärarstöd och arbetsformer i gymnasieskolans yrkesprogram. 2016.

¹⁰³ Skolverket: Studieavbrott och stödsatser. 2008.

grader av utvecklingsstörning: svår, måttlig eller lindrig. Elever med svår utvecklingsstörning kan vara i behov av olika former av individuellt stöd under hela skoldagen medan elever med måttlig eller lindrig utvecklingsstörning kan vara i behov av stöd i varierande grad och omfattning. Undervisningen inom gymnasiesärskolan ska bidra till alla elevers utveckling, oavsett grad av utvecklingsstörning. Därmed får undervisningen en mycket stor spännvidd. För en översiktlig beskrivning av gymnasiesärskolan, se kapitel 22.¹⁰⁴

12.7.1 Gymnasiesärskolan omfattas av skollagens stödbestämmelser

Gymnasiesärskolan omfattas av bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd i skollagen. Skolinspektionen har sedan införandet av 2010 års skollag kritiserat drygt en av tio gymnasiesärskolor för att särskilt stöd inte ges i den omfattning och på det sätt som eleverna behöver och har rätt till. Närmare fyra av tio gymnasiesärskolor brister när det gäller rektorns arbete med att skyndsamt utreda behov och besluta om åtgärdsprogram när skolan befarar att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.¹⁰⁵ Enligt uppgifter från Skolinspektionen verkar antalet åtgärdsprogram ha blivit färre i gymnasiesärskolan, precis som i gymnasieskolan. I och med att undervisningsgrupperna ofta är relativt små är det dock ofta möjligt att arbeta med extra anpassningar för att eleverna ska nå kunskapskraven i en utsträckning som minskar elevernas behov av särskilt stöd.

Det verkar emellertid råda en viss oklarhet om huruvida bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd även omfattar elever som läser ämnesområden på individuella program i gymnasiesärskolan, vilket bl.a. framkommit i utredningens samråd och intervjuer. Vad kan då en sådan oklarhet bero på? Generella bestämmelser om stöd finns i skollagens inledande kapitel. Där anges bl.a. att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd så att de utvecklas så långt som

¹⁰⁴ För en fördjupad bild av gymnasiesärskolan, se bilaga 11.

¹⁰⁵ Skolinspektionen: Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat. 2014.

möjligt.¹⁰⁶ Bestämmelsen anger syftet med utbildningen i skolväsendet och omfattar även gymnasiesärskolan som ingår i skolväsendet. I skollagens tredje kapitel finns bestämmelser om barns utveckling mot målen. Där görs en uppräknig av i vilka delar av skolväsendet bestämmelserna gäller. I denna uppräknig anges även gymnasiesärskolan.¹⁰⁷ Formellt gäller alltså bestämmelserna alla elever i gymnasiesärskolan och det går inte att finna stöd för att detta inte varit lagstiftarens avsikt. Även Skolverkets allmänna råd med kommentarer gäller gymnasiesärskolan.¹⁰⁸ Elever på individuella programmet läser dock normalt sett ämnesområden i stället för kurser. För ämnesområden gäller kravnivåer.¹⁰⁹ Ämnesområdesplanerna innehåller däremot inte begreppet kunskapskrav, vilket stödbestämmelserna i skollagen hänvisar till. Detta kan vara en bidragande orsak till osäkerheten om huruvida även elever på individuella program har rätt till extra anpassningar och särskilt stöd. I Skolverkets allmänna råd anges dock att i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska bedömningen utgå från hur eleven utvecklas mot att nå kunskapskraven i olika kurser respektive kravnivån i olika ämnesområden.

Även om det i praktiken verkar vara ovanligt att elever som läser ämnesområden befaras inte nå kravnivån för grundläggande eller fördjupade kunskaper kan det ha betydelse för likvärdigheten för eleverna om det inte tydligt framgår av bestämmelserna att rätten till extra anpassningar och särskilt stöd omfattar alla elever i gymnasiesärskolan, även dem som läser ämnesområden. Tveksamheter kan t.ex. leda till att åtgärdsprogram inte utarbetas, även när sådana behövs.

¹⁰⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

¹⁰⁷ 3 kap. 6 § skollagen; prop. 2014/15:45.

¹⁰⁸ Skolverket: Allmänna råd om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. 2014.

¹⁰⁹ För kurser gäller däremot kunskapskrav, se 1 kap. 4 § och 5 a § gymnasieförordningen och prop. 2011/12:50.

12.7.2 Individuella anpassningar

Möjligheten till individuella anpassningar av de nationella programmen i gymnasiesärskolan regleras i kapitlet om stödåtgärder i gymnasieförordningen.¹¹⁰ En elevs utbildning på ett nationellt program i gymnasiesärskolan får avvika från vad som annars gäller för programmet. Det kan innebära att vissa kurser byts ut för att eleven ska kunna läsa kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner, ämnesområden från individuella program i gymnasiesärskolan eller kurser som inte finns i programstrukturen för det program eleven är antagen till. De individuella programmen har ingen programstruktur. De består i stället av sex ämnesområden som eleverna läser. De individuella programmen kan anpassas till den enskilda eleven på så sätt att en elev på ett individuellt program får läsa en kombination av ämnen från de nationella programmen och ämnesområden om eleven har förutsättningar för det.

Utbildningen i gymnasiesärskolan ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Bestämmelsen om individuellt anpassat program ger flexibilitet att anpassa utbildningen på de nationella programmen till varje elevs förutsättningar. Möjligheten att läsa kurser enligt gymnasieskolans ämnesplaner gör att det går att anpassa utbildningen så att varje elev kan utvecklas så långt som möjligt. De elever som har svårt att följa undervisningen i något eller några ämnen på de nationella programmen kan i stället läsa ett eller flera ämnesområden från de individuella programmen. Det är dock inte möjligt att läsa ämnen enligt grundskolans kursplaner. Ungdomar från grundsärskolan som i stället för gymnasiesärskolan väljer att gå ett introduktionsprogram kan dock läsa grundskoleämnen på introduktionsprogrammet.

Det finns en efterfrågan på möjligheten att läsa ämnen enligt grundskolans kursplaner i gymnasiesärskolan, och utredningen har bl.a. i referens- och fokusgrupper fått bekräftat att detta skulle vara positivt för vissa elever. Det kan finnas olika skäl till att elever önskar läsa grundskoleämnen. För en del elever kan det vara viktigt för självförtroendet att kunna visa att man kan utveckla de kunskaper som krävs för att få ett grundskolebetyg. Elever som har blivit mottagna i grundsärskolan i någon av de senare årskurserna

¹¹⁰ 9 kap. 4 a § gymnasieförordningen (2010:2039).

har därtill läst enligt grundskolans kursplaner i många år och önskar i vissa fall fortsatt undervisning enligt just grundskolans kursplaner. Andra elever önskar betyg i grundskoleämnena för att de upplever att det underlättar för fortsatta studier på t.ex. folkhögskola eller för övergången till arbetslivet. Flera gymnasiesärskolor ger dessutom redan i dag elever möjlighet att få ett betyg i ett grundskoleämne genom att anordna provning.

12.7.3 Övriga stödbestämmelser i gymnasieförordningen

Flera av gymnasieförordningens stödbestämmelser är tillämpliga i gymnasiesärskolan, närmare bestämt bestämmelserna om rätten att gå om kurs och göra om gymnasiesärskolearbetet, specialklasser och studiehandledning på modersmålet. Som nämnts ovan finns även en särskild regel om individuellt anpassat program för gymnasiesärskolan. Det bör dock noteras att till skillnad från elever på nationella program i gymnasiesärskolan kan elever på individuella program inte läsa ett reducerat program. Bestämmelsen om förlängd undervisning är inte heller tillämplig i gymnasiesärskolan.

12.8 Sammanfattande iakttagelser

Ett stort antal gymnasieelever är i behov av olika stödinsatser för att kunna fullfölja sina studier. Bristande stöd framhålls i olika sammanhang som en av de huvudsakliga orsakerna till studieavbrott och ofullständiga studier. Skolinspektionen har pekat på att det finns brister i gymnasieskolors arbete med att såväl utreda elevers stödbehov som dokumentera, åtgärda och följa upp resultatet av vidtagna åtgärder. Skolan ger ofta det stöd man är van vid att ge, även om det inte har visat sig fungera. Det innebär i vissa fall ett ensidigt stöd som inte tar hänsyn till elevens utbildning i sin helhet. Det tycks även som att uppgifter från grundskolan om t.ex. vad en elev kan ha haft för behov av extra anpassningar inte används systematiskt vid övergången till gymnasieskolan.

Elevhälsan används inte heller på ett systematiskt sätt som en resurs i arbetet med stöd på skolorna, samtidigt som många lärare upplever att de saknar rätt kompetens och förutsättningar för att tillgodose elevernas stödbehov. Trots huvudmannens och rektorns

skyldighet att fördela resurser utifrån elevers förutsättningar och behov begränsas stödet ofta av att resursfördelningen inte sker på ett för gymnasieskolan ändamålsenligt sätt.

Vid en genomgång av gällande bestämmelser om stöd i skollagen och gymnasieförordningen framstår det som att dessa inte alltid är samordnade och i förarbetena till de övergripande bestämmelserna i skollagen har inte alltid hänsyn tagits till gymnasieskolans elever. Detta medför en otydlighet som kan försvåra arbetet med att ge alla elever det stöd de behöver.

Genom den utveckling som har gjort att i princip alla ungdomar faktiskt påbörjar en utbildning i gymnasieskolan har behovet av stöd och specialpedagogiska insatser ökat. Elevers stödbehov uppfattas emellertid på skilda sätt och stödåtgärder utformas ofta utifrån traditioner snarare än utifrån elevernas behov. De orsaker som anges till elevers svårigheter är ofta individrelaterade. Brister hos eleven, skoltrötthet, frånvaro och bristande kunskaper från grundskolan lyfts fram i stället för att den egna organisationen och undervisningen omprövas och anpassas. Att gymnasieskolan inte är en obligatorisk skolform kan i viss mån ha gjort det möjligt att behålla inställningen att ansvaret för elevens skolresultat ligger på eleven själv, inte på skolans förmåga att anpassa undervisningen till eleven. Alla elever ska dock ges möjlighet att nå målen för utbildningen. Så länge eleven är inskriven i gymnasieskolan kan skolan därför inte släppa eleven eller frånhända sig ansvaret för elevens utbildning till eleven själv.

13 Behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program

Enligt direktiven ska utredningen analysera konsekvenserna av skärpningen och differentieringen av behörighetskraven för gymnasieskolans högskoleförberedande program och yrkesprogram och, om det finns behov, föreslå förändringar av kraven. Även utredningens övergripande uppdrag om att analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning är relevant i detta sammanhang.

Gymnasieskolans introduktionsprogram står öppna för elever som inte är behöriga till ett nationellt program. I utredningens uppdrag ingår att föreslå hur introduktionsprogrammen ska utvecklas. Dessa frågor behandlas i kapitel 20 *Introduktionsprogram*.

13.1 Behörighetskraven före Gy11

De kunskaper som en elev har med sig från grundskolan eller motsvarande har stor betydelse för möjligheten att kunna tillgodogöra sig en gymnasieutbildning. I vilken utsträckning en elevs resultat från grundskolan har betydelse för möjligheten att bli behörig och antagen till önskad utbildning i gymnasieskolan är dock något som har förändrats över tid.

Före 1990-talet var den som genomgått grundskolans årskurs 9 eller motsvarande behörig till alla utbildningsvägar i den linjeutformade gymnasieskolan. Det dåvarande betygssystemet med relativa betyg på skalan 1–5, där betyget 1 var det lägsta, innehöll ingen gräns för godkänt, vilket innebar att det var irrelevant att ställa krav på godkända betyg. Inom linjegymnasiet erbjöds dock ett begrän-

sat antal utbildningsplatser och i urvalet till utbildningarna var betygen avgörande för om en elev skulle antas eller inte.

I samband med att den kursutformade gymnasieskolan infördes¹ fastställdes kommunernas skyldighet att erbjuda alla ungdomar en gymnasieutbildning på nationella eller individuella program. Behörig sökande till nationella program var den som hade gått ut sista årskursen i grundskolan eller motsvarande och som ännu inte passerat det första kalenderhalvåret det år när hon eller han fyllde 20 år. De nya bestämmelserna innehöll inga krav på godkända betyg i vissa ämnen för behörighet. Kommunens ansvar för dimensioneringen av antalet utbildningsplatser innebar dock att antalet platser på ett nationellt program även fortsättningsvis kunde vara begränsat. Samtidigt infördes en bestämmelse med innebörden att kommunerna blev skyldiga att erbjuda utbildning på ett individuellt program till de ungdomar i kommunen som avslutat sin grundskoleutbildning men som inte sökt till eller antagits till något nationellt program.

Från och med läsåret 1998/99 infördes bestämmelser som innebar en skärpning av behörighetskraven. Bestämmelserna innebar krav på godkända betyg i svenska, engelska och matematik för behörighet till gymnasieskolans nationella eller specialutformade program.² Under perioden 1993–1997 gick ca 5 procent av eleverna direkt från grundskolan till individuellt program. När behörighetsreglerna till gymnasieskolan höjdes 1998 ökade målgruppen till 8 procent.

Regeringen motiverade förändringen av behörighetskraven med att eleven måste ha uppnått vissa basfärdigheter för att klara av studierna på gymnasieskolans nationella program. Enligt regeringen saknade de elever som inte nått godkänd nivå i något av de tre ämnena svenska, engelska och matematik förutsättningar för att följa undervisningen på ett nationellt eller specialutformat program innan de kompletterat sina kunskaper. Dessa elever skulle därför hänvisas till studier på ett individuellt program. Regeringens bedömning var att skärpningen var viktig för att slå vakt om kvalitet och likvärdighet i gymnasieutbildningen.

¹ Prop. 1990/91:85.

² Prop. 1992/93:250. Bestämmelsen kom också att gälla för likvärdiga kunskaper som förvärvats på annat sätt, prop. 1997/98:94.

13.2 I Gy11 infördes skärpta och differentierade behörighetskrav till gymnasieskolans nationella program

13.2.1 Krav på godkända betyg i fler ämnen

Det kom med tiden kritik om att behörighetskraven till gymnasieskolan var för lågt ställda och att de bidrog till att göra grundskolan till ett slags treämnesskola, med ett alltför ensidigt fokus på de tre behörighetsgivande ämnena svenska, engelska och matematik. Elever som riskerade att inte få minst betyget godkänt (G) i något av dessa ämnen fick ofta stöd för att klara nivån godkänt, men det kunde samtidigt innebära att dessa ämnen prioriterades på bekostnad av andra ämnen. En konsekvens av behörighetsreglerna var dessutom att elever som visserligen hade godkända betyg i dessa tre ämnen men som i övrigt var dåligt rustade för studier på ett nationellt program antogs till utbildningen.

I utredningen som föregick Gy11 föreslogs att det därför för behörighet till ett yrkesprogram skulle ställas krav på godkända betyg i svenska, engelska och matematik samt fem andra ämnen.³ För högskoleförberedande program föreslogs att det skulle ställas krav på godkända betyg i svenska, engelska och matematik samt nio andra ämnen. Syftet var att förhindra att elever med bristande förkunskaper skulle tas emot på ett program och misslyckas med att tillgodogöra sig och fullfölja utbildningen. Att behörighetskraven skulle omfatta fler ämnen betonade dessutom att alla grundskoleämnen är viktiga. Många remissinstanser var positiva till skärpta behörighetskrav, medan andra var tveksamma eller negativa till förslaget. Barnombudsmannen ansåg t.ex. att de föreslagna behörighetskraven var alltför högt ställda, vilket skulle kunna innebära att ett relativt stort antal elever skulle ställas utanför möjligheten att gå ett nationellt program.

Utöver det eftersträvade syftet med skärpta behörighetskrav, dvs. att de elever som tas emot på nationella program ska vara bättre förberedda för studier i gymnasieskolan, bedömdes förslaget få begränsade konsekvenser. I utredningen som låg till grund för Gy11 gjordes bedömningen att förslaget enbart skulle leda till en

³ Prop. 2008/09:199.

marginell ökning av antalet elever som skulle bli obehöriga till ett yrkesprogram. Våren 2006 skulle en sådan förändring ha inneburit en ökning av andelen obehöriga elever med ungefär 0,5 procentenheter, från 10,5 procent till ca 11 procent av elevkullen.⁴

13.2.2 Grundskolans roll i att förbereda för gymnasieskolan

De tidigare behörighetskraven innebar att även elever med mycket låga meritvärden var behöriga till gymnasieskolans nationella och specialutformade program. För dessa elever var risken att inte nå målen för utbildningen sannolikt större än för elevgruppen i stort. Regeringen pekade i propositionen som föregick Gy11 att det var angeläget att skapa ett system som så långt möjligt säkrade att de elever som antas till nationella program också ska ha förutsättningar att genomföra utbildningen med framgång och därför borde behörighetskraven höjas.⁵

Att fler elever ska fullfölja en gymnasieutbildning ställer som nämnts ovan inte minst krav på att elever i grundskolan blir bättre förberedda för gymnasiestudier. Parallellt med gymnasie改革的en vidtog därför den dåvarande regeringen ett antal åtgärder med syfte att höja resultaten i svensk grundskola. Bland annat infördes nya kursplaner med nationellt fastställda kunskapskrav i grundskolan⁶ och satsningar som en ny speciallärarutbildning och det s.k. matematiklyftet sjsattes. Regeringen bedömde att insatserna för att höja resultaten i grundskolan på sikt skulle komma att förbättra förutsättningarna för elever att nå kunskapsmålen.⁷ Ökad måluppfyllelse i grundskolan skulle också leda till att eleverna var bättre förberedda för gymnasiestudier. Efter den nya gymnasieskolans införande 2011 dröjde det dock ytterligare två år innan elever som gått åtminstone delar av sin utbildning i den reformerade grundskolan skulle komma att antas till gymnasieskolan.⁸ Det skulle därmed

⁴ SOU 2008:27 Framtidsvägen.

⁵ Prop. 2008/09:199.

⁶ Förordning (SKOLF 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Skolverkets föreskrifter (SKOLF 2011:19) om kunskapskrav för grundskolans ämnen.

⁷ Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199)

⁸ Den reformerade grundskolan trädde i kraft läsåret 2011/12 för elever upp t.o.m. åk 8. De elever som gick i åk 8 under det läsåret påbörjade i normalfallet sina studier i gymnasieskolan läsåret 2013/14.

dröja en tid innan det var möjligt att se några effekter av satsningarna på grundskolenivå när det gäller förberedelse för gymnasieskolan och det har fortfarande gått alltför kort tid för att bedöma om insatserna i grundskolan har lett till önskat resultat.

13.2.3 Olika behörighetskrav för yrkesprogram och högskoleförberedande program

Att det skulle krävas godkända betyg i fler ämnen för behörighet till ett högskoleförberedande program än till ett yrkesprogram motiverades med att de högskoleförberedande programmen i högre grad än yrkesprogrammen bygger direkt på grundskolans ämnen. De flesta av yrkesprogrammets karaktärsämnen ansågs inte ha samma tydliga koppling. Därför ansågs grundskolebetygen ha ett bättre prognosvärde för framgång på de högskoleförberedande programmen jämfört med yrkesprogrammen.⁹

Vissa remissinstanser ställde sig tveksamma till skillnaden i behörighetskrav mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program. Kritiken mot förslaget handlade bl.a. om att grundskolans ämnen har bäring på samtliga gymnasieprogram, det livslånga lärandet och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Det framfördes också argument om att man inte borde skilja på behörighetskrav för högskoleförberedande program respektive yrkesprogram, eftersom detta innebär att elever riskerar att göra avgörande val tidigt i grundskolan genom att prioritera bort ämnen de tror att de inte behöver¹⁰ och därmed bidra till tidiga vägval (*early tracking*). Det skulle också kunna innebära att yrkesprogram skulle anses mindre krävande eller mindre värda.

År 2007 genomförde OECD en särskild granskning av svensk yrkesutbildning. I sin slutrapport lämnade OECD ett antal rekommendationer. Bland annat avrådde man Sverige från att införa olika kravnivåer för behörighet till de två olika programtyperna.¹¹ En sådan förändring skulle enligt OECD enbart ha en marginell effekt när det gäller att selektera elever utifrån fallenhet för en viss typ av

⁹ SOU 2008:27 Framtidsvägen.

¹⁰ Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008:27), U2008/2521/G.

¹¹ OECD: Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training, Sweden 2008.

studier. Elever på yrkesprogram i Sverige hade generellt något lägre resultat i t.ex. matematik och svenska än elever på studieförberedande program, vilket indikerade att elever som hade det svårare med mer akademiska ämnen redan valde en yrkesutbildning i större utsträckning, menade OECD. Därmed fanns redan i praktiken vissa mekanismer för selektering utifrån förberedelse inom olika kunskapsområden. Enligt OECD riskerade vidare differentierade behörighetskrav att snedvrیدا valet av de olika typerna av program i gymnasieskolan och leda till en stigmatisering av yrkesprogrammen. En sådan modell riskerade att sända signaler till arbetsgivare, lärare, elever och föräldrar att gymnasieskolans yrkesprogram är till för studiesvaga elever. Enligt vad OECD erfor ville inte heller arbetsgivarna att kraven på generella akademiska kompetenser skulle vara lägre när det gäller yrkesutbildning.

OECD menade vidare att ju fler sorteringsmekanismer som används på sekundär nivå, desto större genomslag får föräldrarnas utbildningsbakgrund när det kommer till deltagande i högre utbildning, vilket bidrar till en minskad likvärdighet. OECD gjorde vidare bedömningen att det bör finnas bättre verktyg än urvalet till gymnasieskolan om man vill främja att fler studenter ska klara sina framtida högskolestudier.

I propositionen *Högre krav och kvalitet i gymnasieskolan* behölls den gamla regleringen i 1985 års skollag för behörighet till ett yrkesprogram, dvs. godkända betyg i svenska, engelska och matematik. För behörighet till ett högskoleförberedande program infördes krav på godkända betyg i svenska, engelska matematik och i minst nio andra ämnen. I propositionen angavs också att regeringen ämnade bereda frågan om behörighetsreglerna för yrkesprogram vidare och inom kort återkomma i frågan.¹²

Den efterföljande beredningen gjordes i en departementspromemoria.¹³ Utifrån denna föreslog regeringen i skollagspropositionen att det för behörighet till ett yrkesprogram skulle krävas godkända betyg i svenska, engelska, matematik och i minst fem andra ämnen.¹⁴ Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget.

¹² Prop. 2008/09:199.

¹³ Ds U2009/5552/G.

¹⁴ Prop. 2009/10:165.

13.2.4 Dagens regler

Dagens regler innebär därmed att det för behörighet till yrkesprogram krävs godkända betyg i åtta ämnen från grundskolan (svenska, engelska, matematik och minst fem andra ämnen). För behörighet till högskoleförberedande program krävs godkända betyg i tolv ämnen från grundskolan (svenska, engelska, matematik och minst nio andra ämnen).¹⁵

Utöver detta krävs enligt gymnasieförordningen godkända betyg från grundskolan i vissa specifika ämnen för behörighet till vissa högskoleförberedande program. Av de nio ämnena ska, utöver svenska, matematik och engelska, ämnena geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap ingå för behörighet till ekonomiprogrammet, humanistiska programmet och samhällsvetenskapsprogrammet, och av de nio ämnena ska biologi, fysik och kemi ingå för behörighet till naturvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet.¹⁶ Dessa specificerade behörighetskrav för högskoleförberedande program motiverades med att det var viktigt att säkerställa att en elev har de förkunskaper som behövs inom det område som utbildningen avser.¹⁷ För det sjätte av de högskoleförberedande programmen, det estetiska programmet, infördes inga krav på specifika ämnen som måste ingå bland de nio godkända ämnena, utöver svenska, engelska och matematik, men för urval bland behöriga elever beslutades att hänsyn får tas till ett färdighetsprov.¹⁸

I samband med Gy11 infördes ett undantag från behörighetskravet i engelska på grund av speciella personliga förhållanden.¹⁹ Syftet var att underlätta för elever som t.ex. relativt nyligen anlänt till Sverige från ett land där engelska förekommit i skolundervisningen i begränsad utsträckning. I den nya skollagen utvidgades undantaget till att gälla även för yrkesprogrammen. Undantaget kombinerades med ett krav på att eleven ska erbjudas undervisning i engelska på grundskolenivå.²⁰ Samma examenskrav som för övriga elever skulle fortsatt gälla.

¹⁵ 16 kap. 30 och 31 § skollagen.

¹⁶ 7 kap. 1 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁷ Prop. 2008/09:199.

¹⁸ 7 kap. 5 § gymnasieförordningen (2009:2039).

¹⁹ Prop. 2009/10:165.

²⁰ 4 kap. 9 § andra stycket gymnasieförordningen.

13.3 Elevgruppen i relation till olika behörighetskrav

13.3.1 De flesta elever på nationella program har godkänt i alla ämnen från grundskolan

Den stora merparten av alla elever klarar grundskolan med godkända betyg i samtliga 16 obligatoriska ämnen och är därmed behöriga till såväl högskoleberedande program och yrkesprogram. Som framgått i kapitel 4 *Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan* uppgick andelen elever som när de lämnade grundskolan 2015 var behöriga till något nationellt program (och alltså hade godkända betyg i minst 8 ämnen) till 85,6 procent. Andelen ökar något om man även räknar in dem som hade kompletterat med sommarskola.

Bland de elever som började på något nationellt program hösten 2011 hade 88 procent godkända betyg i alla ämnen från grundskolan, dvs. 16 ämnen eller fler (man kan frivilligt läsa fler än 16 ämnen). Andelen var högre på högskoleförberedande program än på yrkesprogram. Bland de elever som började på något högskoleförberedande program var denna andel 94 procent och bland elever som började på något yrkesprogram var andelen 78 procent. Andelen av nybörjarna på yrkesprogram som hade mellan 8 och 11 godkända betyg var 3 procent, och andelen som hade mellan 12 och 15 godkända betyg var 12 procent. För mer detaljerad information, se tabell 13.1 nedan.

Tabell 13.1 Nybörjare i år 1 på nationella program hösten 2011, fördelade efter antal grundskoleämnen med godkända betyg, procent

| | Yrkesprogram (YP) (%) | Högskoleförberedande program (HP) (%) | Nationella program (YP+HP) (%) |
|---------------|-----------------------------|---|--------------------------------------|
| Ej behörig* | 6,8 | 3,5 | 4,6 |
| 8 | 0,5 | | 0,2 |
| 9 | 0,6 | | 0,2 |
| 10 | 0,8 | | 0,3 |
| 11 | 1,0 | | 0,3 |
| 12 | 1,6 | 0,2 | 0,7 |
| 13 | 2,0 | 0,3 | 0,9 |
| 14 | 3,0 | 0,5 | 1,4 |
| 15 | 5,8 | 1,4 | 2,9 |
| 16 | 38,0 | 14,6 | 22,5 |
| 17 | 38,7 | 71,9 | 60,6 |
| 18 | 1,2 | 7,3 | 5,2 |
| 19 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Totalt | 100 | 100 | 100,0 |

*Anm.: Med "ej behörig" avses att eleverna enligt Skolverkets statistik inte var behöriga till det program de började på hösten 2011. Dessa elever kan ha kompletterat sina betyg genom sommarskola, men det saknas uppgift om detta i statistiken. Mot bakgrund av osäkerheten om hur många godkända betyg dessa elever faktiskt hade tas denna grupp inte med i resonemanget.

Källa: Skolverket.

13.3.2 Andelen obehöriga elever

Andelen obehöriga ökade något när behörighetskraven höjdes, och har därefter fortsatt att öka av andra skäl. Före Gy11 var kraven för behörighet till nationella program att eleverna skulle ha godkända betyg i svenska, engelska och matematik. Inför det sista läsåret före reformen, dvs. inför läsåret 2010/11, uppgick andelen obehöriga till ett nationellt program till 11,8 procent, baserat på resultaten bland de elever som slutade årskurs 9 år 2010.

Inför läsåret 2011/12, som alltså var det första läsåret inom Gy11 när kraven hade höjts, var andelen obehöriga till ett yrkesprogram 12,3 procent. Totalt var alltså en 0,5 procentenheter fler av eleverna obehöriga till något av gymnasieskolans nationella program 2011, när de höjda kraven gällde, jämfört med 2010. Detta stämmer väl

överens med det antagande som gjordes i utredningen som låg till grund för Gy11 som nämnts ovan.²¹

Andelen obehöriga elever har dock fortsatt att öka jämfört med 2011, trots oförändrade behörighetskrav, och inför läsåret 2015/16 var 14,4 procent av eleverna obehöriga till ett yrkesprogram. Ökningen beror till största delen på att antalet nyanlända elever har ökat under perioden och att många av dessa inte hunnit uppnå godkända betyg i tillräckligt många ämnen i grundskolan.

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. Det bör påpekas att i uppgifterna om antal obehöriga ingår inte de ungdomar som anlänt till Sverige i gymnasieåldern och som inte varit inskrivna i den svenska grundskolan.

Andelen behöriga varierar därtill mycket mellan olika grupper och mest avgörande i sammanhanget är föräldrarnas utbildningsbakgrund. En mer utförlig beskrivning av andelen obehöriga elever i relation till olika bakgrundsfaktorer återfinns i kapitel 4 *Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan*.

Andelen obehöriga skiljer sig inte kraftigt vid olika höga behörighetskrav

Tabell 13.2 nedan visar hur stor andelen obehöriga skulle vara bland dem som avslutat grundskolan vid olika hypotetiska behörighetskrav. Som framgår är skillnaden i andelen relativt begränsad. Andelen i den senaste årskullen i tabellen (de som avslutade grundskolan våren 2015) som skulle vara obehörig om kravet var åtta godkända betyg var 14,4 procent, om kravet var tio godkända betyg skulle andelen obehöriga vara 14,7 procent och vid ett krav på tolv godkända ämnen skulle andelen vara 15,2 procent. Som nämnts

²¹ SOU 2008:27 Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

tidigare ligger den stora skillnaden i elevantal mellan dem som har 15 eller färre godkända betyg och dem som har 16 eller fler.

Att höja kravnivån till tolv godkända betyg för samtliga nationella program skulle sålunda innebära att 15,2 procent av eleverna blev obehöriga till ett nationellt program, jämfört med dagens 14,4 procent. Mätt i antal skulle detta innebära att ytterligare 770 elever hänvisades till ett introduktionsprogram. Det ska påpekas att elever som gått i sommarskola efter grundskolans årskurs nio, och där uppnått godkända betyg i fler grundskoleämnen, inte ingår i statistiken. Om de hade varit inräknade skulle andelen och antalet obehöriga vara något lägre än vad som redovisas här.

Tabell 13.2 Andel elever som skulle vara obehöriga till nationella program vid olika hypotetiska behörighetskrav, baserat på de elever som avslutade grundskolan respektive vår, procent

| Våren | Andel obehöriga (%) om krav på antal ämnen med godkänt betyg är | | | |
|-------|---|------|------|------|
| | 3 | 8 | 10 | 12 |
| 2011 | 12,1 | 12,3 | - | 13,3 |
| 2012 | 12,3 | 12,5 | - | 13,5 |
| 2013 | 12,2 | 12,4 | 12,8 | 13,5 |
| 2014 | 13,0 | 13,1 | 13,5 | 14,1 |
| 2015 | 14,3 | 14,4 | 14,7 | 15,2 |

Källa: Skolverket.

Andelen obehöriga är högre bland pojkar än bland flickor

Mot bakgrund av att pojkar generellt sett når målen för grundskolan i lägre grad än flickor är andelen obehöriga större bland pojkar. För flickor skulle andelen obehöriga vara 12,6 procent om det krävdes tre godkända betyg för behörighet och 13,3 procent om det krävdes tolv godkända betyg. För pojkar ligger motsvarande andelar på 15,9 respektive 17,0 procent. Detta framgår av tabell 13.3 nedan.

Tabell 13.3 Andel flickor respektive pojkar som skulle vara obehöriga vid olika hypotetiska behörighetskrav, baserat på de elever som avslutade grundskolan våren 2015

| | Andel (%) obehöriga om krav på antal ämnen med godkända betyg är | | | |
|---------|--|------|------|------|
| | 3 | 8 | 10 | 12 |
| Alla | 14,3 | 14,4 | 14,7 | 15,2 |
| Flickor | 12,6 | 12,7 | 12,9 | 13,3 |
| Pojkar | 15,9 | 16,1 | 16,4 | 17,0 |

13.3.3 Andelen som tar examen inom tre år är avsevärt högre bland elever med minst 16 godkända betyg

Att ha uppnått grundskolans mål har stor betydelse för fullföljandet av utbildningen på nationella program. På både yrkesprogram och högskoleförberedande program är examensfrekvensen avsevärt högre bland dem som hade godkända betyg i samtliga grundskoleämnen än bland dem som saknade godkänt i vissa ämnen. Bland dem med minst 16 godkända grundskoleämnen (vilket innebär att de uppnått målen i grundskolan) hade stora andelar av eleverna tagit examen inom tre år, på båda programtyperna. Bland dem med 15 eller färre godkända grundskolebetyg var andelarna som tagit examen inom tre år betydligt mindre. I tabell 13.4 nedan syns att den största skillnaden i examensfrekvens i gymnasieskolan finns mellan dem som hade 15 respektive 16 godkända betyg från grundskolan. Men skillnaden är även stor, 12 procentenheter, mellan de elever som antagits till ett yrkesprogram med 8 godkända ämnen jämfört med de elever som antagits med 12 godkända ämnen. Det betyder att elever som har antagits med 12 ämnen i stället för 8 har nästan dubbelt så stor sannolikhet att nå en gymnasieexamen inom tre år.

Tabell 13.4 Andel bland nybörjarna hösten 2011 som tagit examen inom 3 år, fördelat utifrån antalet godkända betyg från grundskolan

| | YP (%) | HP (%) | NP (YP+HP) (%) |
|---------------|-----------|-----------|-------------------|
| Totalt | 67 | 74 | 72 |
| Ej behörig* | 33 | 47 | 40 |
| 8 | 13 | - | 13 |
| 9 | 26 | - | 26 |
| 10 | 23 | - | 23 |
| 11 | 22 | - | 22 |
| 12 | 25 | 17 | 24 |
| 13 | 29 | 17 | 26 |
| 14 | 37 | 23 | 34 |
| 15 | 44 | 27 | 38 |
| 16 | 68 | 54 | 62 |
| 17 | 83 | 81 | 81 |
| 18 | 77 | 79 | 78 |
| 19 | 63 | 82 | 81 |

*Anm.: Med "ej behörig" avses att eleverna, enligt Skolverkets statistik, inte var behöriga till det program de började på hösten 2011. Dessa elever kan ha kompletterat sina betyg under sommarskola, men det saknas uppgift om detta i statistiken. Mot bakgrund av osäkerheten om hur många godkända betyg dessa elever faktiskt hade tas denna grupp inte med i resonemanget.

Källa: Skolverket.

Statistiken indikerar att det inte går att dra slutsatsen att de nya högre behörighetskraven innebär att alla elever som är formellt behöriga också är väl förberedda för att klara av en utbildning på ett nationellt program. Den verkar också tala emot den hypotes som nämnts tidigare om att grundskolans ämnen skulle ha ett bättre prognosvärde för studieförbredande program. Det tycks snarare som att en allmän god grund från grundskolan är lika viktig på yrkesprogram som på högskoleförberedande program.

13.4 Hur ser olika intressenter på behovet av förändrade behörighetskrav?

Frågan om behörighetskrav har diskuterats i olika samråd som utredningen har haft med representanter för gymnasieskolor, avnämare och andra organisationer. I stort sett samstämmiga syn-

punkter har uttryckts dels att det var riktigt att höja behörighetskraven till de nationella programmen i gymnasieskolan i Gy11-reformen, dels att det är problematiskt att kraven skiljer sig åt mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program.

Att behörighetskraven omfattar fler ämnen sedan Gy11 anses har minskat tendensen att göra grundskolan till en treämnesskola, och i stället betona vikten av en bredd av förkunskaper. Företrädare för högskolan betonar vikten av att gymnasieutbildningarna ligger på rätt nivå och att eleverna har med sig de kunskaper som krävs för att studera på högskolenivå. Även företrädare för arbetslivet har framfört att det är viktigt att eleverna är väl förberedda när de börjar på ett nationellt program.

Det förekommer samtidigt synpunkter om att de höjda behörighetskraven rimmar illa med samhällets förväntningar att alla ska gå en gymnasieutbildning, åtminstone om man med detta avser ett nationellt program. En synpunkt som har framförts är att höjningen från godkända betyg i enbart tre ämnen var för stor och att den riskerar att utesluta elever som har en mer praktisk förmåga.

En anledning till att skilda behörighetskrav för de två programtyperna ses som problematiskt är att genomströmningen på såväl högskoleförberedande program som yrkesprogram påverkas av elevernas förkunskaper från grundskolan. Ett annat argument som framförts är att skilda behörighetskrav riskerar leda till att eleverna gör tidiga val utifrån en bedömning att det räcker att satsa på att få åtta godkända ämnen, vilket skapar en inlåsnings effekt. Detta sker trots att alla elever har rätt att få stöd för att klara av att få godkända betyg i alla ämnen i grundskolan. Kritik har också framförts mot det faktum att dagens system mer eller mindre riskerar att hänvisa nyanlända elever till yrkesprogram och att dessa elever i vissa fall bara erbjuds att läsa åtta grundskoleämnen, eftersom det beräknas gå snabbare.

Ytterligare en synpunkt som framkommit vid utredningens samråd är att de differentierade behörighetskraven anses ha påverkat intresset för yrkesprogrammen i negativ riktning. Företrädare för gymnasieskolor pekar på att elever med högre meriter från grundskolan och högre studiemotivation i stor utsträckning har försvunnit från yrkesprogrammen. Det finns även exempel på att elever med minst tolv godkända betyg har fått rådet att inte söka till yrkesprogram. Som framgår i kapitel 14 *Nationella program* –

utveckling över tid har andelen elever som söker sig till yrkesprogram minskat, och en ökad sortering har skett mellan programtyperna utifrån meriter från grundskolan.

Åsikterna går dock isär i fråga om vilken gemensam kravnivå som är den mest lämpliga. En tänkt gemensam nivå skulle t.ex. kunna vara godkända betyg i åtta, tio eller tolv ämnen för samtliga nationella program. Ett synsätt är att en gemensam nivå på tolv ämnen är att föredra, eftersom en sänkt nivå av kraven jämfört med i dag vad gäller högskoleförberedande program sannolikt skulle påverka genomströmningen negativt. Argument som framförts för höjda krav till tolv godkända ämnen för alla nationella program är att det är nödvändigt med tillräckliga förkunskaper och att de flesta elever som har godkända betyg i åtta ämnen också har godkända betyg i tolv ämnen. Det anses också mycket viktigt att inte skicka signaler om att kraven sänks. Tidigare nämnda reformer i grundskolan har syftat till att fler elever ska bli godkända i fler ämnen framöver. Med anledning av detta och av Grundskoleutredningens förslag²² om förlängd skolplikt finns det dessutom anledning att anta att fler elever kommer att ges bättre förutsättningar att uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Ett annat synsätt som framkommit vid utredningens samråd är att det skulle vara fel att kräva fler godkända ämnen eftersom det innebär att fler elever skulle hänvisas till introduktionsprogrammen. Att höja kraven för alla nationella program skulle också innebära fler ämnen att inhämta för nyanlända elever. Det förekommer också farhågor om att ytterligare höjda behörighetskrav riskerar att påverka motivationen för de elever som redan har svårt att klara åtta ämnen. Vissa aktörer har framfört önskemål om att behörighetskraven återigen borde sänkas till tre ämnen för att elever inte ska "stängas ute från gymnasieskolan". I detta sammanhang är det dock viktigt att påpeka att introduktionsprogrammen är en del av gymnasieskolan och att de står öppna för de elever som inte är behöriga till ett nationellt program.

Huruvida krav på godkända betyg i vissa specifika ämnen (utöver svenska, engelska och matematik) för behörighet till vissa högskoleförberedande program bör förändras är en fråga där få synpunkter har framförts vid utredningens samråd. Det tycks

²² SOU 2015:81 Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola.

generellt finnas en nöjdhet med de ämnesspecifika kraven för högskoleförberedande program. Det förekommer dock enstaka synpunkter om att elever bör kunna tas in på yrkesprogram utifrån färdighetsprov och om att varje nationellt program borde ha ämnesspecifika behörighetskrav.

13.5 Nyanlända elever och behörighetskraven till nationella program

Som tidigare nämnts beror de senaste årens ökning av andelen elever som är obehöriga till ett nationellt program till största delen på att antalet nyanlända elever har ökat och på att många av dessa inte hunnit uppnå godkända betyg i tillräckligt många ämnen i grundskolan. I detta sammanhang bör därför påpekas att gruppen nyanlända elever sannolikt skulle påverkas i högre grad än andra elever av höjda behörighetskrav till nationella program. De som kommer till Sverige och börjar i svensk skola under grundskolans senare år har mindre möjligheter än övriga elever att uppnå godkänt i ett stort antal ämnen i grundskolan. Som framgår av kapitel 4 *Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan* har många av de nyanlända ungdomarna långt kvar till behörighet till ett nationellt program. För dessa ungdomar kan det vara särskilt viktigt med andra utbildningsvägar än enbart nationella program, och då i första hand gymnasieskolans introduktionsprogram och vuxenutbildningen.

Nyanlända ungdomar som har behov av en utbildning med tyngdpunkt på svenska språket har rätt till en utbildning på introduktionsprogrammet språkintröduktion. Nyanlända ungdomar som har kommit längre i svenska språket men som inte är behöriga till ett nationellt program har rätt till utbildning på ett annat introduktionsprogram. På dessa program har eleverna möjlighet att bl.a. få en utbildning som syftar till att uppnå behörighet till ett nationellt program. För elever som efter ett introduktionsprogram uppnår behörighet till nationella program senast första kalenderhalvåret det år när de fyller 20 år, och som då går över till ett nationellt program, gäller således sammantaget en mer omfattande rätt till utbildning i gymnasieskolan än för elever som börjar direkt på ett nationellt program (se kapitel 9 *Rätten till utbildning i gymnasieskolan – åldersgräns, målgrupp och utbildningstid*). Äldre elever kan

få motsvarande utbildning som på ett nationellt program inom vuxenutbildningen.

13.6 Sammanfattande iakttagelser

Behörighetskraven till nationella program har skärpts i två omgångar sedan 1990-talet. Från och med 1998 ställdes krav på godkända betyg från grundskolan i svenska, engelska och matematik. Sedan 2011 krävs godkänt i minst åtta grundskoleämnen för behörighet till yrkesprogram och minst tolv ämnen för högskoleförberedande program, med tillägg om vilka ämnen som ska ingå.

Genomströmningen, mätt som andelen som tar examen inom tre år, är betydligt högre bland de elever som hade godkända betyg i alla grundskolans ämnen (dvs. minst sexton ämnen) än bland dem som saknade vissa ämnen. Det är också stor skillnad i genomströmning mellan de elever som antogs på yrkesprogram med åtta godkända grundskoleämnen och dem som antogs med tolv godkända ämnen. Bland de elever på yrkesprogram som hade åtta grundskoleämnen hade 13 procent fått examen inom tre år. Bland de elever på nationella program som hade tolv grundskoleämnen hade 24 procent fått examen inom tre år.

Den nuvarande differentieringen av kraven mellan de två programtyperna har problematiserats, dels utifrån bedömningen att goda förkunskaper i grundskolans ämnen är betydelsefulla för studieframgång och fullföljande på såväl yrkesprogram som högskoleförberedande program, dels utifrån bedömningen att differentieringen kan ha lett till att vissa elever inte väljer yrkesprogram.

Skillnaden mellan andelen elever som skulle vara obehöriga vid olika hypotetiska gemensamma behörighetsnivåer är relativt begränsad. Andelen i den senaste årskullen i statistiken (de som avslutade grundskolan våren 2015) som skulle vara obehörig om kravet var åtta godkända betyg var 14,4 procent. Om kravet var tio godkända betyg skulle andelen obehöriga vara 14,7 procent och vid ett krav på tolv godkända ämnen skulle andelen vara 15,2 procent. Den stora skillnaden i elevantal ligger inte mellan dem som har åtta, tio respektive tolv godkända betyg, utan mellan dem som har femton eller färre godkända betyg och dem som har sexton eller fler.

Andelen elever som efter grundskolan är obehöriga till nationella program har ökat de senaste åren. Detta beror främst på att många nyanlända elever under sin tid i Sverige inte har hunnit bli godkända i tillräckligt antal grundskoleämnen. Denna grupp skulle därmed sannolikt påverkas i högre grad än andra elever av höjda behörighetskrav till nationella program. Introduktionsprogrammen, som syftar bl.a. till att rusta elever så att de uppnår behörighet till nationella program, har därmed en särskilt viktig funktion att fylla för denna elevgrupp.

14 Nationella program – utveckling över tid

Detta kapitel beskriver utvecklingen vad gäller gymnasieskolans nationella program, dvs. yrkesprogram och högskoleförberedande program.¹ Kapitlet inleds med en bakgrundsbeskrivning av historik, regelverk och innehåll i de nationella programmen. Därefter redogörs för utvecklingen vad gäller elevers sökmönster och genomströmningen på olika nationella program samt frågor om matchning mot arbetsmarknadens behov respektive högskolans utbildningar. Elevers övergång till efterföljande studier och arbete beskrivs i kapitel 6 *Arbetsmarknadens utveckling och ungdomars etablering*.

14.1 Gymnasieskolans nationella program under förändring

Av skollagen framgår att gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Detta brukar kallas det tredelade uppdraget. Utbildningen ska också utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsammans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper.² Gymnasieskolans breda uppdrag är en grundläggande utgångspunkt för alla gymnasieskolans utbildningar.

¹ Detta kapitel fokuserar på nationella program, dvs. yrkesprogram och högskoleförberedande program. Den tredje programtypen, introduktionsprogrammen, beskrivs i kapitel 20 *Introduktionsprogram*. I de övergripande kvantitativa beskrivningarna i avsnitt 14.3 *Sökmönster och förskjutningar mellan programtyper och program* om fördelning av elever på olika program ingår dock uppgifter om andelen elever på var och en av de tre programtyperna, dvs. även introduktionsprogram. Motivet för detta är att helhetsbilden inte ska gå förlorad.

² 15 kap. 2 § skollagen.

Som framgått i kapitel 2 *Inledning* innebar gymnasiereformen 2011 (Gy11) samtidigt en tydligare uppdelning mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram.

14.1.1 Från yrkesförberedande program till yrkesprogram

Sedan den integrerade gymnasieskolan infördes 1970 har utbildningsutbudet präglats av en diskussion om specialisering kontra generella kompetenser. Som nämnts tidigare fanns mellan 1970 och början av 1990-talet tvååriga yrkesinriktade linjer. Därefter infördes treåriga yrkesförberedande program. Andelen innehåll i de yrkesförberedande utbildningarna som syftade till att ge eleverna generella kompetenser ökade vid förändringarna både 1970 och i början av 1990-talet. Gymnasieskolans breda uppdrag betonades, och syftet var att möta de med tiden alltmer komplexa kraven från yrkeslivet och samhället. I samband med att yrkesprogrammen blev treåriga beslutades därför också att samtliga nationella program skulle ge grundläggande behörighet till högskolan. På så sätt kom alla nationella program att betona generella kompetenser och gymnasieskolans breda uppdrag.

Under åren som följde minskade genomströmningen i gymnasieskolan, inte minst på de yrkesförberedande programmen. Samtidigt fanns stora utmaningar kring arbetslöshet, där unga utan fullföljd gymnasieutbildning var en utsatt grupp. Under denna period ökade också andelen av en årskull som påbörjade gymnasieutbildning.

Gymnasiereformen 2011 syftade övergripande till att eleverna skulle bli väl förberedda för efterföljande verksamhet (arbete respektive högskolestudier), ökad genomströmning, ökad likvärdighet mellan och överblickbarhet över de olika utbildningarna samt ökad tydlighet (för elever, vårdnadshavare och avnämare) i studiedokument och styrdokument. Reformen avsåg därmed att göra en tydlig åtskillnad mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram. Viktiga bakomliggande motiv var bl.a. förhoppningar om att minska dels studieavbrotten, dels ungdomsarbetslösheten.

För yrkesprogrammen innebar 2011 års reform en brytning med den tidigare utvecklingen, som hade inneburit ett ökat fokus på medborgarkompetens och generella kompetenser. Nu betonades i

stället programmens karaktärsämnen, dvs. yrkesämnena, starkt. Med hänvisning till att den dittillsvarande gymnasieskolan var alltför likformig och att yrkesutbildningarna blivit alltför teoretiserade minskades andelen allmänna ämnen på yrkesprogrammen.

Ett viktigt syfte med de reformerade yrkesprogrammen var att de skulle förbereda eleverna väl för yrkesverksamhet så att de kunde börja arbeta direkt efter gymnasieskolan. Namnbytet från yrkesförberedande program till yrkesprogram visade på ambitionen att yrkesprogrammen skulle nå långt mot yrket. Tidigare hade yrkesutbildningen inom gymnasieskolan setts mer som en inledande yrkesutbildning och eleven förväntades få sin mer specialiserade färdigutbildning inom ramen för en efterföljande anställning. De tidigare treåriga yrkesförberedande programmen innehöll en större andel allmänna ämnen samt de kurser som krävdes för grundläggande behörighet till högskolestudier. I de yrkesprogram som startade 2011 betonades den specifika yrkesförberedelsen starkare och de innehöll inte per automatik de kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet. Tiden för karaktärs- och yrkesämnen skulle öka.

Reformen innebar också en starkare betoning på lärlingsutbildning. Efter en tid av försöksverksamhet permanentades lärlingsutbildning vid reformen och sedan 2011 är lärlingsutbildning en av två vägar för elever att gå ett yrkesprogram och att ta en yrkesexamen. Lärlingsutbildning innebär att minst hälften av utbildningen ska vara förlagd till en arbetsplats.

Andelen karaktärsämnen ökade således i viss mån på yrkesprogrammen i och med Gy11-reformen. Före reformen omfattade de s.k. kärnämnen 750 poäng av alla nationella programs totala omfattning på 2 500 poäng och det individuella valet omfattade 300 poäng. Vid reformen förändrades proportionerna så att de gymnasiegemensamma ämnena (som motsvarar de tidigare kärnämnen) omfattar 600 poäng på yrkesprogrammen och det individuella valet omfattar 200 poäng. Detta innebär att möjligt utrymme för specialisering i karaktärsämnen ökade med 250 poäng vid reformen.

I Skolverkets publikation *Gymnasieskola 2011* påpekades att det ökade utrymmet för yrkesförberedelse inte nödvändigtvis står i konflikt med, eller sker på bekostnad av, generella kompetenser. Samhällets krav på generella kompetenser har visserligen fortsatt att öka, men genom fördjupning i den programspecifika karaktären kan eleven utvecklas också som medborgare och individ, menade

Skolverket. I samtliga ämnesplaner lyftes också språkets betydelse i ämnet fram. Detta innebar ett utökat ansvar för yrkeslärare avseende utvecklandet av elevernas generella kompetenser. En försvårande omständighet i sammanhanget är dock att det råder brist på utbildade yrkeslärare inom flera områden och att de statliga satsningar som gjorts för att främja yrkeslärares fortbildning är underutnyttjade.

14.1.2 Bättre förberedelse för högskolestudier på de högskoleförberedande programmen

Ur högskolans perspektiv är det naturligtvis önskvärt att studenter är väl förberedda för sina studier. Svaga förkunskaper kan leda till sämre kvalitet på högskoleutbildningen, lägre genomströmning eller ett behov av att förlänga utbildningen. Representanter för högskolan påpekar ofta brister i studenternas förkunskaper. I en undersökning från 2009 gör högskolelärarna bedömningen att gruppen med otillräckliga kunskaper blivit större och att skillnaderna i kunskaper och förmågor mellan olika studenter har ökat. De menar att detta kan hänga ihop med att gymnasieskolan har genomgått olika förändringar, att studenterna har blivit fler och att studerandegruppernas sammansättning har förändrats. Lärare i högskolan anser att många studenter är otillräckligt förberedda för högskolan och att studenterna har svårigheter att uttrycka sig i skrift, har sämre kunskaper i matematik och i engelska samt visar brist på motivation. Men det finns även positiva förändringar enligt lärarna; många studenter har goda kunskaper och är både motiverade och högpresterande. Studenterna har också i allmänhet blivit bättre på nya områden, som att tala inför andra, samarbeta och hantera datorer.³

I samband med gymnasiereformen betonades att elever på högskoleförberedande program behöver nå längre i sin förberedelse för högre studier. I reformarbetet fördes därför en bred diskussion om vad högskolor och universitet ansåg låg i begreppet högskoleförberedelse och vad som därmed borde ingå i de högskoleförberedande programmen. Skolverket utgick från lärosätenas synpunkter i reformarbetet och ett antal nyckelord blev vägledande. Det hand-

³ Högskoleverket: Förkunskaper och krav i högre utbildning. Rapport 2009:16 R. 2009.

lade bl.a. om behovet av en förståelse av den akademiska miljön, studieteknik, förmågan att lära att lära och att hantera stora textmängder, kritiskt tänkande, förmågan att läsa längre texter på engelska och källkritik.⁴

De högskoleförberedande programmen ska ge en god grund för studier inom i första hand närliggande områden inom högre utbildning. De kunskapsområden och generella förmågor som nämnts ovan fick därför ett stort genomslag i examensmålen för de högskoleförberedande programmen liksom i ämnesplanerna, i syfte att öka högskoleförberedelsen. De bedömdes också vara aspekter som i olika utsträckning särskilt kan visas i samband med gymnasiearbetet på högskoleförberedande program. Utöver att innehålla behörighetsgivande kurser ger därför de högskoleförberedande programmen sammantaget en bred högskoleförberedelse genom de ingående kurserna. Av examensmålen framgår att kurserna i programmen utgör en helhet som tillsammans syftar till högskoleförberedelse.

I samband med reformen höjdes kraven för grundläggande högskolebehörighet och en högskoleförberedande examen infördes som en tydlig nivå för att visa förberedelse för högre studier (se nedan angående kraven för examen). Kraven höjdes även för det högsta betyget i en kurs.

14.1.3 Högskoleförberedande examen och yrkesexamen

I och med Gy11 infördes en högskoleförberedande examen och en yrkesexamen i gymnasieskolan. Kraven för grundläggande behörighet till högskolan höjdes samtidigt i och med att de kom att motsvara kraven för en högskoleförberedande examen från gymnasieskolan. De höjda kraven motiverades bl.a. med att goda kunskaper i svenska och engelska är centrala för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning, bl.a. med tanke på att högskolestudier ofta förutsätter användning av engelskspråkig kurslitteratur och ställer krav på formellt skrivande och förmågan att läsa större mängder text.⁵

⁴ Skolverket: Gymnasieskola 2011. 2011.

⁵ Prop. 2008/09:199.

För att få en högskoleförberedande examen beslutades att krav ska ställas på att eleven ska ha betyg i kurser som omfattar 2 500 poäng (fullständigt program) varav minst 2 250 poäng med lägst betyget E samt lägst betyget E i kurserna svenska 1, 2 och 3 alternativt svenska som andraspråk 1, 2 och 3, i engelska 5 och 6, i matematik 1 samt i gymnasiearbetet.

En yrkesexamen innebär krav på att eleven ska ha betyg i kurser som omfattar 2 500 poäng varav minst 2 250 poäng med lägst betyget E samt lägst betyget E i kurserna svenska 1 alternativt svenska som andraspråk 1, engelska 5 och matematik 1, i kurser inom de programgemensamma ämnena omfattande minst 400 poäng samt i gymnasiearbetet.⁶ En elev som har en yrkesexamen och lägst betyget E i de kurser i svenska alternativt svenska som andraspråk och engelska som krävs för högskoleförberedande examen uppfyller också kraven på grundläggande behörighet.

14.2 De nationella programmen i dag

Det finns i dag 18 nationella program i gymnasieskolan, varav 6 är högskoleförberedande program och 12 är yrkesprogram. Det kan jämföras med totalt 17 program före Gy11.

Vid en jämförelse framstår det som att indelningen av olika nationella program/linjer har varit relativt stabil över tid. Det har sedan länge funnits program/linjer med fokus på exempelvis naturvetenskap, samhällsvetenskap, vård, bygg och fordon. Samtidigt har för vissa kunskapsområden indelningen i olika program/linjer ändrats över tid. Mellan 1992 och 2000 fanns det t.ex. inget teknikprogram i gymnasieskolan utan kunskapsområdet organiserades som en inriktning inom naturvetenskapsprogrammet. Ett nytt teknikprogram inrättades dock 2000. På motsvarande sätt fanns inget ekonomi-program mellan 1992 och 2011 utan ekonomi var en inriktning inom det dåvarande samhällsvetenskapsprogrammet. Det tidigare medieprogrammet togs bort i samband med Gy11; i stället inrättades inriktningar med olika innehåll som rörde media på estetiska programmet, samhällsvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet. Ett annat exempel är dagens restaurang- och livsmedels-

⁶ 16 kap. 26–28 §§ skollagen samt gymnasieförordningen.

program respektive hotell- och turismprogrammet, som bygger på en annan indelning än de tidigare livsmedels- respektive hotell- och restaurangprogrammen.

Dagens nationella program framgår av tabell 14.1 nedan.

Tabell 14.1 Dagens högskoleförberedande program respektive yrkesprogram

| Högskoleförberedande program | Yrkesprogram |
|--------------------------------|--|
| • Estetiska programmet | • Barn- och fritidsprogrammet |
| • Ekonomiprogrammet | • Bygg- och anläggningsprogrammet |
| • Humanistiska programmet | • El- och energiprogrammet |
| • Naturvetenskapsprogrammet | • Fordons- och transportprogrammet |
| • Samhällsvetenskapsprogrammet | • Handels- och administrationsprogrammet |
| • Teknikprogrammet | • Hantverksprogrammet |
| | • Hotell- och turismprogrammet |
| | • Industritekniska programmet |
| | • Naturbruksprogrammet |
| | • Restaurang- och livsmedelsprogrammet |
| | • VVS- och fastighetsprogrammet |
| | • Vård- och omsorgsprogrammet |

Alla program utom vård- och omsorgsprogrammet är indelade i nationella inriktningar och har mellan 2 och 5 inriktningar vardera. Inom de högskoleförberedande programmen finns sammanlagt 18 inriktningar och inom yrkesprogrammen finns sammanlagt 42 inriktningar. Totalt finns därmed 60 olika nationella inriktningar inom de nationella programmen.

Vissa möjligheter till avvikelser finns för likvärdiga utbildningar vid sidan av de nationella programmen

Mellan 1990-talets början och Gy11 fanns en stor lokal variation av program, med bl.a. många olika specialutformade program. Med 2011 års gymnasiereform stramades systemet upp, i syfte att öka tydligheten i systemet för unga, vårdnadshavare, avnämare och samhället i stort. Avvikelserna från de nationella programmen är i dag färre än tidigare. Ett visst utrymme finns dock för avvikelser från det nationella utbudet.

Huvudmän kan t.ex. ansöka hos Skolverket om att få erbjuda *särskilda varianter*, som är speciellt utformade gymnasieprogram. Det finns också *riksrekryterande utbildningar*, dvs. gymnasieutbildningar som elever från hela landet kan söka på samma villkor. Några av dessa har även *egna examensmål*, t.ex. tågteknikutbildningen.⁷

14.2.1 Övergripande om omfattning och innehåll

Alla nationella program omfattar 2 500 gymnasiepoäng. Detta benämns fullständigt program i skollagen och andra styrdokument. Därtill finns vissa möjligheter för elever att läsa utökat program eller att minska omfattningen av studierna, genom s.k. reducerat program.⁸

Vidare är alla nationella program, enligt den nationella regleringen, indelade i sex olika innehållsliga delar, enligt följande tabell.

⁷ För en komplett översikt över möjliga avvikelser från det nationella utbudet, och beviljade sådana utbildningar, se Skolverkets webbplats.

⁸ En beskrivning av utökat respektive reducerat program finns i kapitel 12 *Stödåtgärder*.

Tabell 14.2 De nationella programmens inre struktur

| |
|--------------------------|
| Gymnasiegemensamma ämnen |
| Programgemensamma ämnen |
| Inriktningar |
| Programfördjupning |
| Individuellt val |
| Gymnasiearbete |

Balansen mellan de olika delarna skiljer sig mellan de två typerna av nationella program, och i vissa fall även mellan olika program inom respektive programtyp.

I de gymnasiegemensamma ämnena ingår kurser med en omfattning av 600 gymnasiepoäng på yrkesprogrammen, jämfört med minst 1 100 gymnasiepoäng på de högskoleförberedande programmen.

Inom yrkesprogrammen ingår minst 15 veckors arbetsplatsförlagt lärande (APL). Detta innebär att elevernas lärande inom vissa kurser eller inom delar av vissa kurser sker genom att de deltar i arbete på en arbetsplats, med stöd av en handledare.

För de elever som studerar på de olika yrkesprogrammen i form av lärlingsutbildning är andelen APL avsevärt större; där ska minst hälften av elevens utbildning utgöras av APL. Lärlingsutbildning kan påbörjas i år 1, 2 eller 3. APL kan även förekomma på högskoleförberedande program.

Utbildningarnas innehåll är vidare strukturerat i ämnen, där respektive ämne ges i form av ett antal kurser. Det finns omkring 265 ämnen och över 1 000 kurser i gymnasieskolan.

För yrkesprogrammen finns, inom ramen för programfördjupningen, en rad olika nationellt föreslagna programfördjupningspaket. Varje paket leder mot en yrkesutgång. För alla yrkesprogram sammantaget finns i dag 167 olika nationellt föreslagna programfördjupningspaket. Med ”nationellt föreslagna” avses här att Skolverket och arbetslivsorganisationer på nationell nivå har bedömt att vissa kurskombinationer (paket) är lämpliga för anställningsbarhet inom olika yrkesområden och att Skolverket har publicerat dem på sin webbplats som exempel på yrkesutgångar. De är dock enbart avsedda som exempel på nationell nivå, och avsikten är att skol-

huvudmän, skolor och arbetslivsföreträdare på lokal nivå ska kunna skapa de kurskombinationer som bedöms lämpliga i det lokala sammanhanget.

14.2.2 Vissa kvalitetsutmaningar på de nationella programmen

Gymnasieskolans kvalitet hänger på flera olika generella faktorer. Det gäller t.ex. de förkunskaper eleverna har med sig från grundskolan, programmets utformning samt tillgången på lärarkompetens. Det finns också innehållsliga aspekter som har avgörande betydelse för de nationella programmens kvalitet. Några av dessa aspekter och vilka problem som finns när det gäller dem sammanfattas kort nedan.

Det finns utbildningar av mycket hög kvalitet men det finns också utbildningar som har stora utvecklings- och förbättringsbehov. Det finns därmed problem med likvärdigheten i olika elevers utbildning.

Undervisning, stöd och tid

Att alla ungdomar ska få förutsättningar och motivation att fullfölja en gymnasieutbildning aktualiserar frågor om hur undervisningen på nationella program kan bedrivas med god kvalitet och i tillräcklig omfattning samt hur eleverna i praktiken ska ges det stöd de har rätt till. Undervisning, stöd och tid är med andra ord nyckelfaktorer.

Studier pekar dock på att den tid där eleverna erbjuds aktivt lärarstöd i undervisningen har minskat över tid och att lärare i vissa fall har låga förväntningarna på eleverna vilket riskerar att göra eleverna omotiverade. Studier visar också att det är oklart i vilken utsträckning eleverna faktiskt får den undervisningstid de har rätt till.⁹

Bristande stöd framhålls i olika sammanhang som en av de huvudsakliga orsakerna till studieavbrott. Elever som inte har fullföljt sina studier säger att de hade behövt ett stöd som bättre motsvarade

⁹ En mer utförlig redovisning av studierna finns i kapitel 11 *Undervisning, undervisningstid och heltidsstudier*.

deras behov, att de fick för lite stöd, att stödet inte var anpassat till deras problematik eller att det sattes in för sent.

Dessa centrala kvalitetsområden som handlar om undervisning, stöd och tid behandlas närmare i kapitel 11 *Undervisning, undervisningstid och heltidsstudier* och kapitel 12 *Stödåtgärder*.

Kvalitetsutmaningar som specifikt rör yrkesprogram

Det förekommer också vissa brister som specifikt rör yrkesprogrammen vilka har påtalats av skolmyndigheter, branschföreträdare och andra intressenter.¹⁰ Det handlar bl.a. om att det i vissa fall råder brist på lärare (såväl yrkeslärare som specialpedagoger) med rätt kompetens, att arbetslivskopplingen är otillräcklig, att de lokala programråden inte fyller avsedd funktion, att det ibland är svårt för skolan att hitta relevanta APL-platser och att skolornas arbete med APL ofta inte är högt prioriterat.

Flera nationella utvecklingsinsatser pågår, bl.a. handledarutbildning och annat stöd för att utveckla APL samt satsningar på statsbidrag för fortbildning av yrkeslärare. Skolverket har bedömt att de samlade statliga insatsernas mottagarperspektiv bör förbättras och att insatsernas fokus bör vidgas. Myndigheten har också bedömt att särskilt viktiga områden för fortsatta statliga satsningar är yrkeslärarkompetens, handledares kompetens, samverkan mellan skola och arbetsliv, nyanländas möjligheter att snabbt komma in på en utbildning samt tillvaratagande av nyanländas eventuella tidigare yrkeskunskaper.¹¹

De nationella och de lokala programråden för yrkesprogrammen har viktiga funktioner för att främja kvaliteten i utbildningarna. Yrkesprogramsutredningen har lämnat förslag som syftar till förbättringar inom dessa verksamheter. Förslagen avser bl.a. förtydliganden och förstärkningar av de nationella programrådets roll,

¹⁰ Bl.a. Skolverket: Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. 2014 och 2015; Skolverket: Det arbetsplatsförlagda lärandet på gymnasieskolans yrkesprogram. 2016; Skolinspektionen: Samverkan för bättre arbetslivsanknytning. 2016; SOU 2015:97: Välja yrke; Lärarnas riksförbund: 13 steg mot en framgångsrik yrkesutbildning. 2016.

¹¹ Skolverket: Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. 2015. I oktober 2016 publiceras Skolverkets motsvarande redovisning avseende 2016.

inrättande av ett nationellt råd för yrkesutbildning samt stöd till lokal och regional samverkan mellan skola och arbetsliv.¹²

Arbetslivet och skolor har inom flera branscher skapat koncept och samverkansmodeller som syftar till stärkt kvalitet i utbildningarna, och därmed stärkt attraktivitet bland unga och stärkt relevans för arbetslivets kompetensförsörjning.

Yrkesprogramsutredningen, vars uppdrag bl.a. var att lämna förslag som främjar samverkan mellan gymnasial yrkesutbildning och arbetsliv, genomförde en kartläggning av förekomsten av samverkansmodeller på nationell nivå. Enligt denna förekommer någon form av sådan frivillig samverkan för alla yrkesprogram. Däremot varierar graden av branschorganisationers engagemang och ambition, liksom huruvida alla eller enbart vissa inriktningar och yrkesutgångar inom de olika yrkesprogrammen täcks in av samverkan. Av de 42 nationella inriktningarna inom yrkesprogrammen finns fem som inte omfattas av någon form av sådan samverkan på nationell nivå, enligt kartläggningen.¹³

Yrkesprogramsutredningen föreslog att ett statsbidrag skulle införas för att utveckla regionala funktioner som stöd för samverkan mellan utbildning och arbetsliv.¹⁴ Ett statsbidrag kan numera sökas hos Skolverket för att yrkescollege eller liknande samverkansmodeller mellan skola och arbetsliv ska kunna stimuleras och spridas i fler branscher.¹⁵

Ett exempel på samverkansmodell är s.k. teknikcollege, som har initierats som ett svar på matchningsproblemen inom teknik- och industriområdet. Modellen syftar till att stärka kompetensförsörjningen genom att generellt stärka de aktuella utbildningarnas kvalitet och attraktivitet samt till att dessa utbildningar ska ge kompetenser från både teknikprogrammets och vissa yrkesprogramns områden. Konceptet innebär en certifiering som utgår från kriterier om bl.a. samverkan, utrustningskvalitet, sammanhållna arbetsdagar, tillgång till APL och möjlighet till praktik och sommarjobb. De gymnasieutbildningar som ingår i teknikcollege omfattar ett erbjudande till

¹² SOU 2015:97: Välja yrke.

¹³ Dessa är inriktningarna fritid och hälsa samt pedagogiskt arbete inom barn- och fritidsprogrammet, dator- och kommunikationsteknik inom el- och energiprogrammet, administrativ service inom handels- och administrationsprogrammet samt turism och resor inom hotell- och turismprogrammet.

¹⁴ SOU 2015: 97 Välja yrke.

¹⁵ Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet den 15 oktober 2015 (citerat i SOU 2015:97).

eleverna att läsa minst 300 gymnasiepoäng som utökad program. Utbildningarna omfattar också mer undervisningstid än vad som vanligtvis ingår i de aktuella programmen när de ges på traditionellt sätt.

Ett annat exempel är elbranschens koncept ETG-partner, som avser inriktningen elteknik inom el- och energiprogrammet och som bl.a. syftar till stärkt kvalitet i denna utbildning. Konceptet innebär bl.a. stöd till yrkeslärare kring undervisning och bedömning samt att branschens traditionella efterföljande lärlingstid ersätts av att vissa ytterligare utbildningsdelar läggs in i gymnasieutbildningen. En andel av de huvudmän som erbjuder elteknikinriktningen har valt att ansluta sig till konceptet.

Motsvarande koncept med samverkan och certifieringar eller liknande som syftar till stärkt kvalitet finns inom fler branscher för flera av yrkesprogrammen. Ytterligare exempel är VVS-branschen, där konceptet Förstklassig skola har införts och där det pågår diskussioner om att utveckla ett koncept för gymnasieutbildningen som innebär att en traditionell efterföljande lärlingstid skulle kunna utgå eller minskas. Inom vård- och omsorgsområdet har man skapat vård- och omsorgscolleage, och inom bygg- och anläggningsområdet finns konceptet Branschrekommenderad skola, etc.

14.3 Sökmönster och förskjutningar mellan programtyper och program

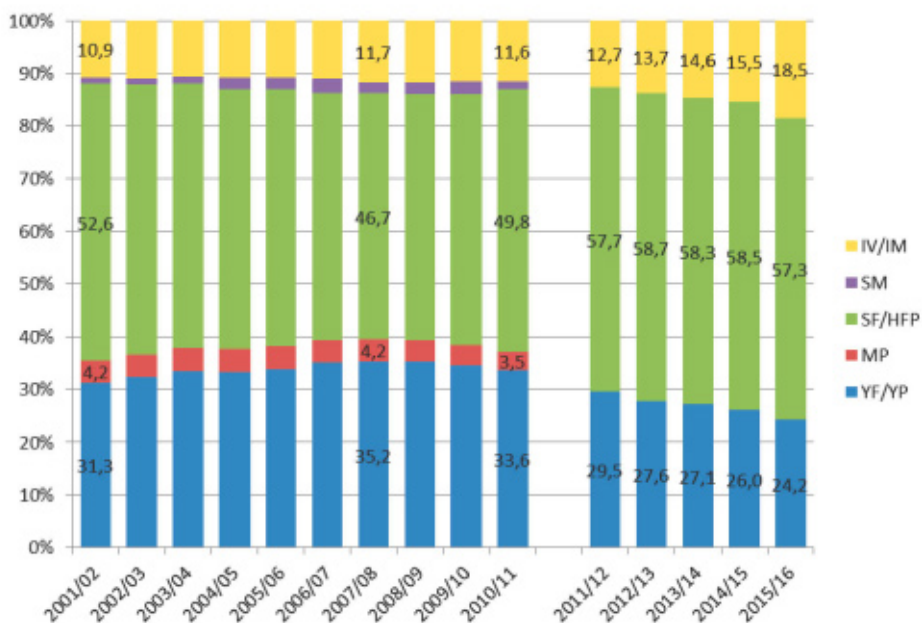
14.3.1 Flest elever väljer högskoleförberedande program och en minskande andel väljer yrkesprogram

I figur 14.1 nedan visas hur nybörjareleverna i år 1 i gymnasieskolan fördelar sig på de tre programtyperna. Yrkesprogrammets andel har minskat sedan läsåret 2007/08. Då gick 35,2 procent av alla som var nybörjare i gymnasieskolan på yrkesprogram. Därefter har andelen minskat successivt till 29,5 procent läsåret 2011/12 och 24,2 procent läsåret 2015/16. (Samtidigt har introduktionsprogrammets andel av nybörjareleverna ökat från 11,6 procent läsåret 2010/11 till 12,7 procent läsåret 2011/12 och 18,5 procent läsåret

2015/16).¹⁶ De högskoleförberedande programmens andel av nybörjareleverna har varierat mellan 57,3 och 58,7 procent under perioden 2011/12 till 2015/16.

Att yrkesprogrammen minskar i relation till de högskoleförberedande programmen framgår även vid en jämförelse mellan de två typerna av nationella program. Läsåret 2011/12 stod yrkesprogrammen för 38 procent av eleverna i år 1 på de nationella programmen medan de högskoleförberedande programmen stod för resterande 62 procent. Läsåret 2015/16 var motsvarande andelar 33 respektive 67 procent.

Figur 14.1 Andel (procent) nybörjarelever år 1 per programtyp läsåren 2001/02 - 2015/16



Kommentar: Beteckningen YF/YP avser yrkesförberedande/yrkesprogram, MP avser medieprogrammet, SF/HFP avser studieförberedande/högskoleförberedande program, SM avser specialutformade program utan tydlig anknytning till ett nationellt program och IV/IM avser individuella program/introduktionsprogram.

Källa: Skolverket.¹⁷

¹⁶ Introduktionsprogrammen behandlas i övrigt i kapitel 20 *Introduktionsprogram*.

¹⁷ Skolverket: PM. Elever i gymnasieskolan läsåret 2015/16. 2016.

Om man i stället för måttet ”nybörjare i gymnasieskolan” utgår från måttet ”elever som går i år 1” blir fördelningen av elever på programtyper något annorlunda, men de stora dragen är desamma. Baserat på elever som gick i år 1 på något program läsåret 2015/16 är andelen på yrkesprogram 25,6 procent, andelen på högskoleförberedande program 51,7 procent och andelen på introduktionsprogram 22,6 procent. En mer utförlig beskrivning av utvecklingen av antalet elever i år 1 på såväl nationella program som introduktionsprogram finns i kapitel 4 *Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan*.

14.3.2 Elevantalet skiljer sig kraftigt mellan olika program

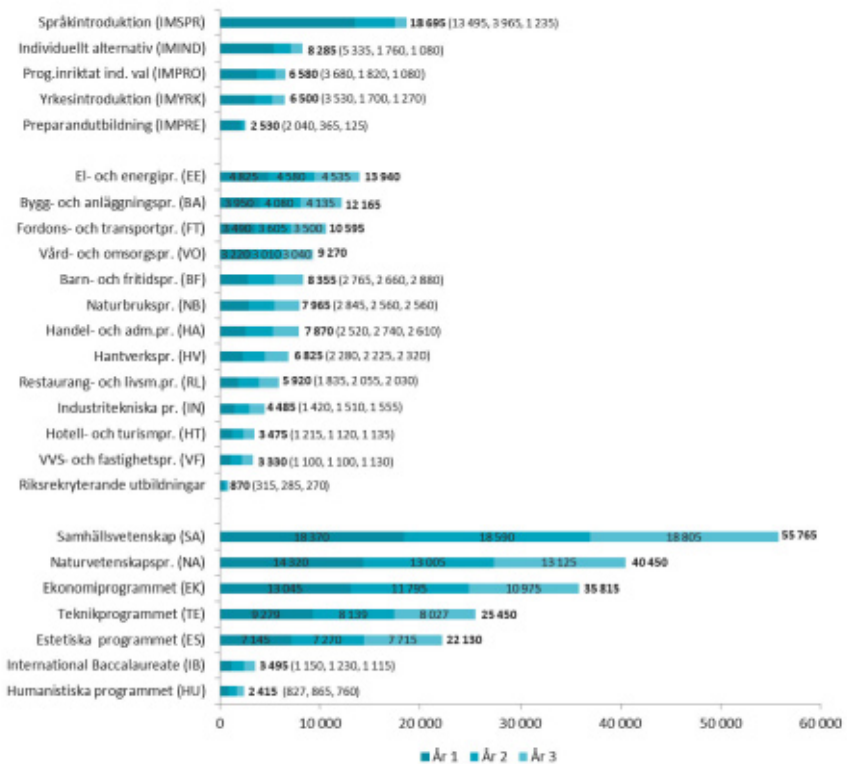
Figur 14.2 nedan visar antalet elever på vart och ett av de nationella programmen¹⁸ samt på introduktionsprogrammen.¹⁹ Som framgår är alla högskoleförberedande program utom det humanistiska större än det största yrkesprogrammet. Samhällsvetenskapsprogrammet är det största programmet, med mellan 18 000 och 19 000 elever i år 1 per år. Därefter kommer, i ordningsföljd, naturvetenskapsprogrammet, ekonomiprogrammet, teknikprogrammet och estetiska programmet. Dessa fem största program samlar 64 procent av samtliga elever på nationella program, eller 56 procent av samtliga elever i gymnasieskolan (dvs. nationella program och introduktionsprogram). På de högskoleförberedande programmen som grupp är 53 procent av eleverna kvinnor.

Storleken på olika yrkesprogram varierar mellan 4 800 elever i år 1 (el- och energiprogrammet) och 1 100 elever i år 1 (VVS- och fastighetsprogrammet). De yrkesprogram som har flest elever är el- och energiprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet samt fordons- och transportprogrammet. På dessa tre yrkesprogram är den stora majoriteten av eleverna män, vilket innebär att yrkesprogrammen som helhet har en majoritet manliga elever (59 procent).

¹⁸ Även International Baccalaureate (IB) ingår i diagrammet. IB är dock inte ett nationellt program utan en studieföreberedande internationell utbildning. Utbildningens innehåll och kvalitet garanteras av International Baccalaureate Organization (IBO), med huvudsäte i Schweiz. Undervisningsspråket är engelska.

¹⁹ Introduktionsprogrammen behandlas som nämnt i övrigt i kapitel 20 *Introduktionsprogram*.

Figur 14.2 Antal elever i gymnasieskolans program hösten 2015, uppdelat på år 1, 2 och 3



Källa: Skolverket.²⁰

Inom gruppen yrkesprogram respektive inom gruppen högskoleförberedande program har den relativa storleken på olika program förändrats något över tid. Inom gruppen yrkesprogram har bygg- och anläggningsprogrammet respektive hantverksprogrammet minskat sina andelar av eleverna i år 1 med motsvarande mer än 1 procentenhet sedan läsåret 2011/12. Övriga yrkesprogram har minskat sina elevandelar mer måttligt eller haft en varierande andel av eleverna på yrkesprogram under femårsperioden.

Inom gruppen högskoleförberedande program är estetiska programmet det program som minskat sin andel av eleverna mest.

²⁰ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

Det har minskat med 1,8 procentenheter. Ekonomiprogrammets andel av alla elever på högskoleförberedande program har ökat med 3,1 procentenheter och teknikprogrammets elevandel har ökat med 0,8 procentenheter. För det största programmet, samhällsvetenskapsprogrammet, har elevandelen minskat med 1 procentenhet det senaste läsåret. Inom gruppen högskoleförberedande program har således en ökande andel elever valt ekonomiprogrammet och teknikprogrammet, även om samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet fortfarande är de volymmässigt dominerande programmen.

Yrkesprogrammen är små, minskande och uppdelade på många olika inriktningar

Som framgått är yrkesprogrammen generellt sett mindre i elevantal än de högskoleförberedande programmen. Detta gäller både före och efter 2011 års reform.²¹ Antalet elever har minskat på samtliga tolv yrkesprogram sedan 2011. Även elevkullarna (antalet 16-åringar i befolkningen) har minskat under denna period, vilket orsakat en del av minskningen. Men de flesta (nio av tolv) yrkesprogram har minskat mer än elevkullarna. Andelarna av en elevkull som väljer dessa har alltså minskat.

Alla yrkesprogram fanns dessutom i färre kommuner 2014 än 2011.²² Den geografiska spridningen av utbudet av dessa utbildningar kan därmed sägas ha minskat. Det ska också påpekas att utbudet av gymnasieutbildningar generellt sett har gått mot en regionalisering under senare år, där utbildningar i många fall koncentreras till regionala utbildningscentra.²³ Detta kan leda till att en viss utbildning visserligen finns att tillgå i en region, men att avstånden är för stora för att en del elever ska kunna välja dem. Generellt sett tycks yrkesprogrammets geografiska utbredning ha minskat mer än den som gäller de högskoleförberedande programmen.

²¹ Ett undantag är att det högskoleförberedande humanistiska programmet är mycket litet.

²² Skolverket: Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. 2015.

²³ Skolverket: Skolmarknadens geografi. 2011; Skolverket: Det svåra valet. Elevernas val av utbildning på olika gymnasiemarknader. 2013.

Mot bakgrund av att yrkesprogrammen som grupp har ett relativt begränsat elevantal och att dessa program är indelade i ett stort antal inriktningar blir elevantalet på vissa inriktningar mycket litet. Antalet elever som är registrerade på en viss inriktning i år 3 på respektive gymnasieutbildning varierar kraftigt; mellan 7 elever (inriktningen godshantering inom fordons- och transportprogrammet) och 2 670 elever (inriktningen husbyggnad inom bygg- och anläggningsprogrammet)läsåret 2015/16.

Några ytterligare exempel på inriktningar som är mycket små:

- godshantering (fordons- och transportprogrammet)
- trädgård (naturbruksprogrammet)
- färskvaror, delikatesser och catering (restaurang- och livsmedelsprogrammet)
- finsnickeri (hantverksprogrammet)
- energiteknik (el- och energiprogrammet)
- plåtslageri (bygg- och anläggningsprogrammet)
- processteknik (industri tekniska programmet)
- ventilationsteknik (VVS- och fastighetsprogrammet).

Även inriktningarna administrativ service inom handels- och administrationsprogrammet och socialt arbete inom barn- och fritidsprogrammet är mycket små i relation till övriga inriktningar inom respektive program.

Andelen lärlingselever varierar mellan olika yrkesprogram

Andelen elever på yrkesprogram som går sin utbildning i form av en lärlingsutbildning har ökat från 3 procent läsåret 2011/12 till 8 procent läsåret 2015/16. Andelen lärlingar varierar mellan de olika yrkesprogrammen; från 3 procent av eleverna på naturbruksprogrammet till 18 procent av eleverna på VVS- och fastighetsprogrammet samt bygg- och anläggningsprogrammet. Andelen lärlingar är högre i årskurs 2 och 3 än i årskurs 1.

Antalet skolhuvudmän som erbjuder lärlingsutbildning har ökat med åren. Våren 2015 erbjöds denna utbildningsform inom gymnasieskolan i 125 av landets 290 kommuner.²⁴

14.3.3 Ökad sortering utifrån studiemeriter

Många lärare och rektorer vittnar om att yrkesprogrammen har tappat elever med goda studieresultat från grundskolan. Det kan till viss del utläsas av elevers absoluta meritvärden från grundskolan, men eftersom betygsskalan förändrades i grundskolan under perioden efter Gy11 kan det vara mer relevant att titta på förändringar när det gäller elevernas meritvärden med hjälp av standardiserade mått. Genom att tilldela alla elever i år 1 ett genomsnittligt percentilrankat meritvärde²⁵ utifrån deras meritvärde från grundskolan kan man jämföra program och programtypers elevsammansättning utifrån gruppens genomsnittliga rankning. I denna statistik tilldelas varje elev ett värde mellan 0 och 100, vilket gör att en elev med exempelvis percentilrankning 80 hade ett högre meritvärde än 80 procent av kullen. Elevsammansättningen på olika programtyper och program kan sedan jämföras utifrån gruppens genomsnittliga rankning. Tabellerna nedan visar den genomsnittliga percentilrankningen för de två typerna av nationella program. Den genomsnittliga rankningen för alla elever i en kull är 50.²⁶

²⁴ Skolverket: Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. 2015; Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

²⁵ För att beskriva elevfördelningen per program och programtyp efter elevernas grundskoleresultat används ett genomsnittligt percentilrankat meritvärde. Detta betyder att alla elever i åk 1 i gymnasieskolan rangordnas för respektive år utifrån sitt meritvärde från grundskolan. Syftet med att använda måttet är att skapa högre jämförbarhet mellan åren. Skälet är främst att betygssystemet i grundskolan har förändrats mitt i den aktuella perioden. I och med att standardisering tillämpas mäter inte måtten som används i denna analys elevernas faktiska meritvärden utan deras relativa position jämfört med andra elever i samma kull.

²⁶ Det bör påpekas att i tabellens uppgifter om högskoleförberedande program ingår även International Baccalaureate (IB). Denna utbildning är inte en del av gymnasieskolan.

Tabell 14.3 Högskoleförberedande program, elevernas genomsnittliga percentilrankade meritvärde från årskurs 9 i grundskolan

| År (hösttermin) | Antal elever | Genomsnittlig percentilrankning |
|-----------------------------|--------------|------------------------------------|
| 2010 (MP=YFP) ²⁷ | 60 983 | 64,3 |
| 2010 (MP=HFP) ²⁸ | 65 796 | 62,6 |
| 2011 | 66 189 | 62,4 |
| 2012 | 64 097 | 61,6 |
| 2013 | 61 028 | 61,4 |
| 2014 | 62 084 | 61,1 |

Tabell 14.4 Yrkesförberedande program/yrkesprogram, elevernas genomsnittliga percentilrankade meritvärde från årskurs 9 i grundskolan

| År (hösttermin) | Antal elever | Genomsnittlig percentilrankning |
|--------------------|--------------|------------------------------------|
| 2010 (MP=YFP) | 53 815 | 33,9 |
| 2010 (MP=HFP) | 49 002 | 33,3 |
| 2011 | 40 411 | 29,6 |
| 2012 | 35 336 | 29,0 |
| 2013 | 32 741 | 28,7 |
| 2014 | 31 783 | 28,3 |

Av tabell 14.3 och tabell 14.4 framgår att andelen elever på yrkesprogram med höga meritvärden från grundskolan har minskat. Även på högskoleförberedande program har andelen med höga meritvärden minskat, men inte lika kraftigt.²⁹ Både sammansätt-

²⁷ Med "MP = YFP" avses att medieprogrammet är klassificerat som ett yrkesförberedande program på denna rad.

²⁸ Med "MP = HFP" avses att medieprogrammet är klassificerat som ett högskoleförberedande program på denna rad.

²⁹ Att andelen kan minska i båda programtyperna hänger ihop med att fördelningen av elever mellan de två programtyperna har förändrats. Andelen elever som går på yrkesprogram har minskat.

ningen av elever utifrån meritvärden och dess förändring över tid varierar mellan olika program.³⁰

Flera nationella programråd och branschföreträdare är bekymrade över att det program de är engagerade i sedan reformen dels fått färre elever, dels fått en större andel elever med relativt låga meritvärden från grundskolan. Även i utredningens referensgrupper och fokusgrupper har denna utveckling framhållits som bekymmersam.

14.3.4 Vad är känt om orsaker till ändrade elevströmmar?

Det finns ingen heltäckande kunskap om orsakerna till att andelen som väljer yrkesprogram minskar. Trenden, som återfinns i flera länder, hänger dock sannolikt samman med långsiktiga samhälls- rörelser såsom senarelagd vuxeninträde och senarelagd etablering.

Som framgår av bilaga 7 *Utbildning motsvarande gymnasieskolan i sex länder* innebär de övergripande utvecklingstrenderna i arbetslivet att breda utbildningar generellt sett värderas högt och efterfrågas mer av både arbetsgivare och unga, än mer specialiserade och smalare yrkesutbildningar. Det ska dock påpekas att detta avser generella tendenser och att det samtidigt finns tendenser i motsatt riktning. För anställning inom vissa yrken och branscher ställs krav på mycket specifika kompetenser från gymnasieutbildningen.

Enligt en undersökning om attityder till yrkesutbildning som gjordes av EU-kommissionen 2011 ansåg många, i både Sverige och EU som helhet, att den allmänna bilden av yrkesutbildning är positiv i det egna landet (64 procent i Sverige, 71 procent i EU) och att yrkesutbildningen motsvarar arbetsgivares behov (91 procent i Sverige, 82 procent i EU). Andelen som hade uppfattningen att man efter en yrkesutbildning kan fortsätta med universitetsstudier var dock lägre i Sverige än i EU som helhet (68 procent instämde i detta i EU, 53 procent i Sverige).³¹

I intervjustudier ges exempel på att vissa ungdomar har negativa attityder till yrkesprogram och att frågan om högskolebehörighet

³⁰ Tabeller på programnivå finns i bilaga 6 *Tabeller avseende behörighetsfrågor samt tabeller avseende meritvärden från grundskolan*.

³¹ EU-kommissionen: Attitudes towards vocational education and training. 2011.

har påverkat vissa elevers val samt att föräldrar och studie- och yrkesvägledare har poängterat detta.³²

Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer genomförde 2015 en enkätstudie bland 1 000 gymnasieelever som gick tredje året i den reformerade gymnasieskolan. Eleverna fick svara på vad som var avgörande för dem när de valde gymnasieprogram. I enkäten uppgav 49 procent att de valde högskoleförberedande program direkt och 38 procent att de valde yrkesprogram direkt. Därtill svarade 6 procent av eleverna att de hade övervägt yrkesprogram men avstått därför att dessa inte säkert gav grundläggande högskolebehörighet, och ytterligare 8 procent att de hade övervägt yrkesprogram men avstått därför att andra skäl lett till att de valde högskoleförberedande program. Uttryckt på ett annat sätt visade resultatet att 22 procent av dem som valde ett högskoleförberedande program hade övervägt att välja ett yrkesprogram. Av dem som hade övervägt att välja ett yrkesprogram angav 42 procent att de sedan valde ett högskoleförberedande program för att yrkesprogrammen inte per automatik ger grundläggande högskolebehörighet.³³

Företrädare för vissa branscher anser att detta beror på brister i informationen snarare än på programmens innehåll, eftersom det sedan 2013 ska vara möjligt på samtliga yrkesprogram att läsa de kurser som behövs för grundläggande behörighet inom ramen för programmets ordinarie omfattning, och eftersom elever på yrkesprogram har rätt till utökat program för de kurser som ger grundläggande behörighet. Det förekommer dock fortfarande svårigheter i praktiken, på grund av schemakrockar med mera, för elever på vissa program och skolor som önskar uppnå grundläggande högskolebehörighet. Denna fråga behandlas vidare i kapitel 15 *Grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram*.

En relaterad faktor är de differentierade behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program, där det krävs godkända betyg i fler av grundskolans ämnen för att vara behörig till ett högskoleförberedande program än till ett yrkesprogram. Enligt bl.a. en

³² Skolverket: Det svåra valet. Elevernas val av utbildning på olika slags gymnasieområden. 2013; Panican A: Väljer unga fel? - grundskoleelevers attityder till gymnasievalet. Ratio 2015:19.

³³ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Elevkårer: Vad har gymnasieformen inneburit för eleverna? 1 000 sistaårs gymnasieelever utvärderar GY2011 reformen. 2015.

intervjustudie som Skolverket genomfört³⁴ finns exempel på att elever har fått det uttryckliga rådet att välja ett högskoleförberedande program just för att de har godkända betyg i många ämnen. Detta har bekräftats i diskussioner inom utredningens samråd med olika aktörer. Denna fråga behandlas i kapitel 13 *Behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program*.

Dessa båda faktorer, tillsammans med att yrkesprogram i vissa diskussioner ibland omnämnts som ”ett alternativ för skoltrötta”, har sannolikt lett till att studiemotiverade och högpresterande elever i mindre utsträckning söker sig till yrkesprogrammen nu än tidigare.

En annan relaterad faktor kan vara att många unga i 15-årsåldern inte vill eller kan göra specialiserade val. Denna iakttagelse har kommit upp i utredningens samråd och i studier om ungas värderingar och attityder. Detta innebär att många unga kanske inte uppfattar utbildningar som innebär tidiga specialiserade yrkesval som attraktiva.

14.4 Genomströmning

De förändringar som gjordes i och med Gy11 avseende dels behörighetskraven till nationella program, dels kraven för att få examen innebär att det inte går att fullt ut jämföra genomströmningen före och efter reformen. Som framgått tidigare är ett vedertaget sätt att göra jämförelser över tid att jämföra andelen som i det tidigare systemet fick slutbetyg med andelen som inom Gy11 antingen tagit examen eller fått studiebevis. Mätt på detta sätt har andelen som har slutfört sin gymnasieutbildning inom tre år inte förändrats nämnvärt sedan införandet av Gy11 utan den har legat kring 70 procent den senaste tioårsperioden.

Genomströmningen varierar mellan olika nationella program (och även mellan olika introduktionsprogram). Av tabell 14.5 nedan framgår andelen som nått examen på tre år uppdelat efter vilket program eleven började på.

³⁴ Skolverket: Det svåra valet. Elevernas val av utbildning på olika slags gymnasieområden. 2013.

Tabell 14.5 Andel elever med examen inom tre år

| | Startår 2011/examen 2014 | Startår 2012/examen 2015 |
|---|--------------------------|--------------------------|
| Gymnasieskolan totalt | 63,4 | 65,2 |
| Nationella program | 71,4 | 73,7 |
| Yrkesprogram | 66,6 | 69,9 |
| Barn- och fritidsprogrammet (BF) | 63,9 | 65,8 |
| Bygg- och anläggningsprogrammet (BA) | 72,3 | 74,9 |
| El- och energiprogrammet (EE) | 68,2 | 71,6 |
| Fordons- och transportprogrammet (FT) | 61,3 | 65,6 |
| Handels- och administrationsprogrammet (HA) | 63,6 | 69,0 |
| Hantverksprogrammet (HV) | 65,7 | 68,0 |
| Hotell- och turismprogrammet (HT) | 68,1 | 72,2 |
| Industri tekniska programmet (IN) | 69,6 | 72,3 |
| Naturbruksprogrammet (NB) | 65,6 | 71,0 |
| Restaurang och livsmedel (RL) | 62,9 | 66,2 |
| VVS- och fastighetsprogrammet (VF) | 71,6 | 69,0 |
| Vård- och omsorgsprogrammet (VO) | 66,0 | 68,6 |
| Riksrekryterande utbildningar | 61,8 | 74,4 |
| Högskoleförberedande program | 73,8 | 75,5 |
| Estetiska programmet (ES) | 68,6 | 71,9 |
| Ekonomiprogrammet (EK) | 76,8 | 78,9 |
| Humanistiska programmet (HU) | 73,9 | 71,8 |
| Naturvetenskapsprogrammet (NA) | 78,6 | 79,5 |
| Samhällsvetenskapsprogrammet (SA) | 74,0 | 74,9 |
| Teknikprogrammet (TE) | 70,1 | 72,3 |
| International Baccalaureate (IB) | 52,3 | 56,5 |
| Introduktionsprogram | 6,2 | 6,7 |
| Individuellt alternativ (IMIND) | 0,7 | 1,1 |
| Preparandutbildning (IMPRE) | 5,7 | 6,3 |
| Programinriktat individuellt val (IMPRO) | 23,0 | 28,6 |
| Språkintrödningsprogrammet (IMSPR) | 0,4 | 0,3 |
| Yrkesintroduktion (IMYRK) | 2,7 | 4,4 |

Källa: Skolverket.

Som framgår av tabell 14.5 fick 66,6 procent av de elever som började på ett yrkesprogram hösten 2011 en yrkesexamen våren 2014 dvs. genomförde utbildningen på 3 år. Motsvarande andel av de elever som började ett yrkesprogram 2012 och som efter tre år fick examen 2015 var 69,9 procent.³⁵ Andelen elever som får en yrkesexamen inom tre år har alltså ökat med 3,3 procentenheter mellan Gy11:s första och andra elevkull.

Bygg- och anläggningsprogrammet var 2015 det yrkesprogram där störst andel elever, 74,9 procent, fick en examen inom tre år. Även på industri tekniska programmet samt hotell- och turismprogrammet hade förhållandevis många elever, 72,3 procent respektive 72,2 procent fått examen inom tre år. Det yrkesprogram där lägst andel

³⁵ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

elever nådde en examen inom tre år var fordons- och transportprogrammet; 65,6 procent. Även andelen elever på barn- och fritidsprogrammet som fick examen inom tre år var förhållandevis låg; 65,8 procent.

I jämförelse med föregående år (2014) hade andelen elever som fick examen inom tre år ökat på samtliga yrkesprogram utom på VVS- och fastighetsprogrammet där andelen hade minskat.

Av de elever som började ett högskoleförberedande program 2011 genomförde 73,8 procent sina gymnasiestudier på 3 år och fick examen 2014. Av de elever som började året därpå genomförde 75,5 procent utbildningen på 3 år. Andelen elever som fick examen på tre år hade därmed ökat med 1,7 procentenheter mellan Gy11:s första och andra årskull.

År 2015 var naturvetenskapsprogrammet det program där störst andel elever, 79,5 procent, fick en examen inom tre år. Även från ekonomiprogrammet fick en hög andel av eleverna, 78,9 procent, examen inom tre år. De nationella högskoleförberedande program där minst andel elever fick en examen inom tre år var humanistiska programmet och estetiska programmet där 71,8 respektive 71,9 procent fick examen.³⁶

För helhetsbildens skull är introduktionsprogrammen inkluderade i tabellen och de är medräknade i måttet ”andel elever med examen inom 3 år i gymnasieskolan totalt” (tabellens översta rad). Mer utförliga redogörelser för fullföljande på introduktionsprogram finns i kapitel 4 *Påbörja och fullfölja studier i gymnasieskolan* samt i kapitel 20 *Introduktionsprogram*.

14.5 Matchning mot arbetsmarknadens behov

14.5.1 Gymnasieskolan syftar inte enbart till matchning

Som tidigare betonats syftar gymnasieskolan inte enbart till att producera efterfrågad kompetens till arbetsmarknaden. Hur situationen ser ut vad gäller matchning mot arbetsmarknadens

³⁶ I tabellen ingår även uppgifter om International Baccalaureate (IB). Av de elever som började IB fick 56,5 procent av eleverna examen inom loppet av tre år. IB har egna examenskrav. Dessa krav kan inte likställas med dem på nationella program och utbildningen är inte en del av gymnasieskolan.

behov är emellertid en viktig aspekt (bland flera) att beskriva, inte minst vad gäller yrkesprogram som ska kunna leda direkt till arbete, men även i viss mån vad gäller högskoleförberedande program. En analys av hur väl gymnasieskolan stämmer överens med arbetsmarknadens behov kan avse såväl den antalsmässiga som den innehållsmässiga överensstämmelsen. Den antalsmässiga fördelningen av elever på olika program styrs i hög grad av elevernas intresse. Enligt skollagen ska vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.³⁷ Detta är en grundläggande princip i svensk utbildningspolitik och en viktig skillnad mellan gymnasieskolan å ena sidan och utbildningar inom universitet och högskolor, yrkeshögskolan, yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningar å andra sidan. Dessa andra utbildningsformer är ofta dimensionerade utifrån bedömda arbetsmarknadsbehov och andra faktorer, inte främst utifrån elevers/studenters intresse. Det är värt att understryka att gymnasieskolan är en allmän ungdomsutbildning och därmed har en annan karaktär än övriga utbildningsformer. En viktig skillnad jämfört med högskoleutbildning är att gymnasieutbildning inte är begränsad till ett urval av de unga, utan är avsedd att erbjudas alla ungdomar. En viktig skillnad i jämförelse med yrkesvux, yrkeshögskolan och arbetsmarknadsutbildningar är att gymnasieskolan har breda syften och inte enbart syftar till att ge de kunskaper individen saknar för ett visst arbete.

De nationella programmens innehållsmässiga överensstämmelse med avnämares behov var ett prioriterat område i Gy11. Kontakterna mellan arbetsliv och skola vad gäller yrkesprogrammen har stärkts i och med nationella och lokala programråd samt i och med ett ökat fokus på arbetsplatsförlagt lärande. Detta har betydelse för kvaliteten i dessa utbildningar. Frågan är i praktiken inte alltid helt skild från den om antalsmässig överensstämmelse.

³⁷ 15 kap. 30 skollagen.

Innehållsmässig överensstämmelse mellan yrkesprogrammen och arbetslivet

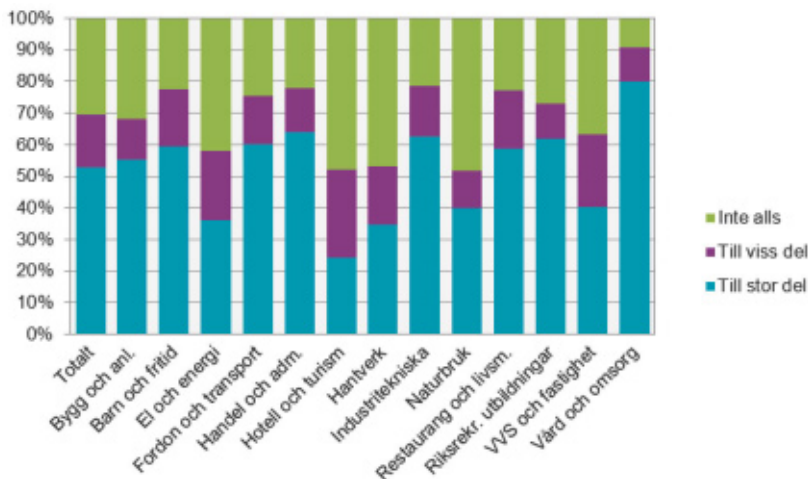
Nedan ges en kort beskrivning av elevers respektive arbetslivs-företrädarens uppfattningar om yrkesprogrammets innehållsmässiga överensstämmelse med efterföljande arbete.

Elevers upplevelse av utbildningens relevans för arbetet varierar mellan olika yrkesprogram

I en studie från 2015 har Statistiska centralbyrån (SCB) följt upp i vilken grad elever som gått yrkesprogram i den reformerade gymnasieskolan hade övergått till arbete och hur de upplevde utbildningens relevans i arbetet. Uppfattningen om hur relevant utbildningen var för arbetslivet skiljde sig åt mellan elever från olika yrkesprogram. Bland dem som hade gått vård- och omsorgsprogrammet ansåg hela 80 procent att deras arbetsuppgifter till stor del stämde överens med utbildningen. Bland dem som hade gått handels- och administrationsprogrammet, industritekniska programmet, fordons- och transportprogrammet, barn- och fritidsprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet, restaurang- och livsmedelsprogrammet och naturbruksprogrammet ansåg mer än hälften (drygt 50 till drygt 60 procent) att arbetsuppgifterna till stor del stämde överens med programmets inriktning. För hotell- och turismprogrammet, hantverksprogrammet, el- och energiprogrammet och vvs- och fastighetsprogrammet, däremot, råde ett omvänt förhållande; här ansåg mindre än hälften att deras arbetsuppgifter till stor del stämde överens med utbildningen. Se figur 14.3 nedan.³⁸

³⁸ Statistiska centralbyrån: Yrkesutbildningen i backspegeln – arbete och studier ett år efter gymnasieskolan. 2015.

Figur 14.3 Överensstämmelse mellan arbetsuppgifter och område på yrkesutbildning per program. Procent



Källa: SCB, temarapport 2015:3.

Behovet av specifika yrkeskunskaper varierar mellan branscher

Skolverket har genomfört en studie som bl.a. bygger på en enkätundersökning bland arbetsledare inom fyra branscher: byggverksamhet, handel, restaurang samt vård och omsorg. Enkäten handlade bl.a. om arbetsledarnas syn på vilken betydelse ungdomarnas gymnasiebakgrund har för deras anställningar. Enligt studien finns tydliga skillnader mellan olika branscher när det gäller vilken betydelse arbetsledarna tillmäter de unga anställdas gymnasiebakgrund. Inom byggbranschen samt inom vård- och omsorgsbranschen svarade åtta respektive nio av tio arbetsledare att det är ganska eller mycket viktigt att ha gått ett visst program i gymnasieskolan för att få anställning. Inom handelsbranschen och restaurangbranschen svarade däremot enbart en respektive två av tio arbetsledare att det är viktigt att ha gått ett visst program.³⁹

³⁹ Skolverket: Arbetslivet efter skolan. Arbetsledares bedömning av unga medarbetares kompetens och inom vilka branscher unga arbetar. 2016.

Branscher är generellt nöjda med programmens innehåll och sammansättning

Arbetslivsföreträdare inom olika branscher fick stort inflytande över yrkesprogrammets utformning i Gy11. Deras påverkan kom till uttryck främst via de nationella programråden och de ger generellt uttryck för att ha upplevt en stor delaktighet i besluten om de olika yrkesprogrammets utformning. Vid utredningens samråd med programråden har ofta framförts att programmets sammansättning och utformning i stort överensstämmer med arbetsmarknadens behov av kompetens och med de aktuella yrkenas innehåll.⁴⁰

Antalsmässig överensstämmelse mellan yrkesprogrammen och arbetslivet – elevernas val i relation till arbetsmarknadens behov

Enligt skollagen ska, som nämnts, utbildningsutbudet påverkas av elevernas intresse.⁴¹ I skollagen anges också att gymnasieskolan ska bidra till den nationella kompetensförsörjningen.⁴² Mellan dessa mål kan det givetvis uppstå konflikter.

Flera branscher känner oro för svagt elevintresse och förändrade sökmönster

Samtidigt som många arbetslivsföreträdare är nöjda med yrkesprogrammets innehåll och sammansättning är de i många fall mycket bekymrade över att elevantalet på yrkesprogram sjunker och över vilka konsekvenser det kan få för arbetsmarknadens kompetensförsörjning.⁴³ Antalet utbildade inom olika utbildningsområden stämmer inte alltid överens med arbetslivets behov. Enligt SCB:s prognoser kommer det framöver att råda brist på inte minst

⁴⁰ Skolverket: Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. 2014.

⁴¹ Enligt skollagen ska vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. (15 kap. 30 § skollagen).

⁴² Enligt skollagen ska utbildningen i gymnasieskolan utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en bas för rekrytering till högskolesektorn. (15 kap. 3 § skollagen).

⁴³ Skolverket: Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. 2014.

arbetskraft med vård- och omsorgsutbildning samt industri- eller fordonsutbildning.⁴⁴ Samtidigt finns utbildningar som väljs av fler elever än vad arbetsmarknaden efterfrågar. I kapitel 6 *Arbetsmarknadens utveckling och ungdomars etablering* ges en mer utförlig beskrivning av prognoser över framtida behov på arbetsmarknaden och över ungas etablering efter olika utbildningar.

Enligt Skolverkets redovisningar om de nationella programråden ses problembilden som komplex; på ett och samma yrkesprogram kan det finnas både yrkesutgångar där efterfrågan är stor och yrkesutgångar där det blir betydligt svårare för elever att etablera sig på arbetsmarknaden. Inom samtliga nationella programråd framhålls därför betydelsen av att varje utbildningsanordnare har en nära samverkan med arbetslivet kring vilka inriktningar, yrkesutgångar och kurspaket som ska erbjudas.

Exempel på utbildningar där det enligt erfarenheter i programråden utbildas för många elever i relation till arbetsmarknadens behov är naturbruksprogrammets inriktning djur och hantverksprogrammets yrkesutgång hår- och makeupstylist. Ett annat exempel gäller el- och energiprogrammet, där diskussionerna i det nationella programrådet ger en bild av att det inom vissa branscher kan finnas ett överskott av utbildade i Stockholmsområdet men samtidigt ett underskott i övriga landet.

Exempel på utbildningar där elevantalet enligt erfarenheter i programråden understiger arbetsmarknadsbehovet är vård- och omsorgsprogrammet, industritekniska programmet, flera delar av fordons- och transportprogrammet, inriktningen fastighet på VVS- och fastighetsprogrammet samt inriktningen trädgård på naturbruksprogrammet.

Utbildningar som enligt erfarenheter i programråden erbjuds i för liten utsträckning, och som därmed får alltför få elever, är inriktningen energiteknik på el- och energiprogrammet och inriktningen socialt arbete på barn- och fritidsprogrammet.

⁴⁴ Statistiska centralbyrån: *Trender och prognoser 2014 – Befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på 2035*. 2014.

Exempel på utbildningar för vilka det inom programråden uttrycks oro för nedläggning är vissa inriktningar eller yrkesutgångar inom hantverksprogrammet och industritekniska programmet.⁴⁵

I vissa fall försöker branscher även aktivt påverka dimensioneringen i begränsande riktning, när de anser att antalet utbildade överstiger arbetsmarknadens behov. Exempelvis anser branschföreträdare att bygg- och anläggningsprogrammet var överdimensionerat på vissa håll före reformen, men att antalet utbildningsplatser i vissa regioner har anpassats till branschens behov, till följd av dialog mellan bransch och skola.

Det pågår insatser för att stärka intresset för yrkesprogram

Skolverket och andra aktörer har påtalat att ett minskande intresse för en utbildning i sig kan leda till att utbildningen upphör att erbjudas på vissa håll i landet och att den kan vara svår att starta igen när nytt intresse och nytt behov uppstår. Detta med anledning av att resurser i form av bl.a. lärarkompetens och maskiner har skingrats när utbildningen upphörde, och av att elever inte räknar med denna utbildning och därför inte söker den. Elevintresse, tillgång på lärarkompetens och utbud av en utbildning är således faktorer som kan påverka och samverka med varandra så att det uppstår antingen positiva eller negativa spiraler. Det görs en rad statliga insatser för att stärka yrkesprogrammets attraktivitet och för att öka elevers kunskap om olika utbildningar och om arbetsmarknaden, bl.a. inför deras gymnasieval. Yrkesprogramsutredningen har föreslagit ytterligare insatser för en stärkt studie- och yrkesvägledning, stärkt prao för grundskoleelever, bl.a. med möjlighet till prao även på yrkesprogram i gymnasieskolan, samt ökade satsningar på s.k. yrkestävlingar. Den har också föreslagit statliga satsningar på att stärka gymnasieskolans värdegrundsarbete, i syfte att yrkesprogrammen ska kunna attrahera nya elevgrupper och uppmuntra till mindre könsstereotypa utbildningsval. Innevarande år, 2016, har vidare utnämnts till yrkesutbildningens år och Sverige är värd för de internationella yrkestävlingarna World Skills. Det är också vanligt

⁴⁵ Skolverket: Bilaga 2 till Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. Redovisning av uppdrag om Skolverkets samverkan med de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning, 2014.

att branscher som önskar fler utbildade försöker främja elevers intresse för utbildningen.

14.5.2 Matchning i relation till högskolans utbildningar

Antalsmässig överensstämmelse – frågan om enskilda programs storlek är mindre relevant i fråga om högskoleförberedande program

Från högskolornas sida förs i begränsad utsträckning motsvarande diskussioner som på yrkessidan när det gäller elevernas fördelning på olika högskoleförberedande program. Detta kan till stor del förklaras med att högskoleförberedelsen är mer generell till sin karaktär och specifika krav ställs enbart när det gäller kurser som leder till särskild behörighet. De högskoleförberedande programmen präglas därmed av en förhållandevis stor grad av utbytbarhet, under förutsättning att eleven har haft möjlighet att läsa de kurser som ger viss särskild behörighet.⁴⁶ Reformen Gy11 syftade också som tidigare nämnts till förbättrad förberedelse för högskolestudier på alla högskoleförberedande program.

Ungas fördelning på olika högskoleförberedande program i relation till arbetsmarknadens behov är emellertid ibland föremål för viss diskussion. Det har t.ex. i många år funnits en önskan från arbetslivet om att en större andel unga skulle välja naturvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet i gymnasieskolan, för att fortsätta på högskoleutbildningar inom dessa områden. Det är enligt Universitets- och högskolerådet relativt vanligt att just naturvetenskapliga och tekniska utbildningar arbetar för att stimulera eller öka elevers intresse genom samarbete med närliggande skolor. De informationsinsatser som riktar sig till grundskoleelever fokuserar mer på naturvetenskap, teknik och matematik än på andra ämnesområden, enligt Universitets- och högskolerådet. Myndigheten påpekar att en tidigare spridning av information till t.ex. grundskoleelever om andra högskoleämnens relation till yrkeslivet skulle gagna breddad rekrytering till högskoleutbildningar i stort.⁴⁷

⁴⁶ Tekniska och naturvetenskapliga basår inom högskolan och den kommande rätten till vuxenutbildning för bl.a. särskild behörighet innebär också möjlighet att "växla" mellan utbildningsområden.

⁴⁷ Universitets- och högskolerådet: Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? 2016.

För en ung person som står inför valet till gymnasieskolan kan det dock upplevas som ett relativt långt avstånd mellan en viss högskoleförberedande gymnasieutbildning och ett yrke. För personer som går vidare till högskolan kan det därmed vara högskoleutbildningens relation till arbetsmarknaden, snarare än det högskoleförberedande programmets koppling till en viss högskoleutbildning, som är relevant att diskutera.

Det kan i sammanhanget vara värt att notera att antalet elever med grundläggande behörighet har minskat med anledning av att dessa kurser inte med automatik ingår i yrkesprogrammen. Det kan i sin tur komma att visa sig vara av betydelse för rekryteringsbasen till högre utbildning, även om elever från yrkesprogram i lägre utsträckning gick vidare till högre studier även före Gy11.

Elever från högskoleförberedande program går inte alltid till högskolan

Allt fler elever väljer att läsa ett högskoleförberedande program i gymnasieskolan men långt ifrån alla dessa elever går vidare till en utbildning inom högskolan. Därmed uppstår behov av att kunna ge den gruppen andra vägar in på arbetsmarknaden.

Många går ut i arbetslivet direkt, och antalet personer som läst ett högskoleförberedande program men som efter gymnasieskolan vill gå en yrkesutbildning har blivit fler. De har dock i dagsläget begränsade möjligheter att läsa en yrkesinriktad utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen, eftersom kommunerna inte har någon skyldighet att erbjuda dem sådan utbildning. För individen kan detta innebära en återvändsgränd, men det kan också ha negativa effekter för arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Betydelsen av flexibilitet i utbildningssystemet och förbättrad tillgänglighet till yrkesutbildning, även för personer med högskoleförberedande utbildning, har lyfts fram i rekommendationer från EU, OECD och Unesco.⁴⁸ Att detta är en problematik i Sverige är väl känt och flera initiativ har tagits på området.

⁴⁸ Communiqué of the European Ministers for Vocational Education and Training, the European Social Partners and the European Commission. (2010). The Bruges Communiqué on enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training for the period 2011–2020; OECD: Skills Beyond School. 2014; Unesco: First draft text. Recommendation concerning Technical and Vocational Education and Training, kapitel 3, punkt 51. 2015.

Innehållsmässig överensstämmelse – har högskoleförberedelsen ökat?

Lärare på Skolverkets s.k. programreferensskolor beskriver att de tydligt uppfattar att kravnivåerna är högre i Gy11. Samma bild har framkommit i utredningens referens- och fokusgrupper. Enligt Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven anser samtidigt sju av tio lärare att kunskapskraven ligger på en rimlig nivå för vad eleverna bör kunna.⁴⁹

Det är ännu för tidigt att utvärdera vilka effekter höjningen av kraven, såväl när det gäller grundläggande behörighet specifikt som de generella kraven och ett ökat fokus på högskoleförberedelse, har haft när det gäller studieresultaten i högskolan. Många elever går inte över direkt till högskolan efter gymnasieskolan, och grupperna i högskolan är blandade och består av studenter med olika avgångsår från gymnasieskolan. Ännu har heller inte de första årskullarna från den reformerade grundskolan hunnit gå igenom den reformerade gymnasieskolan och påbörja studier i högskolan; den första kullen som fick betyg enligt Lgr11 slutade gymnasieskolan våren 2016. Högskolorna har också själva blivit bättre på att ge stöd till de studenter som behöver. Akademiskt skrivande, språkstöd och mentorsprogram är de vanligaste stödformerna som finns tillgängliga för alla studenter i högskolan.⁵⁰ Den vanligaste formen av ämnesspecifik stödinsats är stöd i matematik.

Någon lärosätesföreträdare påpekar att fortsatta brister i förkunskaper generellt kan bero på den kursutformade gymnasieskolan, där elever lägger avklarade kurser bakom sig och inte tänker mer på innehållet från dem. Ytterligare andra lärosätesföreträdare anser dock att kopplingen mellan enskilda ämnen i gymnasieskolan och motsvarande ämnen i högskolan har blivit bättre i och med Gy11, och att man i dessa fall kan se att eleverna i någon mån är bättre förberedda. Intressant att notera är att resultaten på Kungliga Tekniska högskolans (KTH) matematikprov för nybörjare, vilka ges årligen sedan 1997, har ökat på senare år. Resultaten sjönk dramatiskt i början av 2000-talet, men sedan 2011 har den s.k. lösningsfrekvensen på provet ökat och 2015 års resultat var de

⁴⁹ Skolverket, Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

⁵⁰ UHR, Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? 2016.

bästa sedan 1999. I en rapport om provresultaten framgår att flera faktorer visserligen kan ligga bakom den förhållandevis kraftiga förbättringen men att en faktor kan vara att två årskullar som läst matematik enligt Gy11 deltog i 2015 års prov.⁵¹

Några lärosäten pekar på att det breddade deltagandet i högskoleutbildning, där många grupper kommer från miljöer utan tradition och erfarenhet av akademiska studier, även fortsättningsvis leder till utmaningar för lärosätena. Svårigheterna gäller främst studenternas förkunskaper i svenska, eftersom det är svårt att ta till sig undervisning på avancerad nivå om kunskaperna i svenska är bristfälliga. Inte minst innebär en allt större andel nyanlända elever och elever med utländsk bakgrund i gymnasieskolan fortsatta behov hos lärosätena av att utveckla sina metoder för att möta elever med bristande förmåga att läsa och skriva avancerade texter på svenska. Lärosätena påpekar dock att fördelningen av resurser, trots arbetet med breddad rekrytering, ofta sker utifrån förutsättningen att studentpopulationen består av självgående individer som inte har särskilt stora behov av handledning.⁵²

14.6 Sammanfattande diskussion om utveckling i fråga om sökmönster med mera

Gymnasieskolan har ett brett uppdrag och alla nationella program ska som nämnts ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Genomgången visar dock att olika förutsättningar gäller för programmen och att eleverna söker sig till de olika programmen i mycket olika omfattning. Några program ökar i storlek, medan flera program har minskat kraftigt sedan gymnasiereformen.

De högskoleförberedande programmen har alltid samlat en större elevandel än yrkesprogrammen. Denna skillnad har förstärkts det senaste decenniet. Yrkesprogrammets andel av nybörjareleverna på nationella program har minskat sedan 2007/08, och minskningen har accelererat efter Gy11. De högskoleförberedande programmen

⁵¹ Brandell L: Matematikkunskaperna 2015 hos nybörjarna på civilingenjörsprogrammen och andra program vid KTH, bearbetning av ett förkunskapstest. 2015.

⁵² Universitets- och högskolerådet: Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? 2016.

har ökat totalt sett när det gäller andel nybörjarelever; denna ökning gäller främst ekonomiprogrammet och teknikprogrammet.

Det har också skett en ökad sortering utifrån studiemeriter från grundskolan mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program. En större andel elever med lägre studiemeriter återfinns nu på yrkesprogrammen. Olika förändringar i samband med reformen, kombinerat med en generellt minskande attraktivitet för yrkesutbildningar såväl i Sverige som internationellt, kan ha bidragit till att behöriga elever med högre betyg har valt bort yrkesprogrammen.

Fördelningen av elever på olika program styrs i hög grad av elevernas intresse, vilket är en viktig grundläggande princip i en utbildningsform som ska fylla ett brett syfte och gälla alla elever. Det finns dock en oro över trenden att färre väljer yrkesprogram i gymnasieskolan. Oron handlar till stor del om att dagens elevantal understiger arbetsmarknadens kompetensförsörjningsbehov inom flera yrkesområden. Samtidigt finns det utbildningar som väljs av fler elever än vad arbetsmarknaden efterfrågar.

Det är viktigt att påpeka att kopplingen mellan ett visst program och en viss efterföljande sysselsättning inte är given. Många program leder till en rad olika yrkesområden och efterföljande studier samtidigt som många yrkesområden rekryterar från flera olika program i gymnasieskolan, liksom från andra utbildningar.

14.6.1 Spänningar mellan reformens utgångspunkter om yrkesprogram och den faktiska utvecklingen

Det finns spänningar mellan vissa av reformens utgångspunkter och den faktiska utvecklingen i gymnasieskolan. Reformen bygger bl.a. på antagandena om att en ökad grad av yrkesspecialisering är attraktiv för elever och arbetsgivare samt att den bidrar till förbättrad kompetensförsörjning och matchning mellan gymnasieskolan och arbetsmarknaden. Branscherna är i stort sett nöjda med den ökade specialiseringsgraden, men utvecklingen av elevströmmarna tyder på att så inte alltid är fallet och att attraktivitet och matchning påverkas av många olika faktorer.

Utvecklingen indikerar att reformen fick delvis andra följder än avsedda, och att konstruktionen med många och specialiserade studievägar inom yrkesprogrammen inte har inneburit att fler sökt

yrkesutbildning. Andelen elever som söker sig till yrkesprogrammen har tvärtom minskat och uppdelningen mellan de två typerna av nationella program utifrån meritvärden från grundskolan har ökat.

Elevergruppen på de nationella programmen är heterogen. Eleverna har olika intressen, är olika säkra på vad de vill och har olika studieförutsättningar. Vissa vet säkert att de vill gå något högskoleförberedande program och vissa vet säkert att de vill gå något yrkesprogram. Det finns också en stor grupp 16-åringar som inte har bestämda uppfattningar om i vilken riktning de vill gå och därmed inte har något tydligt mål för sina gymnasiestudier. Denna grupp olika bestämda elever möter ett system som består av två tydliga vägar: antingen något program som ska komma långt i förberedelse för högskolestudier, eller något program som ska vara tydligt riktat mot ett specifikt yrke. Många av de obestämda eleverna tycks dock använda vissa program mer som ett icke-val eller som ett negativt val, i vissa fall även utifrån en föreställning om att programmet inte är det mest krävande. En del av de elever som går på yrkesprogram siktar inte mot något av programmets målyrken, och kan vara mer intresserade av att läsa fler breddande kurser i stället för fler fördjupande och specialiserande kurser. Det finns ingen systematisk kunskap om inom vilka utbildningar en sådan situation är vanlig, men inom utredningens samråd och intervjuer har synpunkter framförts att detta kan gälla för vissa elever för exempelvis på handels- och administrationsprogrammet, hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet.

Det är inte heller ovanligt att arbetsgivare föredrar att rekrytera personer som gått något högskoleförberedande program i stället för personer som gått det yrkesprogram som riktar sig mot det aktuella yrket. Vissa arbetsgivare, inte minst inom servicesektorn, betonar betydelsen av personliga egenskaper mer än specifika yrkeskunskaper. Därtill ser vissa arbetsgivare det som värdefullt om den rekryterade har en utbildning som innehåller mer av de gymnasiegemensamma ämnena, exempelvis svenska, engelska och matematik, än vad vissa yrkesprogram gör.

Det finns flera utbildningar som väljs av alltför få elever i relation till arbetsmarknadens behov. Detta gäller på många håll för exempelvis industritekniska programmet samt vård- och omsorgsprogrammet. Samtidigt väljer ett relativt stort antal elever en

utbildningsväg där det är svårt för många att få ett relevant arbete, eftersom antalet utbildade generellt överstiger arbetsmarknadens behov. Exempel på sådana är yrkesutgången hår- och makeuptylist inom hantverksprogrammet och inriktningen smådjur på naturbruksprogrammet.

14.6.2 Uppdelningen i två programtyper är problematisk i relation till elevernas efterfrågan

Alla elever från yrkesprogram går inte vidare till målyrket. Här finns dock stora skillnader mellan olika program. För vissa program, exempelvis fordons- och transportprogrammet och bygg- och anläggningsprogrammet, är träffbilden betydligt bättre än för andra. Alla elever från högskoleförberedande program går inte heller vidare till högskolestudier. Den gruppen kan i dag dock ha svårt att i efterhand komplettera med en yrkesutbildning inom vuxenutbildningen eller yrkeshögskolan, vilket har påtalats i debatten.

Därigenom kan man konstatera att de nationella programmen i vissa avseenden placerar sig på en skala snarare än i två tydliga kategorier när det gäller att leda vidare till arbete respektive studier. Skolverket påpekar i sin uppföljning av gymnasieskolan att tydligheten i en tudelad gymnasieskola bygger på en uppfattning om hur eleverna efterfrågar utbildning som åtminstone till stora delar inte överensstämmer med realiteten.⁵³ Som nämnts i kapitel 8 *En internationell utblick* går också utvecklingen i flera länder allmänt i riktning mot ökade inslag av generella och teoretiska utbildningar på gymnasial nivå.

Samhället betonar vikten av utbildning, gärna högre utbildning, och yrken som kräver högre utbildning har ofta hög status och lön. Att välja ett högskoleförberedande program innebär dessutom ofta att valet av specifik yrkesinriktning görs senare än inför gymnasiestudierna. Även yrkeshögskoleutbildningar är en väg för studier på eftergymnasial nivå för elever som gått yrkesprogram. Denna väg är dock inte alltid lika tydlig och synlig som studier på universitet och högskolor. Detta är troligtvis en förklaring till att behörighet till Yrkeshögskolan inte brukar lyftas fram lika mycket som en faktor

⁵³ Skolverket, Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

av betydelse för ungas gymnasieval som frågan om grundläggande högskolebehörighet.

Att alla som valt högskoleförberedande program inte går vidare till högre studier betyder inte nödvändigtvis att de valt fel utbildning i gymnasieskolan. Vissa kan ha sökt men inte antagits till högskoleutbildning. Omfattningen av platser på olika högskoleutbildningar är dessutom begränsad och till vissa utbildningar är söktrycket högt. Vissa kan vilja söka sig till högskolestudier senare i livet och vissa kan ha valt ett högskoleförberedande program därför att de inte hade ett tydligt intresse för något av de specifika yrkesområden som yrkesprogrammen utbildar mot; de kan ha uppfattat ett visst högskoleförberedande program som en allmänt bra utbildning för personlig utveckling och deltagande i samhällslivet. Gymnasieskolan har, som nämnts, breda syften och ska förbereda för samhällslivet, arbetsmarknaden och vidare studier. Utbildningen ska också bidra till elevernas personliga utveckling. Detta breda uppdrag och det faktum att den ska erbjudas alla unga skiljer gymnasieskolan från flera andra utbildningsformer.

Att uppdelningen mellan de två programtyperna visat sig vara problematisk har lett till diskussioner och önskemål om strukturförändringar som innebär ett visst närmande mellan programtyperna.

15 Grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram

Gymnasiereformen (Gy11) syftade till att utbildningarna på yrkesprogrammen skulle leda längre i fråga om yrkesförberedelse. Att yrkesprogrammen efter reformen inte per automatik ger de kunskaper som krävs för grundläggande behörighet till högskolestudier är dock en fråga som har varit omdebatterad. Den tycks vara en faktor som har bidragit till yrkesprogrammets minskade attraktivitet.

I regeringens direktiv till utredningen slås fast att alla nationella program i gymnasieskolan bör erbjuda en bred gemensam kunskapsbas som ger grundläggande behörighet till högskolan. Utredningen ska enligt direktiven analysera och föreslå hur elevens rättighet att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet till högskolan kan stärkas. Olika tänkbara alternativ bör analyseras, och konsekvenser för genomströmning, kostnadseffektivitet samt för lärlingselevens arbetsplatsförlagda lärande (APL) ska beaktas. Vidare ska, enligt direktiven, de högre krav på yrkeskunskaper som infördes i samband med Gy11 värnas så långt möjligt.

15.1 Övergripande om regler om högskolebehörighet före och efter 2011

För att kunna bli antagen till högskoleutbildning på grundnivå krävs vissa förkunskaper. Kraven på förkunskaper delas in i grundläggande respektive särskild behörighet. Grundläggande behörighet

krävs till all högskoleutbildning som vänder sig till nybörjare och den är densamma oavsett vilken utbildning ansökan gäller.¹ Den grundläggande behörigheten utgör på så sätt den minsta gemensamma nämnaren för all högskoleutbildning och ska ge information om att de som antas till utbildningen har tillräckliga kunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen.²

I den reformerade gymnasieskolan ger yrkesprogrammen inte längre per automatik grundläggande behörighet till högskolan, utan eleven behöver ofta själv aktivt välja till de kurser som krävs. För grundläggande högskolebehörighet efter yrkesprogram krävs yrkesexamen samt godkända betyg i tre specificerade kurser.³

Särskild högskolebehörighet innebär krav på vissa ytterligare förkunskaper för en viss specifik högskoleutbildning. För att kunna konkurrera vid antagning till högskoleutbildningar med stort söktryck krävs dessutom ofta att den sökande har läst gymnasiekurser som ger särskilda meritpoäng.

Det är relativt få högskoleutbildningar som enbart ställer krav på grundläggande behörighet, i synnerhet när det gäller högskoleutbildningar som är organiserade i program. Med andra ord är grundläggande behörighet en förutsättning för högre studier, men i de flesta fall är det inte tillräckligt. Särskild behörighet behandlas vidare i kapitel 16 *Särskild högskolebehörighet på yrkesprogram*.

15.1.1 Grundläggande högskolebehörighet före gymnasireformen 2011

Yrkeslivet hade successivt fram till och med 1980-talet kommit att ställa allt högre krav även på teoretiska kunskaper och de reformer som genomfördes i början av 1990-talet innebar stora förändringar för yrkesutbildningarna, vilka förlängdes från två till tre år och de teoretiska inslagen i dessa utbildningar utökades.⁴ De nationella programmen kom att innehålla sådana kurser som var gemensamma för alla elever och av lika stor omfattning, s.k. kärnämnen. En av grundtankarna bakom den reformen var att öppna vägen för alla

¹ Den grundläggande behörigheten regleras i högskoleförordningen 1993:100.

² Prop. 2008/09:199.

³ De tre kurser som krävs utöver yrkesexamen är svenska 2 och svenska 3 alternativt svenska som andraspråk 2 och svenska som andraspråk 5 samt engelska 6.

⁴ Prop. 1990/91:85.

gymnasieelever att kunna gå vidare till högre studier. Även yrkesutbildningen skulle därför ge en bred kompetens. Ett fullföljt treårigt program, i vilket kärnämnen i gymnasieskolan ingick, skulle således ge grundläggande behörighet till högskolestudier.⁵ En konsekvens av reformen var därmed att de studieförberedande programmen och de yrkesförberedande programmen innehållsmässigt kom att närma sig varandra.

För grundläggande behörighet ställdes från högskolans sida krav på ett slutbetyg från gymnasieskolan med godkända betyg i minst 90 procent av de gymnasiepoäng som krävdes för ett fullständigt gymnasiebetyg. För elever med slutbetyg från 2010 eller senare men före Gy11 höjdes kraven något till att omfatta krav på slutbetyg från ett fullständigt nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan samt lägst betyget godkänt i minst 2 250 gymnasiepoäng och lägst betyget godkänt i kärnämneskurserna svenska A och B, alternativt svenska som andra språk A och B, engelska A och matematik A.

15.1.2 Gymnasiereformen 2011 – yrkesprogram ger inte automatiskt grundläggande högskolebehörighet

Reformen 2011 innebar att elever på yrkesprogram inte längre med automatik skulle läsa de kurser som leder till grundläggande högskolebehörighet. Detta motiverades med att fokus på yrkesprogrammen skulle vara elevens yrkeskunnande. Regeringen menade att den tidigare gymnasieskolan varit alltför likformig. Yrkesutbildningarna var alltför teoretiserade och många elever hade svårt att fullfölja utbildningen, menade regeringen.⁶ Skillnaden när det gällde betyg mellan kurserna svenska A, där de allra flesta eleverna fick betyget godkänt, och svenska B, där cirka var tionde elev eller mer på vissa yrkesförberedande program inte fick godkänt, lyftes fram som anmärkningsvärd.⁷ Skolverkets inspektion hade också visat att det inte var ovanligt att just kursen svenska B hade reducerats bort på yrkesförberedande program.⁸

⁵ Detta kallades före 1997 för allmän behörighet.

⁶ Prop. 2008/09:199.

⁷ SOU 2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

⁸ Skolverket, Utbildningsinspektionen 2004: Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten, rapport 266. 2005.

Därför skulle en yrkesexamen, enligt regeringen, inte vara en kopia av en högskoleförberedande examen utan en garanti för att eleven hade en gedigen grundläggande yrkesutbildning. Yrkesprogrammen skulle på så sätt leda längre i sin yrkesspecialisering jämfört med de tidigare yrkesförberedande programmen.

Jämfört med före Gy11 var skillnaden i omfattning av obligatoriska teoretiska ämnen relativt begränsad. Eleverna på yrkesprogram läser i dag, inom Gy11, 100 poäng mindre svenska och 50 poäng mindre samhällskunskap obligatoriskt än vad de gjorde före reformen. Skillnaden ökade dock ytterligare i relation till de högskoleförberedande programmen, eftersom kraven för grundläggande högskolebehörighet samtidigt höjdes. Kraven för grundläggande högskolebehörighet kom i och med Gy11 att motsvara kraven för en högskoleförberedande examen från gymnasieskolan. Mer specifikt innebär dagens krav för grundläggande högskolebehörighet, jämfört med före Gy11, en utökning med ytterligare en kurs i svenska eller svenska som andraspråk, ytterligare en kurs i engelska samt krav på godkänt betyg i gymnasiearbetet.

I syfte att undvika återvändsgränder infördes i och med reformen en rättighet för elever på yrkesprogram att läsa till de kurser som leder till grundläggande behörighet. Denna rättighet kan i dag tillgodoses på olika sätt. På vissa yrkesprogram ingår någon av de aktuella kurserna i svenska eller engelska obligatoriskt i utbildningen. Eleven har dessutom rätt att läsa de kurser som krävs antingen som individuellt val, som utökat program⁹ eller senare inom den kommunala vuxenutbildningen.¹⁰ Grundläggande högskolebehörighet kan också uppnås via studier inom folkhögskolan.

Som framgår av bilaga 7 *Utbildning motsvarande gymnasieskolan i sex länder* går flera länder i dag i riktning mot att ge större möjlighet att komplettera med behörighet till högre utbildning inom en yrkesutbildning eller, som i Norge, möjlighet att växla över till ett högskoleförberedande spår efter de två första åren på en yrkesutbildning. I Finland ger all utbildning vid yrkesskolor grundläggande behörighet. Yrkesprogrammen i Sverige rörde sig dock, som framgått, i den senaste reformen i motsatt riktning.

⁹ 4 kap. 7 § och 23 § gymnasieförordningen.

¹⁰ 20 kap. 19 § skollagen.

15.2 Olika intressenters syn på frågan om grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram

Många aktörer har pekat på att möjligheten för elever på yrkesprogram att få grundläggande behörighet till högskolan är av stor vikt. Dagens modell, där en sådan möjlighet kräver att eleven aktivt väljer till dessa kurser, uppfattas i viss mån som osäkert och har sannolikt bidragit till den minskade elevtillströmningen till yrkesprogrammen.

Olika intressenter på gymnasieskolans område anger dock olika motiv till varför grundläggande högskolebehörighet är viktigt. Det handlar i vissa fall om yrkesprogrammets attraktivitet och att elever ska våga välja ett yrkesprogram. Det förekommer också att de aktuella kurserna bedöms ge viktiga generella kompetenser som behövs för att t.ex. bli anställningsbar. Även att de kurser som krävs för grundläggande behörighet är viktiga för att utveckla elevernas förmåga att hantera språk och text påpekas, liksom att kunskapsinnehållet i de aktuella kurserna ligger i linje med EU:s s.k. nyckelkompetenser vilket gör dem särskilt angelägna.¹¹ I andra fall handlar det om yrkesområden där det framstår som naturligt att elever behöver kunna gå vidare till högskolan. Där blir den grundläggande behörigheten i det närmaste nödvändig. Vid Gy11:s införande pekades särskilt tre yrkesprogram ut som en viktig rekryteringsgrund för högre utbildning, närmare bestämt barn- och fritidsprogrammet, naturbruksprogrammet och vård- och omsorgsprogrammet.¹² Dessa program har också mer utrymme för behörighetskurser.

15.2.1 Branscher värnar omfattningen av yrkeskurser

Många branschföreträdare är nöjda med yrkesprogrammets utformning efter Gy11. Flera arbetslivsföreträdare menar att yrkeskursernas omfattning bör prioriteras framför de kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet. De bedömer att yrkesämnena har större betydelse för kvaliteten och anställningsbarheten än de kurser i svenska och engelska som krävs för grundläggande

¹¹ Europaparlamentets och rådets rekommendation 2006/962/EG. 2006.

¹² Prop. 2008/09:199.

högskolebehörighet. Enligt ett antal branschföreträdare riskerar utbildningen att försämrats om behörighetsgivande kurser införs som ett grundupplägg i programmen på bekostnad av de yrkeskunskaper som ingår i dag. Dessa synpunkter har framförts bl.a. i de nationella programråden för el- och energiprogrammet, industritekniska programmet, fordons- och transportprogrammet samt restaurang- och livsmedelsprogrammet.

Flera företrädare för arbetslivet anser att elever ofta får alltför lite undervisningstid för att få en utbildning av hög kvalitet och kunna uppnå utbildningens mål. Detta ses som mycket angeläget att åtgärda innan man kan överväga om de behörighetsgivande kurserna kan få en starkare plats inom alla studievägar.

15.3 Dagens situation för elevernas möjligheter att uppnå grundläggande högskolebehörighet på de olika yrkesprogrammen

För att ha grundläggande högskolebehörighet efter att ha gått ett yrkesprogram krävs, som nämnts, yrkesexamen och godkända betyg i de tre kurserna svenska 2 och 3, alternativt svenska som andraspråk 2 och 3 samt engelska 6. Dessa tre kurser omfattar vardera 100 poäng, således 300 poäng sammanlagt. I dag ingår alla dessa tre kurser inte per automatik i studievägarna på yrkesprogrammen. Eleverna har dock rätt att välja sådana kurser inom det individuella valet. De har också rätt att till utökad program för att läsa de kurser som behövs för grundläggande behörighet.

Här redogörs kort för hur elevernas möjligheter inom olika studievägar ser ut när det gäller att ha med dessa kurser i sin utbildning, inom programmets ordinarie omfattning om 2 500 poäng.

15.3.1 Allmänt om yrkesprogrammets struktur

För yrkesprogrammets del är omfattningen av tre av programstrukturens sex delar fast, medan de andra tre delarnas omfattning varierar mellan olika program.¹³ De tre fasta delarna är:

¹³ Ett undantag är vård- och omsorgsprogrammet, som saknar inriktningar.

- gymnasiegemensamma ämnen (600 poäng),
- gymnasiearbetet (100 poäng),
- det individuella valet (200 poäng).

De tre delar som kan variera i omfattning mellan olika program och ibland även inom samma program är

- programgemensamma ämnen,
- inriktningar,
- programfördjupning.

Inom ramen för programfördjupningen finns en rad olika nationellt föreslagna programfördjupningspaket för respektive yrkesprogram. Varje paket leder till en yrkesutgång. För samtliga yrkesprogram sammantaget finns 167 olika yrkesutgångar.¹⁴ I det följande kallas program, inriktningar och yrkesutgångar med ett gemensamt, samlande namn för studievägar.

På tre program¹⁵ ligger en av de tre behörighetsgivande kurserna i den programgemensamma delen medan de andra två kurserna kan läsas inom programfördjupningen eller det individuella valet. På övriga nio program gäller för samtliga tre kurser att de enbart kan läsas inom programfördjupningen eller det individuella valet.

15.3.2 En viss förstärkning av möjligheten till grundläggande högskolebehörighet infördes 2013

År 2013 uppdrog regeringen åt Skolverket att möjliggöra för elever inom samtliga yrkesprogram att kunna läsa de tre kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet inom ramen för ett fullständigt program (2 500 poäng). På fem av de tolv yrkesprogrammen

¹⁴ Med "nationellt föreslagna" avses här att Skolverket och arbetslivsorganisationer på nationell nivå har bedömt att vissa kurskombinationer (paket) är lämpliga för anställningsbarhet inom olika yrkesområden, och att Skolverket har publicerat dem på sin webbplats som exempel på yrkesutgångar. De är dock enbart avsedda som exempel på nationell nivå. Avsikten är att skolhuvudmän, skolor och arbetslivsföreträdare på lokal nivå ska kunna skapa de kurskombinationer som bedöms lämpliga i det lokala sammanhanget.

¹⁵ Barn- och fritidsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet samt hotell- och turismprogrammet.

hade detta tidigare inte varit möjligt utan eleven var i så fall tvungen att välja utökat program. Skolverkets åtgärd blev att besluta att en av de tre kurserna skulle ingå i den nationella förteckningen över vilka kurser skolhuvudmännen får välja bland när de väljer vilka kurser de ska erbjuda eleverna lokalt inom ramen för programfördjupningen. Förstärkningen av elevernas möjlighet att läsa de behörighetsgivande kurserna på dessa fem program genomfördes 2013.¹⁶

Förstärkningen gav dock inte alla elever rätt till högskolebehörighet inom 2 500 poäng. För det första innebar den förändring som gjordes i det nationella regelverket inte att aktuell kurs garanterat skulle erbjudas eleverna. Det är fortfarande upp till huvudmannen att välja om den ska erbjudas eller inte. För det andra åtföljdes inte förändringen av någon åtgärd som skapade utrymme på studievägar där det råder konkurrens om utrymmet mellan olika kurser. Detta innebär att många elevers reella möjlighet att välja att läsa de behörighetsgivande kurserna inom 2 500 poäng inte har stärkts.

15.3.3 Olika grad av utrymmeskonkurrens på olika studievägar

I diskussionen om hur den grundläggande högskolebehörigheten bör stärkas inom yrkesprogrammen är frågan om i vilken mån det råder utrymmeskonkurrens inom programmen central.

Det intecknade utrymmet varierar i praktiken mellan 1 800 och 2 500 poäng

Det utrymme som i praktiken är intecknat i olika studievägar inom yrkesprogrammen varierar mellan 1 800 och 2 500 poäng. Detta framgår om man räknar samman omfattningen av olika delar i studievägarna, enligt information på Skolverkets webbplats. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att alla delar i vad som här betecknas som intecknat inte är författningsstyrda av skollagen, gymnasieförordningen eller Skolverkets föreskrifter; programför-

¹⁶ Skolverket: Redovisning av uppdrag angående programfördjupningen på yrkesprogrammen. Dnr 2013:388.2013.

djupningspaketen (dvs. yrkesutgångarna) styrs av huvudmännens beslut, och som stöd för huvudmännen finns nationella exempel, som Skolverket och de nationella programråden har utarbetat.¹⁷

De tre fasta delarna inom yrkesprogrammen omfattar som nämnts 900 poäng. Vad gäller de tre delar i programstrukturen som kan variera i omfattning (den programgemensamma delen, inriktningsdelen och programfördjupningsdelen) finns stora skillnader mellan och inom olika yrkesprogram. Strukturen ser därmed olika ut för olika program. På nio av de tolv yrkesprogrammen omfattar de programgemensamma ämnena 400 poäng. På två av programmen (barn- och fritidsprogrammet samt hotell- och turismprogrammet) omfattar denna del 700 poäng, och på vård- och omsorgsprogrammet omfattar den 1 100 poäng¹⁸. Omfattningen av inriktningsdelen varierar mellan 300 och 900 poäng i de 42 olika inriktningar som sammanlagt finns inom yrkesprogrammen. Därtill skiljer sig även programfördjupningens omfattning mellan olika studievägar inom yrkesprogrammen och varierar mellan 300 och 900 poäng. För vissa studievägar tar de nationellt föreslagna yrkesutgångarna upp hela programfördjupningens omfattning, på andra inte. Summan av programgemensamma ämnen, inriktning och yrkesutgång varierar mellan 900 och 1 600 poäng för alla studievägar utom en.¹⁹ Tillsammans med de fasta delarnas 900 poäng varierar därmed det in-tecknade utrymmet mellan 1 800 och 2 500 poäng. När 2 500 poäng in-tecknats återstår inget valbart utrymme för eleven.

Inom många studievägar finns sålunda friutrymme inom programfördjupningen vid sidan av de nationellt föreslagna programfördjupningspaketen. Därtill är det individuella valet på de flesta studievägar öppet, i teorin såväl som i praktiken, för val som eleven kan göra fritt. Detta gäller exempelvis för barn- och fritidsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet, hotell- och turismprogrammet samt naturbruksprogrammet. På dessa program finns det friutrymme som gör det möjligt att lägga in de tre kurser som behövs för grundläggande högskolebehörighet på alla eller de flesta studievägar. Det

¹⁷ Beskrivningen baseras på de 167 nationellt föreslagna exemplen på programfördjupningspaket. Den stora variationen av lokalt utformade paket ingår inte i beskrivningen.

¹⁸ Då vård- och omsorgsprogrammet saknar inriktningar har ett större innehåll i stället lagts i den programgemensamma delen.

¹⁹ Det finns en yrkesutgång som enligt informationen på Skolverkets webbplats ligger betydligt högre – 2 000 poäng.

ska dock påpekas att det inte är fråga om något friutrymme i betydelsen att det saknas kurser att fylla det med. På många program ser arbetslivsföreträdare det som angeläget att skolan använder detta utrymme för andra yrkeskurser ur programfördjupningen än de som finns inom paketet. Det är också möjligt för skolan att använda det för exempelvis kurser i entreprenörskap, som finns med inom programfördjupningen på alla yrkesprogram.

Men på en mindre del av de nationellt föreslagna studievägarna – ett trettioital av totalt 167 – saknas i dagens system sådant friutrymme enligt de rekommenderade yrkesutgångarna. Det motsvarar en knapp femtedel och gäller vissa studievägar inom framför allt bygg- och anläggningsprogrammet, hantverksprogrammet samt industritekniska programmet. Vanligast bland dessa studievägar är att det saknas 100 poäng för att det, tillsammans med det individuella valets 200 poäng, skulle räcka för att eleven ska kunna läsa de tre kurserna som behövs för grundläggande högskolebehörighet inom ett fullständigt program.

I praktiken är vissa studievägar mer intecknade än vad som framgår av de nationellt föreslagna yrkesutgångarna

Det ska även påpekas att vissa studievägar i praktiken är intecknade av yrkeskurser i ännu högre grad än vad som ovan beskrivits. På flertalet studievägar inom exempelvis fordons- och transportprogrammet finns, utöver programfördjupningspaket, ytterligare kurser inom programfördjupningen som branscherna bedömer som nödvändiga för anställningsbarhet. Dessa kallas på fordons- och transportprogrammet för ”ytterligare fördjupningskurser”.

På vissa studievägar inom vissa program behöver dessutom det individuella valet användas för rekommenderade yrkeskurser om eleven ska kunna få med sig de yrkeskunskaper som branschen rekommenderar.

Om man även räknar in de kurser i programfördjupningen som starkt rekommenderas för anställningsbarhet, trots att de ligger utanför ett programfördjupningspaket, samt även räknar in hela eller delar av det individuella valet som också i praktiken är intecknat av sådana yrkeskurser som krävs för anställningsbarhet, är friutrymmet på vissa studievägar i realiteten obefintligt.

Stora lokala variationer

I det nationella utbudet av yrkesprogram finns 12 program, 42 inriktningar och 167 nationellt föreslagna yrkesutgångar. Systemet är avsett att ge stora möjligheter till lokal variation. Alla skolor erbjuder inte samtliga program, inriktningar eller yrkesutgångar.

När det gäller elevers möjligheter att läsa de kurser som ger grundläggande högskolebehörighet inom ramen för sin yrkesutbildning är det i dag upp till respektive huvudman och skola att besluta hur kurserna ska erbjudas. På Skolverkets webbplats ges information om vad de olika yrkesprogrammen innehåller. Av informationen framgår att alla skolor har möjlighet att ge kurser som ger grundläggande behörighet inom yrkesprogrammets ordinarie 2 500 poäng, men att man som exempelvis elev eller vårdnadshavare bör kontakta respektive skolas studie- och yrkesvägledare för att få veta vad som erbjuds på specifika skolor. Detta innebär att det inte är enkelt för en elev eller vårdnadshavare att få överblick över vilka utbildningar som innefattar de behörighetsgivande kurserna och vilka som inte gör det. Utredningen bedömer att denna osäkerhet om vad som gäller i det enskilda fallet kan ha påverkat elevers och vårdnadshavares inställning till programvalet, och att detta kan ha lett till att en del har valt ett högskoleförberedande program ”för säkerhets skull”, trots ett intresse för en yrkesinriktning.

15.3.4 Praktiska svårigheter med de behörighetsgivande kurserna på yrkesprogram

Vid sidan av rent utrymmesmässiga svårigheter förekommer också praktiska aspekter som ibland försvårar för elever att läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet. Enligt Skolinspektionen förekommer det brister i skolornas planering, exempelvis genom schemakrockar, vilket får konsekvenser för eleverna genom att möjligheterna att läsa de kurser som ger grundläggande högskolebehörighet påverkas. Det finns exempel på att elever som har arbetsplatsförlagt lärande (APL) samtidigt har undervisning på skolan i kurser som ger grundläggande högskolebehörighet²⁰.

²⁰ Skolinspektionen: Undervisning på yrkesprogram. Rapport 2014:05. 2014.

Enligt utredningens intervjuer med bl.a. elever är detta ett högst reellt problem. Det förekommer t.ex. att elever har APL på annan ort och därefter förväntas resa tillbaka till skolan på hemorten för att delta i undervisning i svenska eller engelska under sen eftermiddag. Många elever i den situationen väljer bort de kurser som leder till grundläggande behörighet. Behörighetskurserna kan i denna situation framstå som det minst attraktiva även om eleverna vid starten av sin utbildning hade ambitionen att läsa in den grundläggande högskolebehörigheten.

Huvudmännen ger å sin sida uttryck för att denna del av reformen har försämrat planeringsförutsättningarna, eftersom det upplevs vara svårt att schemalägga för de elever som vill läsa till grundläggande behörighet. Det finns dock exempel på huvudmän som från början planerar ett upplägg för yrkesprogrammen som innebär att alla elever får läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet och där eleverna i stället får välja bort dessa kurser om de så önskar.²¹ Enligt en studie om gymnasieungdomars studieintresse framkommer det att enbart tre av fyra elever blivit erbjudna att läsa de kurser som krävs för behörighet. Runt var tionde elev svarade att de inte blivit det och 14 procent att de inte visste om de blivit det eller inte.²²

15.4 Möjliga modeller för att stärka rätten till grundläggande högskolebehörighet inom yrkesprogrammen

En möjlig lösning när det gäller att stärka rätten till grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram är att låta de aktuella kurserna ingå som ett grundupplägg, men att de kan väljas bort av elever som inte önskar läsa dem. Även andra modeller som innebär såväl starkare som svagare styrning är tänkbara.

²¹ Statskontoret: Organisatoriska konsekvenser av Gymnasiereformen 2011, 2012.

²² Statistiska centralbyrån: Gymnasieungdomars studieintresse 2013/14, 2014.

15.4.1 Möjliga modeller för placering av de tre behörighetsgivande kurserna

Nedan resoneras om några tänkbara modeller för att stärka elevernas rättigheter och möjligheter till grundläggande högskolebehörighet, inom ramen för ordinarie poängomfattning. Modellerna sorteras från starkast till svagast, där de kan vara starka eller svaga dels vad gäller hur tvingande de är för eleven på en viss studieväg, dels vad gäller om alla eller bara vissa studievägar ska omfattas.

Det befintliga utrymmet för de tre aktuella kurserna skiljer sig, som tidigare nämnts, mellan olika program men även i hög grad mellan olika inriktningar och olika nationellt föreslagna yrkesutgångar inom inriktningarna.

En möjlig modell är att placera de kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet i någon av de delar av respektive program som är obligatoriska för eleverna, dvs. inom den gymnasiegemensamma delen, den programgemensamma delen eller inriktningsdelen. Detta skulle innebära att det inte blev möjligt för eleverna att välja bort dessa kurser. Om kurserna var obligatoriska på alla yrkesprogram skulle kurserna i praktiken bli gymnasiegemensamma. Detta skulle innebära ett avsteg från Gy11:s princip om tydliga skillnader mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program.

En annan modell är att placera kurserna som grundupplägg inom alla studievägar men att göra det möjligt att välja bort dem till förmån för andra kurser, för elever som så önskar. Kurserna skulle exempelvis kunna ingå som ett grundupplägg inom det individuella valet i kombination med samtliga programfördjupningspaket, i den mån någon kurs inte redan ingår i den programgemensamma delen. Fördelen med denna modell är att elever, vårdnadshavare och avnämare kan känna sig säkra på att alla studievägar på alla yrkesprogram innehåller de behörighetsgivande kurserna så länge eleven inte aktivt väljer bort dem. Dagens osäkerhet kring vad som gäller i det enskilda fallet skulle upphöra.

Det går också att föreställa sig en modell med differentierade lösningar för olika studievägar – att kurserna införs som grundupplägg på vissa, men inte alla, studievägar. Kurserna skulle exempelvis kunna införas som grundupplägg på vissa program men inte

på andra, oavsett i vilken del av programstrukturen på de utvalda programmen. Argument som talar för detta är att andelen elever som går till högskolestudier varierar kraftigt mellan olika yrkesprogram. Elever som gått vård- och omsorgsprogrammet och barn- och fritidsprogrammet går i relativt hög grad till högskolestudier medan en mycket begränsad andel elever som gått exempelvis fordons- och transportprogrammet söker sig till högskolan. Kurserna skulle också kunna införas som grundupplägg i vissa yrkesutgångar inom de flesta eller alla program. Då skulle studievägar med utrymmeskonkurrens kunna lämnas oförändrade, samtidigt som det skulle finnas minst en yrkesutgång på varje program som passar för elever som önskar grundläggande högskolebehörighet. Å andra sidan ges inte alla paket på alla skolor men denna modell skulle kunna kombineras med att alla huvudmän och skolor ålades att erbjuda minst ett programförddjupningspaket per program som innefattade de tre behörighetsgivande kurserna. Nackdelen är dock just differentieringen i sig, eftersom den sannolikt skulle innebära en fortsatt uppfattning om att det är osäkert om man får grundläggande högskolebehörighet när man väljer ett yrkesprogram, eftersom grunduplägget inte skulle gälla för alla elever.

Ytterligare en tänkbar modell är att ålägga huvudmännen att alltid erbjuda de behörighetsgivande kurserna inom programförddjupningen och i det individuella valet på samtliga studievägar men utan krav på att de ingår som ett grundupplägg. Därtill skulle Skolverket och huvudmännen åläggas att skapa ett utrymme inom studievägarna så att det blir en reell möjlighet för elever på samtliga studievägar att aktivt kunna välja dessa kurser. Denna modell liknar dagens situation men med tillägget att alla skolor verkligen erbjuder kurserna och att det finns formellt och reellt utrymme i programförddjupningen och det individuella valet för eleverna att välja dessa kurser. Liksom i dag skulle det krävas att eleverna gjorde ett aktivt val för att läsa dem.

En sista modell, som innebär svagast styrning, är att ha kvar dagens inre struktur på programmen men att skärpa kraven på huvudmännen och skolorna att erbjuda de behörighetsgivande kurserna på ett lättillgängligt sätt, t.ex. vad gäller schemaläggning. Detta skulle innebära att grundläggande högskolebehörighet inte blev något grundupplägg; liksom i dag skulle elever aktivt behöva välja till att gå de kurser som krävs för grundläggande högskole-

behörighet. Förstärkningen skulle enbart ligga i att skolhuvudmännen och skolorna skulle göra denna möjlighet reell och praktiskt möjlig för alla elever. Det skulle däremot inte göras någon förändring i det nationella regelverket som skapade reellt utrymme för de aktuella kurserna i alla nationellt föreslagna yrkesutgångar. Det skulle därmed vara lika orealistiskt som i dag för elever på vissa studievägar att uppnå grundläggande högskolebehörighet inom utbildningens ordinarie omfattning.

15.4.2 Möjliga sätt att skapa utrymme för de behörighetsgivande kurserna

De flesta av modellerna ovan kräver att det för vissa studievägar skapas utrymme för att de aktuella kurserna ska kunna ingå och utgöra ett grundupplägg. På vissa studievägar är detta oproblematiskt, eftersom utrymmet finns redan i dag, men på andra studievägar är stora delar av utrymmet i praktiken in-tecknat. En möjlighet att skapa utrymme för de behörighetsgivande kurserna är att använda det individuella valets 200 poäng samt 100 poäng från programfördjupningen.

Enligt utredningens samråd och intervjuer med olika intressenter kan det för vissa av de fulltecknade studievägarna eventuellt vara möjligt att få plats med de behörighetsgivande kurserna och samtidigt behålla ett i stora delar oförändrat kunskapsinnehåll avseende yrkeskunskaper inom ramen för 2 500 poäng, genom att se över vissa yrkeskursers innehåll. Ett ställningstagande kring förändrat ämnes- eller kursinnehåll förutsätter dock att programexperter från skola och arbetsliv går igenom dagens innehåll och bedömer att förändringarna är önskvärda och rimliga.

15.4.3 Argument för och emot enhetliga respektive differentierade regler om grundläggande högskolebehörighet

Mot bakgrund av att de tolv yrkesprogrammen har så varierande karaktär, och att de i dag skiljer sig åt vad gäller bl.a. tillgängligt friutrymme, kan det diskuteras om förstärkningen av elevernas

rättighet och möjlighet att uppnå grundläggande högskolebehörighet bör göras på ett enhetligt eller ett differentierat sätt.

Starka skäl talar för enhetlighet. För det första är det viktigt att det är tydligt för elever, vårdnadshavare och avnämare vad som gäller och att det nationella systemet är överskådligt. För det andra skulle med stor sannolikhet uppfattningarna om att det är osäkert hurvida yrkesprogram leder till grundläggande högskolebehörighet leva kvar om rättigheten bara stärktes på vissa studievägar. Systemet blir och upplevs sannolikt som mer rättssäkert om de behörighetsgivande kurserna ingår som grundupplägg på alla studievägar.

Många arbetslivsföreträdare som utredningen haft kontakt med delar uppfattningen att argumenten för en generell lösning för alla yrkesprogram är starkare än de för differentierade lösningar.

Ett skäl som skulle kunna tala för differentierade lösningar är att yrkesprogrammen, liksom de högskoleförberedande programmen, kan betraktas som befinnande sig på en skala snarare än i två kategorier vad gäller koppling till högskolestudier.²³ I dag finns stora möjligheter på vissa yrkesprogram²⁴ att läsa kurser som ger grundläggande, och ibland även särskild, högskolebehörighet samtidigt som situationen är en helt annan på andra yrkesprogram²⁵. För flera elever på utbildningar där det är ovanligt att gå till högskolestudier är det sannolikt inte möjligheten att uppnå grundläggande högskolebehörighet som upplevs som attraktiv, utan snarare kopplingen till arbete. Även inom de högskoleförberedande programmen finns skillnader i fråga om koppling till högskolestudier. Ett alternativt sätt att gruppera de nationella programmen, utifrån denna iakttagelse skulle kunna vara en gruppering i program som

- ger särskild behörighet till många högskoleutbildningar,
- ger särskild behörighet till vissa högskoleutbildningar,
- ger grundläggande, men inte särskild behörighet, till högskolan,
- inte ger behörighet till högskolan.

²³ Liknande resonemang tas upp även i Skolverkets rapport Uppföljning av gymnasieskolan 2016 och i SOU 2015:104 Långtidsutredningen 2015, bilaga om utbildning.

²⁴ Exempelvis vård- och omsorgsprogrammet samt barn- och fritidsprogrammet.

²⁵ Exempelvis fordons- och transportprogrammet samt vissa inriktningar på hantverksprogrammet.

Men mot bakgrund av att tudelningen mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program betonades i Gy11 och att det inte är lämpligt att göra täta förändringar av systemet bedömer utredningen att det inte är aktuellt att förändra den grundläggande strukturen för nationella program. Detta stämmer också med utredningens direktiv, där det understryks att gymnasieskolan inte är betjänt av dramatiska förändringar och tvära kast.

15.5 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis finns idag stora variationer mellan olika studievägar när det gäller elevernas reella möjligheter att läsa de behörighetsgivande kurserna inom utbildningens ordinarie omfattning. Det finns även ett stort utrymme för lokala variationer i denna fråga. Ett stort ansvar för att veta vad som gäller om dessa möjligheter läggs därmed på den enskilda eleven. I den information som ges på Skolverkets webbplats om vad olika program innehåller uppmanas läsaren att kontakta de enskilda skolornas studie- och yrkesvägledare ”för att få veta vad som erbjuds på specifika skolor”, när det gäller frågan om möjligheten att läsa de behörighetsgivande kurserna.

Att möjligheterna att läsa de behörighetsgivande kurserna skiljer sig åt mellan olika skolor och att informationen om detta är svårtillgänglig innebär sannolikt enligt utredningens bedömning att det främst är elever som är starkt beslutsamma att gå ett visst yrkesprogram *och* att inom detta uppnå grundläggande högskolebehörighet, som aktivt tar reda på vad som gäller på olika skolor och inom olika studievägar. När det gäller elever som vet säkert att de vill uppnå grundläggande högskolebehörighet men är osäkra i valet mellan yrkesprogram och högskoleförberedande program finns däremot en risk att de inte söker information utan ”tar det säkra före det osäkra” och väljer ett högskoleförberedande program. Och när det gäller elever som vet säkert att de vill gå ett yrkesprogram och gärna vill uppnå grundläggande högskolebehörighet men inte upplever behörighetsfrågan som avgörande finns en risk att de väljer ett yrkesprogram utan att ta reda på om det är reellt möjligt att läsa de behörighetsgivande kurserna. Dagens konstruktion kan därmed leda dels till att färre väljer yrkes-

program, dels till att vissa som väljer yrkesprogram blir besvikna på sina möjligheter att i praktiken uppnå grundläggande högskolebehörighet.

I dagens situation finns inom många studievägar utrymme för eleverna att läsa de behörighetsgivande kurserna, om de använder det individuella valet och någon del av programfördjupningen. Inom ett begränsat antal andra studievägar saknas det däremot i praktiken utrymme för att få rum med kurserna. Sett till de nationellt föreslagna yrkesutgångarna gäller detta för ett trettio-tal av de 167 yrkesutgångarna, vilket motsvarar en knapp femtedel. I fråga om sådana studievägar är det vanligaste fallet att det saknas 100 poängs friutrymme inom programfördjupningen för att det ska vara möjligt att läsa de tre behörighetsgivande kurserna. Eleven måste då läsa utökat program eller komplettera inom vuxenutbildningen. I vissa fall är även det individuella valets 200 poäng i praktiken in-tecknade för yrkeskurser genom branschrekommendationer, vilket kan innebära att branschernas och skolornas upplevelse blir att det i nuläget saknas 300 poängs friutrymme. Även eleverna får då sannolikt denna information.

Dagens situation är inte tydlig. Tydlighet är en viktig utgångspunkt för utredningen vilket också talar för enhetliga regler om möjligheter till grundläggande högskolebehörighet inom ramen för yrkesprogrammen.

16 Särskild högskolebehörighet på yrkesprogram

Enligt direktiven ska utredningen undersöka om det inom vissa yrkesområden finns behov av att erbjuda elever större möjligheter att också läsa in särskild behörighet till högskolan vid sidan av en stärkt rätt till kurser som ger grundläggande högskolebehörighet. Vård- och omsorgsprogrammet, där många elever vill ha möjlighet att kunna söka sig vidare till sjuksköterskeutbildning, nämns som exempel. I direktiven slås också fast att det finns anledning att utveckla utbudet av gymnasial yrkesutbildning så att den kan utgöra ett intressant studiealternativ för ungdomar som i dag väljer ett högskoleförberedande program. Bakgrunden till det sistnämnda är att vissa elever som går högskoleförberedande program vill etablera sig i yrkeslivet direkt efter gymnasieskolan och att dessa program inte i första hand förbereder för yrkeslivet.

16.1 Särskild behörighet till högskoleutbildningar

För att kunna söka till högskoleutbildningar krävs alltid grundläggande högskolebehörighet. För många utbildningar krävs dessutom någon form av särskild högskolebehörighet. Av alla högskoleutbildningar kräver en mindre andel enbart grundläggande behörighet och en större andel någon form av särskild behörighet.

Det finns viss nationell samordning av vilka förkunskaper som ingår i de särskilda behörighetskraven till olika högskoleutbildningar, samtidigt som det finns en viss variation mellan olika lärosäten. De olika varianterna av särskild behörighet är grupperade

i 20 olika, nationellt fastställda, områdesbehörigheter.¹ För högskoleutbildningar som leder till yrkesexamen finns nationella beslut om vilken områdesbehörighet som ska gälla för respektive utbildning. Lärosätena kan dock själva besluta om att ställa lägre krav än områdesbehörigheten, och de kan också ibland ha högre behörighetskrav, givet att de fått tillstånd till detta av Universitets- och högskolerådet (UHR). För kurser och program som inte leder till yrkesexamen är det alltid lärosätena själva som beslutar vilka områdesbehörigheter som ska gälla.²

Regeringen tillsatte i mars 2016 en utredning med uppdrag att se över systemet för tillträde till högre utbildning. Utredaren ska bl.a. analysera om dagens system för särskilda behörighetskrav är ändamålsenligt och ta ställning till om ett system med meritpoäng ska finnas eller inte.³

16.1.1 Utbildningar till lärare, sjuksköterska och ingenjör samt fristående kurser som kan leda till generell högskoleexamen är vanligast bland dem som går till högskolan efter yrkesprogram i gymnasieskolan

Som tidigare nämnts är kopplingen till högskolan olika stark för gymnasieskolans olika yrkesprogram. Bland dem som gått barn- och fritidsprogrammet eller vård- och omsorgsprogrammet går uppemot 30 procent vidare till högskolestudier inom några år. Bland dem som gått bygg- och anläggningsprogrammet eller fordons- och transportprogrammet är andelen som går till högskolan mycket liten och utgör enbart några procent av eleverna.

Det finns ett stort antal högskoleutbildningar. Vissa leder till en yrkesexamen (t.ex. grundskollärarexamen eller läkarexamen), andra leder till en generell examen (t.ex. kandidatexamen) och ytterligare andra utbildningar utgörs av olika fristående kurser som inte nödvändigtvis leder till en examen.

Bland de personer som har gått något yrkesprogram i gymnasieskolan tycks högskoleutbildningar till lärare, sjuksköterska och ingenjör samt fristående kurser som kan leda till generell

¹ Dessa fastställs av Universitets- och högskolerådet (UHR).

² www.uhr.se

³ Dir. 2016:24.

högskoleexamen vara vanligast. I bilaga 6 *Tabeller avseende behörighetsfrågor samt tabeller avseende meritvärden från grundskolan* finns statistik om vilka högskoleutbildningar som är relativt vanliga bland personer som gått yrkesprogram i gymnasieskolan.

16.1.2 Kurser som ger särskild behörighet ingår i varierande grad i yrkesprogrammen

Den särskilda behörighet som krävs för de högskoleutbildningar som är särskilt vanliga bland studerande som gått ett yrkesprogram avser ofta kurser i samhällskunskap, naturkunskap och matematik samt, för ingenjörsutbildningar, vissa kurser i andra naturvetenskapliga ämnen. Som nämnts i kapitel 15 *Grundläggande högskolebehörighet på yrkesprogram* varierar tillgängligt utrymme för kurser som inte är yrkeskurser mellan olika yrkesprogram. Det varierar också i vilken mån behörighetsgivande kurser ingår i olika yrkesprogram.

Samhällskunskap (1a1) och naturkunskap (1a1) är kurser i gymnasiegemensamma ämnen som ingår med 50 poäng vardera i samtliga yrkesprogram. Grunden för detta är riksdagens beslut om vilka ämnen som ska ingå i alla nationella program.

På vissa yrkesprogram ingår därtill vissa kurser som krävs för särskild högskolebehörighet på andra platser i programstrukturen, antingen i den programgemensamma delen eller i programför djupningsdelen. Grunden för en sådan placering är att Skolverket har bedömt att kurserna ligger inom programmets specifika karaktär.⁴ Därtill kan behörighetsgivande kurser väljas inom det individuella valet.

I de fall en kurs ingår i den programgemensamma delen av ett program är den obligatorisk för alla elever på programmet. Att kurserna ingår i programför djupningsdelen innebär att det är möjligt för huvudmännen att erbjuda eleverna dessa kurser. Det finns dock ingen garanti för eleven att kurserna erbjuds.

Barn- och fritidsprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet är de enda yrkesprogram där någon kurs som ger särskild

⁴ Skolverket: De direktiv och ställningstaganden som legat bakom och styrt Skolverkets arbete med programstrukturer och examensmål, bilaga 3 till *Redovisning av uppdrag avseende examensmål och ämnesplaner för gymnasieskolan m.m.* 2010.

behörighet ingår i den programgemensamma delen, dvs. är obligatoriska för alla elever på dessa program. Detta gäller samhällskunskap 1a2 (50 poäng) och naturkunskap 1a2 (50 poäng) på barn- och fritidsprogrammet samt samhällskunskap 1a2 (50 poäng) och kurser som motsvarar ämnet naturkunskap på vård- och omsorgsprogrammet. På dessa båda program finns därtill andra behörighetsgivande kurser inom programfördjupningsdelen.

Vad gäller övriga yrkesprogram återfinns olika behörighetsgivande kurser i samhällskunskap, naturkunskap och matematik inom programfördjupningen. Hur många kurser som ingår och vilka kurser det gäller varierar dock mellan programmen. Samhällskunskap finns enbart med i hantverksprogrammets programfördjupningsdel medan naturkunskap eller motsvarande samt andra naturvetenskapliga ämnen finns med i programfördjupningen på sex yrkesprogram. På tio av yrkesprogrammen (alla utom hotell- och turismprogrammet samt restaurang- och livsmedelsprogrammet) ingår någon eller några kurser i matematik i programfördjupningsdelen.

För behörighetsgivande kurser som inte finns med i någon av nämnda delar av programstrukturen behöver eleverna använda det individuella valet.

Det råder således stor variation mellan olika yrkesprogram vad gäller vilka kurser som ingår och i vilken del av strukturen de är placerade. Ytterligare information finns i bilaga 6.

16.1.3 Omfattningen av de särskilda behörighetskraven ofta relativt begränsad

Omfattningen av de kurser som krävs för särskild behörighet till högskoleutbildningar som är vanliga efter yrkesprogram ligger i flera fall på mellan 200 och 300 poäng, och i vissa fall på 400 poäng.

För exempelvis grundskollärovet utbildning omfattar kraven på särskild behörighet kurser som uppgår till sammanlagt 300 poäng. Av dessa kurser ingår kurser om 100 poäng obligatoriskt i alla yrkesprogram. (Det gäller de kurser i samhällskunskap och naturkunskap som nämndes tidigare och som ingår obligatoriskt som gymnasiegemensamma ämnen med 50 poäng vardera). På två program (barn- och fritidsprogrammet samt vård- och omsorgs-

programmet) ingår därtill ytterligare kurser om 100 poäng obligatoriskt i den programgemensamma delen. Därmed uppgår omfattningen av de kurser som krävs för särskild behörighet till grundskollärautbildning, utöver de kurser som ingår obligatoriskt, till 200 poäng för tio av yrkesprogrammen och 100 poäng för två av programmen. Detta är en relativt begränsad omfattning. Ytterligare information finns i bilaga 6.

16.2 Erfarenheter och synpunkter

Som nämnts ligger barn- och fritidsprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet i en nivå för sig när det gäller övergång till högskolan. Enligt Skolverket finns vanligtvis inga hinder för elever på dessa båda program som vill uppnå särskild behörighet till exempelvis lärar- eller sjuksköterskeutbildning att göra det. Alla behörighetsgivande kurser ingår visserligen inte som fasta delar i de olika studievägarna på dessa program, men det finns relativt gott om utrymme inom programfördjupningsdelen för eleverna att själva välja sådana kurser, och enligt Skolverkets erfarenheter erbjuder huvudmännen de kurser som behövs. Det är dock värt att notera att kursen engelska 6, som behövs för grundläggande högskolebehörighet, inte ingår i på någon annan plats i barn- och fritidsprogrammet än i det individuella valet. På vård- och omsorgsprogrammet ingår denna kurs i programfördjupningsdelen.

Av övriga yrkesprogram har naturbruksprogrammet, handels- och administrationsprogrammet och hantverksprogrammet relativt höga övergångsfrekvenser till högskolan. Vad gäller naturbruksprogrammet finns i dag vanligtvis möjlighet att läsa de kurser som ger särskild behörighet till treåriga högskoleutbildningar inom naturbruksområdet. Vissa företrädare för branscher och högskoleutbildningar önskar dock att programmet även ska ges ökade möjligheter att erbjuda kurser som krävs för särskild behörighet till längre högskoleutbildningar med relativt höga krav för behörighet, t.ex. veterinärutbildning. Skolverket och det nationella programrådet menar dock att detta utrymmesmässigt skulle gå ut över programmets yrkeskaraktär.

För vissa program, där det är mycket ovanligt för elever att gå vidare till högskolestudier, är frågan om särskild behörighet till

högskolan inte särskilt aktuell. Vissa branscher och nationella programråd är tveksamma till värdet av att grundläggande högskolebehörighet ingår i programmets ordinarie omfattning och mot bakgrund av detta upplevs inte heller särskild behörighet som en prioriterad fråga.

16.3 Sammanfattande iakttagelser

Övergångsfrekvensen till högskolan skiljer sig kraftigt åt mellan olika yrkesprogram. Barn- och fritidsprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet har den högsta övergångsfrekvensen.

Vilka högskoleutbildningar eleverna går till varierar mellan de olika yrkesprogrammen, men någon form av lärarutbildning är, för de flesta yrkesprogrammen, ett vanligt val inom den elevgrupp som fortsätter till högskolan. Andra högskoleutbildningar som är relativt vanliga är sjuksköterskeutbildning, högskoleingenjörsutbildning samt lant- och skogsbruksutbildning. De nämnda högskoleutbildningarna är sådana som leder till en yrkesexamen i högskolan. Bland de elever från yrkesprogrammen som vill studera på högskolan är det också vanligt att söka till fristående kurser och till utbildningar som leder till en generell kandidatexamen. För fristående kurser och utbildningar som leder till kandidatexamen finns inga nationellt enhetliga krav på särskild behörighet.

Den särskilda behörigheten för de utbildningar som leder till en yrkesexamen i högskolan som är relativt vanliga efter yrkesprogram i gymnasieskolan utgörs ofta av kurser i samhällskunskap, naturkunskap eller motsvarande, matematik samt i vissa fall kurser i andra naturvetenskapliga ämnen. Omfattningen av de kurser som krävs för särskild behörighet ligger i de flesta av dessa fall på 200–300 poäng, i vissa fall på 400 poäng.

Som nämnts ovan råder en stor variation mellan olika yrkesprogram vad gäller vilka kurser som ingår och på vilken plats i strukturen de är placerade. Detta innebär att det kan vara svårt för en elev eller vårdnadshavare att bilda sig en uppfattning om hur möjligheterna ser ut att uppnå särskild behörighet inom olika yrkesprogram.

17 Utbudet av nationella program och inriktningar – situation och synpunkter

En del av utredningens uppdrag är att analysera om det finns anledning att göra justeringar av det nationella utbudet av program och inriktningar och i så fall föreslå sådana justeringar. Utbudet bör enligt direktiven fortsätta att utvecklas. Det handlar därför om analysera om det med utgångspunkt i efterfrågan på arbetsmarknaden, elevernas val och huvudmannens förutsättningar att enskilt eller i samverkan erbjuda ett allsidigt utbud av utbildningar finns anledning att göra justeringar av det nationella utbudet av program och inriktningar i gymnasieskolan

En specifik punkt inom detta område som nämns i direktiven är att ta ställning till om gymnasieskolans utbildning av anläggningsmaskinförare ska innefatta möjligheter för huvudmannen att erbjuda eleverna kunskaper motsvarande körkortbehörighet C inom ramen för utbildningen.

Dessutom ska utredningen enligt tilläggsdirektiv analysera Yrkesprogramsutredningens förslag om gymnasieskolans teknikprogram i förhållande till sitt uppdrag. I tilläggsdirektivens uppdrag ingår vidare att, om utredaren finner det lämpligt, föreslå hur en yrkesinriktning kan införas inom teknikprogrammet och rymmas inom 2 500 gymnasiepoäng.

I detta kapitel redogörs för situationen på de arton nationella programmen, utifrån bl.a. elevstatistik samt utifrån synpunkter och önskemål om förändringar som har framförts av olika intressenter.

17.1 Programmens karaktär samt synpunkter från intressenter inom skola och arbetsliv – övergripande beskrivning

Inledningsvis ges övergripande beskrivningar av de olika nationella programmens karaktär samt av de diskussioner som förts av olika intressenter sedan Gy11 om möjliga justeringar i utbudet av nationella program och inriktningar. Därefter, i avsnitt 17.2 och 17.3, beskrivs programmen var för sig.

17.1.1 Yrkesprogrammen är olika sinsemellan, sett till karaktär och elevgrupp

De tolv yrkesprogrammen är olika sinsemellan sett till bl.a. elevsammansättning, yrkesanknytning, branschengagemang, högskolekoppling och efterföljande etableringsmönster.¹

Inom vissa branscher och yrken kräver eller efterfrågar arbetsgivarna specialistkunskap, medan man inom andra branscher och yrken rekryterar bredare och inte kräver specifika utbildningsbakgrunder. Det förra gäller exempelvis för många arbeten efter fordons- och transportprogrammet och det senare för många arbeten efter hotell- och turismprogrammet.

Fem av yrkesprogrammen är starkt mansdominerade och har generellt sett en relativt stark yrkeskoppling. Dessa är bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energiprogrammet, VVS- och fastighetsprogrammet, fordons- och transportprogrammet samt industritekniska programmet. Avnämningarbranscherna är ofta starkt engagerade i utbildningarna och angelägna om dem för sin kompetensförsörjning. I många fall är en relativt stor andel av eleverna i arbete efter utbildningen och bland dem som förvärvsarbetar har en stor andel heltidsarbeten. De flesta av dessa program har vidare en jämförelsevis svag koppling till högskolan, sett till andelen elever som uppnår grundläggande högskolebehörighet och andelen som fortsätter till högskolan. Industritekniska programmet uppvisar

¹ Källor för uppgifterna i detta avsnitt: Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016; Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014; Skolverket: Arbetslivet efter skolan. Arbetsledares bedömning av unga medarbetares kompetens och inom vilka branscher unga arbetar. 2016; Statistiska centralbyrån: Yrkesutbildningen i backspegeln – arbete och studier ett år efter gymnasieskolan. 2015; SOU 2015:97 Välja yrke.

dock en annan bild med en relativt stor andel elever som uppnår grundläggande högskolebehörighet och som fortsätter till högskolestudier.

Barn- och fritidsprogrammet samt vård- och omsorgsprogrammet är två kvinnodominerade program som i hög grad är riktade mot offentliga omsorgsyrken och som har en relativt stark högskolekoppling. Överensstämmelsen mellan jobb och utbildning tycks vara hög, enligt en enkät till ett urval bland dem som gått ut dessa program inom Gy11 och sedan börjat arbeta. Dock kan det vara svårt att få anställning, särskilt tillsvidareanställning.

Handels- och administrationsprogrammet samt hotell- och turismprogrammet har en ganska jämn könsfördelning med en viss övervikt av kvinnor. Restaurang- och livsmedelsprogrammet har en större kvinnlig majoritet. Målyrkena för dessa tre program ligger till stor del inom servicenäringen. Vissa av utbildningarna har en relativt hög grad av utbytbarhet, dvs. arbetsgivarna rekryterar bland personer med många olika utbildningsbakgrunder. Hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet är båda kvinnodominerade och riktar sig mot en rad yrken av olika karaktär. De olika inriktningarna inom dessa två program skiljer sig åt vad gäller könsfördelning och i flera andra avseenden. Vissa inriktningar har en mycket tydlig koppling till specifika målyrken. För samtliga fem senast nämnda program² gäller att en ganska stor andel har ett arbete efter sin utbildning men oftare på deltid än exempelvis dem som gått på något av de ovan nämnda mansdominerade programmen. Vidare upplever avgångna elever från flera av dessa fem senast nämnda program som har börjat arbeta, en relativt låg överensstämmelse mellan jobb och utbildning.³ När det gäller högskolekoppling tycks alla dessa fem program ligga någonstans kring genomsnittet för yrkesprogram.

² Handels- och administrationsprogrammet, hotell- och turismprogrammet, restaurang- och livsmedelsprogrammet, hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet.

³ Statistiska centralbyrån: Yrkesutbildningen i backspeglén – arbete och studier ett år efter gymnasieskolan. 2015.

17.1.2 Även de högskoleförberedande programmen har till viss del olika karaktär och elevgrupper

Genom att ge en bred högskoleförberedelse präglas de högskoleförberedande programmen till viss mån av utbytbarhet i förhållande till specifika högskoleutbildningar, under förutsättning att eleven har haft möjlighet att läsa de kurser som krävs för en eventuell särskild behörighet. De grupper av program som kan skönjas bland yrkesprogrammen har därför ingen direkt motsvarighet bland de högskoleförberedande programmen.

Det kan dock noteras att ekonomiprogrammet och teknikprogrammet, som båda har ökat i popularitet efter reformen, ofta ses som i någon mån förberedande för både studier och arbete. Elever upplever att de, samtidigt som de väljer ett program som ger högskoleförberedelse och vissa särskilda behörigheter, tydligt ser ett möjligt yrkesliv framför sig. På så sätt skiljer sig dessa två program något till sin karaktär från övriga högskoleförberedande program.

17.1.3 Många idéer om möjliga justeringar i utbudet har diskuterats av olika intressenter sedan reformen

Under den tid som gått sedan Gy11 infördes har många diskussioner förts inom arbetsliv och gymnasieskola om eventuella förändringar i det nationella utbudet av program och inriktningar.

Detta har till stor del gällt de 12 yrkesprogrammen och deras 42 inriktningar. De nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning, som var engagerade och delaktiga i utformningen av program och inriktningar vid reformen, och andra intressenter inom olika branscher har fortsatt att diskutera behov av justeringar. Som nämnts i kapitel 14 *Nationella program – utveckling över tid* innebär den relativt stora finfördelningen av olika yrkesprogram och inriktningar inom dem, i kombination med att relativt få elever går på yrkesprogrammen, att elevantalet på vissa studievägar blir litet. För flera av yrkesprogrammen har diskussionerna om möjliga förändringar till stor del handlat om hur utbildningarna kan bli mer attraktiva för ungdomar.

Även vissa frågor kring de 6 högskoleförberedande programmen med sina 18 inriktningar har diskuterats bland intressenter inom gymnasieskola, högskola och arbetsliv. Exempelvis har det funnits

en diskussion om huruvida det humanistiska programmet, som är det minsta nationella programmet, bör fortsätta att vara ett eget program eller om det bör förändras till en inriktning inom ett annat program. I fråga om teknikprogrammet har, som tidigare nämnts, förekommit en diskussion om ett önskemål om att inrätta en studieväg av ökad omfattning som kombinerar högskoleförberedelse med yrkesförberedelse.

Vissa frågor om möjliga justeringar anses ännu för tidiga att avgöras

Vissa frågor om ändringar kan fortfarande vara för tidiga att ta ställning till i relation till reformens genomförande. Detta har påpekats i utredningens samråd med Skolverket samt med företrädare för skolor och avnämare. Mer tid kan behöva gå för att programmen och inriktningarna ska etablera sig, och för att se hur elevströmmarna utvecklas framöver när elevkullarna återigen ökar, innan det finns en säker grund för beslut. Därtill innebär den stora gruppen nyanlända ungdomar ett stort elevtillskott till gymnasieskolan – och det kan finnas goda skäl att invänta och se hur detta påverkar fördelningen av elever på olika program och inriktningar, innan förändringar övervägs.

Vad gäller vissa diskuterade justeringar finns det dock tydliga önskemål om förändringar och skälen för att avvakta och låta ytterligare tid förflyta anses inte lika starka.

17.2 Yrkesprogram – beskrivning av de enskilda programmen samt synpunkter från intressenter inom skola och arbetsliv

I detta avsnitt ges kortfattade beskrivningar av vart och ett av de tolv yrkesprogrammen och deras inriktningar. Här beskrivs kortfattat deras storlek, elevgruppens sammansättning samt yrkes- och högskolekoppling m.m.⁴ Därtill redovisas önskemål och förslag

⁴ Källa för antalsuppgifterna: Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

Källor för uppgifter om etablering: Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014; Skolverket: Arbetslivet efter skolan. Arbetsledares bedömning av unga

som framförts av olika aktörer inom skola och arbetsliv kring yrkesprogrammen och deras inriktningar.

Utredningens bedömningar och förslag avseende justeringar i utbudet av yrkesprogram och deras nationella inriktningar återfinns i kapitel 25 *Förslag*.

17.2.1 Barn- och fritidsprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Antalet elever i år 1 på barn- och fritidsprogrammet har minskat från drygt 3 700 till ca 2 800 mellan läsåren 2011/12 och 2015/16. Deras andel av alla elever på yrkesprogram har under samma period varierat mellan 8,3 och 9,0 procent.

Majoriteten av eleverna går på inriktningen pedagogiskt arbete. Inriktningen fritid och hälsa står för en tredjedel av eleverna. Den minsta inriktningen är socialt arbete.

Tabell 17.1 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| Pedagogiskt arbete | 1 588 | 55 % |
| Fritid och hälsa | 914 | 32 % |
| Socialt arbete | 380 | 13 % |
| Alla med registrerad inriktning | 2 882 | 100 % |

Programmet som helhet utgörs till 61 procent av kvinnor. Könsuppdelningen skiljer sig dock betydligt mellan de olika inriktningarna. Männerna på programmet är till stor del koncentrerade till inriktningen fritid och hälsa, där de är i majoritet.

Programmet har en relativt stark koppling till högskolestudier. Det är vanligare än för yrkesprogrammen i genomsnitt att elever på barn- och fritidsprogrammet har grundläggande högskolebehörig-

medarbetarens kompetens och inom vilka branscher unga arbetar. 2016; Statistiska centralbyrån: Yrkesprogrammen i backspegeln. 2015.

het efter sin gymnasieutbildning, och att de går vidare till högskolestudier. Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från programmet 2010/11 (dvs. inom gymnasieskolan före Gy11) hade 22 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 23 procent hade övergått till högskolestudier ett år senare.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Socialt arbete hamnar ibland i skymundan bakom pedagogiskt arbete

Det är relativt vanligt att skolor erbjuder inriktningen pedagogiskt arbete, men inte inriktningen socialt arbete. Detta hänger bl.a. samman med att tillgången till lärare är större inom pedagogiskt arbete och med att fler elever väljer denna inriktning. Enligt Skolverkets referensskolor upptäcker dock relativt många elever en bit in i utbildningen att socialt arbete intresserar dem. Arbetslivsföreträdare är bekymrade över att inriktningen socialt arbete i många fall hamnar i skymundan, eftersom utbildade från yrkesutgångarna personlig assistent samt stöd och service inom funktionshindersområdet är viktiga för arbetsmarknadens kompetensförsörjning.

Inriktningen socialt arbete är brokig

I inriktningen socialt arbete finns tre nationellt föreslagna yrkesutgångar: personlig assistent, stöd och service inom funktionshindersområdet samt väktare. Vid utredningens dialog med det nationella programrådet och andra intressenter har det påpekats att de två förstnämnda yrkesutgångarna har mycket gemensamt sinsemellan och att dessa därtill har mer gemensamt med inriktningen pedagogiskt arbete (där yrkesutgången heter barnskötare, elev-assistent) än med yrkesutgången väktare. Väktaryrket har en helt annan karaktär än arbete som personlig assistent eller inom funktionshindersområdet, och det uppfattas som märkligt att just dessa tre yrkesutgångar utgör en gemensam inriktning. Å andra sidan passar flera kurser inom socialt arbete bra för väktares

kompetens. Även kurser inom pedagogiskt arbete anses passa bra för elever som läser mot yrkesutgången väktare.

Det nationella programrådet har diskuterat möjligheten att slå ihop inriktningen pedagogiskt arbete med de två förstnämnda yrkesutgångarna inom inriktningen socialt arbete, och att samtidigt renodla väktarutbildningen. En nackdel som framförts när det gäller att slå ihop pedagogiskt arbete med utbildning inom funktionshindersområdet och mot personlig assistent är dock att det finns en risk att det blir ett allt för stort fokus på gruppen barn. Inom pedagogiskt arbete finns ett naturligt fokus på barn, men när det gäller arbete med funktionsnedsatta brukare eller arbete som personlig assistent är det viktigt att utbildningen avser även vuxna brukare.

När det gäller tanken att renodla väktarutbildningen skulle detta kunna vara positivt för denna utbildning på så sätt att den blir mer synlig för eleverna. En nackdel är dock samtidigt att utbildningen har så få elever att det inte vore rimligt att den skulle utgöra en egen inriktning. Att göra väktare till en egen inriktning skulle innebära en risk att huvudmän upphör att erbjuda den, eftersom elevantalet vanligtvis är för litet för att bilda egna undervisningsgrupper. Ett annat skäl som framförts mot att renodla väktarutbildningen till en egen inriktning är att den 18-årsgräns som finns för arbetsplatsförlagt lärande (APL) inom väktarområdet gör det lämpligt att specifika väktarkurser finns enbart inom programfördjupningsdelen, inte i inriktningsdelen.

Om socialt arbete och pedagogiskt arbete slogs samman i en inriktning skulle det dock, enligt flera intressenter, uppfattas som mer rimligt än i dag att yrkesutgången väktare ingår i denna inriktning.

Önskemål om att ändra programmets namn

Namnet på programmet har diskuterats mycket. I utredningen som låg till grund för Gy11 föreslogs namnet programmet för ledarskap och friskvård. Mot bakgrund bl.a. av att begreppet ledarskap ansågs vara missvisande föreslog dock Skolverket att det tidigare namnet barn- och fritidsprogrammet skulle behållas. Det missnöje som finns med namnet handlar om att det inte tillräckligt visar att socialt arbete

till stor del avser vuxna. Det handlar också om att begreppet hälsa anses passa bättre än begreppet fritid därför att hälsa och ett hälsofrämjande perspektiv ingår i programmets alla inriktningar. Ett förslag på namn som förts fram inom det nationella programrådet och som fått stöd av Skolverkets referensskolor och vissa andra intressenter är hälsa- och pedagogikprogrammet. Att första delen i namnet är "hälsa" och inte "hälso" anses av förespråkarna öppna för en vid tolkning av begreppet hälsa, medan "hälso" skulle kunna innebära att relationen mellan detta program och vård- och omsorgsprogrammet uppfattades på ett missvisande sätt.

Ett alternativ som diskuterats är namnet pedagogik och socialt arbete. Argument som framförts för detta namn är att begreppet socialt arbete framgår och att båda begreppen är välkända. Argument som framförts mot detta namn är att inriktningen fritid och hälsa inte blir synlig.

17.2.2 Bygg- och anläggningsprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Bygg- och anläggningsprogrammet är det näst största av yrkesprogrammen, men andelen elever som sökt sig dit har varit minskande sedan gymnasiereformen. Antalet elever i år 1 har minskat från ca 5 900 till ca 3 900 mellan läsåren 2011/12 och 2015/16. Mätt som andel av alla yrkesprogram har programmets elever minskat från 14,2 till 12,4 procent under perioden.

Tabell 17.2 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| Husbyggnad | 2 669 | 65 % |
| Måleri | 635 | 15 % |
| Anläggningsfordon | 416 | 10 % |
| Mark och anläggning | 253 | 6 % |
| Plåtslageri | 161 | 4 % |
| Alla med registrerad inriktning | 4 134 | 100 % |

På bygg- och anläggningsprogrammet utgörs elevgruppen till allra största delen av män; läsåret 2015/16 var 92 procent av eleverna män.

Bygg- och anläggningsprogrammet har en relativt tydlig koppling till arbetslivet medan andelen som går till högskolestudier är liten. Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från byggprogrammet läsåret 2010/11 (dvs. i gymnasieskolan före Gy11) hade 52 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 3 procent hade övergått till högskolestudier ett år senare.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Diskussioner pågår om att införa vissa sälj- och servicekurser i programfördjupningen

Enligt utredningens samråd med det nationella programrådet finns inga förslag som rör förändringar på inriktnings- eller programnivå. Däremot ser arbetslivsföreträdare ett behov av att inkludera vissa sälj- och servicekurser i programfördjupningen för inriktningarna husbyggnad och måleri samt av att placera dessa kurser i vissa programfördjupningspaket (yrkesutgångar). Motivet är att arbete i exempelvis bygghandel inte är ovanligt för unga som gått bygg- och anläggningsprogrammet.

Frågan om C-körkort inom inriktningen anläggningsfordon

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om gymnasieskolans utbildning av anläggningsmaskinförare ska innefatta möjligheter för huvudmannen att erbjuda eleverna kunskaper motsvarande körkortsbehörighet C inom ramen för utbildningen.

Bakgrund

Det har sedan många år funnits delade meningar om i vilket av två program utbildningen för yrket anläggningsmaskinförare passar bäst in. Frågan handlar bl.a. om var utbildningen till lastbilsförare respektive maskinförare passar bäst. Under 1990-talet låg anlägg-

ningsmaskinförarutbildning inom det dåvarande fordonsprogrammet. År 2000 fördes inriktningen anläggning till det dåvarande byggprogrammet. Syftet var att tydliggöra anläggning som ett eget kompetensområde. Flytten av inriktningen medförde att kurserna inom området mobila maskiner, det vill säga kurser som ingår i utbildningen till yrket anläggningsmaskinförare, flyttades över till Byggprogrammet. Emellertid fortsatte flera kommuner att erbjuda denna utbildning inom fordonsprogrammet även efter år 2000.

På det dåvarande fordonsprogrammet, inom inriktningen transport, kunde elever få kunskaper för traktorkort, körkort B (personbil) och körkort C (lastbil) samt för yrkesförarkompetens för godstransporter. För att få arbeta som yrkesförare krävs yrkesförarkompetensbevis.⁵ På det dåvarande fordonsprogrammet fanns således både utbildning till lastbilsförare och till maskinförare. I kursplanerna låg större tonvikt på lastbilsförarkunskaper än på maskinförarkunskaper, men det var möjligt för elever som så önskade att i sin utbildning få rum för kunskaper för båda kompetenserna. Detta gjordes genom att man i praktiken använde sig av elevens individuella val eller av att eleven fick läsa utökat program för kurser inom ämnet anläggningsmaskinteknik, vilka behövs för att bli maskinförare. Det fanns också skolor som hade specialutformat program för att rymma utbildning som gav eleven kunskaper mot både lastbilsförare och maskinförare. Den maskinförarutbildning eleverna fick på fordonsprogrammet var dock relativt begränsad.

Byggbranschen förespråkade inrättandet av en anläggningsförarinriktning inom bygg- och anläggningsprogrammet, med större fokus på anläggningskunskaper än vad motsvarande utbildning på fordonsprogrammet dittills hade innehållit. Att få med både anläggningskunskaper och kunskaper om att köra olika fordon sågs av byggbranschen som viktigt mot bakgrund av att kunskaps- och arbetsområdena många gånger ligger nära varandra och behöver vara delvis överlappande. Man menade att de personer med olika kompetens som arbetar med olika delar av ett byggprojekt, inklusive de som utför anläggningsarbetet, behöver ha en gemensam kunskapsbas om helheten. Därför såg man stora fördelar med att

⁵ Enligt lag (2007:1157) om yrkesförarkompetens ska alla yrkesförare ha den kompetens (förutom körkort) som är nödvändig för yrket. Lagen innebär bl.a. krav på grundläggande utbildning, som efter godkänt prov leder till ett yrkeskompetensbevis. Utbildningens innehåll beskrivs i bilagan till förordning (2007:1470) om yrkesförarkompetens.

placera den aktuella inriktningen inom bygg- och anläggningsprogrammet, och att den fick större inslag av kunskaper om anläggning än som varit fallet tidigare.

Utredningen som låg till grund för Gy11 föreslog, i linje med byggbranschens önskemål, att utbildningen skulle ligga i det nya bygg- och anläggningsprogrammet, vilket också regeringen senare beslutade om. Motivet för placeringen var att maskinförarutbildningen därigenom skulle kopplas till det inriktningsområde där eleverna rent praktiskt skulle arbeta, och där det därmed borde finnas gemensamma kunskapsområden. Utredaren påpekade samtidigt att det inte fanns några hinder för att denna inriktning skulle kunna anordnas i samverkan med fordons- och transportprogrammet.⁶

Inriktningen flyttades och omformades därmed vid reformen till en inriktning, innehållande en nationellt föreslagen yrkesutgång, inom bygg- och anläggningsprogrammet. Inriktningen heter anläggningsfordon och yrkesutgången heter anläggningsmaskinförare.

Den nya inriktningen på bygg- och anläggningsprogrammet

Utbildningen till anläggningsförare bedömdes behöva ha ett relativt omfattande inriktningsspecifikt innehåll, och det var inte uppenbart hur alla önskade delar i den inriktning som utredningen hade föreslagit skulle rymmas inom 2 500 poäng. Skolverket övervägde under reformarbetet tre olika alternativ: 1) att inrymma utbildningen inom inriktningen mark och anläggning, 2) att betrakta den önskade utbildningen som så omfattande att den inte skulle rymmas inom föreslagen programstruktur (skolor skulle då i stället kunna ansöka om att ha den som särskild variant eller som riksrekryterande utbildning) respektive 3) att skapa en särskild inriktning för yrkesutgången anläggningsmaskinförare. Det tredje alternativet valdes. Med anledning av det omfattande innehåll som behövde ges plats i utbildningen gavs denna studieväg en mer omfattande fast del i programstrukturen än flertalet av programmets övriga inriktningar.

⁶ SOU 2008:27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

Frågan om i vilken grad kunskaper som behövs för olika slags körkort skulle ingå i den förändrade och flyttade utbildningsvägen hade inte diskuterats i utredningen eller i propositionen som låg till grund för Gy11.⁷ Under Skolverkets arbete med att utforma examensmål och ämnesplaner framhöll branscherna att det var viktigt att den nya utbildningsvägen mot yrket anläggningsmaskinförare inom bygg- och anläggningsprogrammet innehöll körkortsutbildning för körkortsbehörigheterna B och C. Branschorganisationen Maskinentreprenörerna framhöll att detta yrke skiljer sig från övriga yrken som bygg- och anläggningsprogrammet utbildar mot och att man för denna inriktning därför behövde prioritera körkortskunskaper högre än en gemensam kunskapsgrund med övriga inriktningar på programmet. Också Byggnadsindustrins Yrkesnämnd ansåg att körkortsutbildning var nödvändigt för anläggningsmaskinförare. Byggnadsindustrins Yrkesnämnd framhöll också att de i samråd med Transportfackens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd kommit fram till att kraven på körkortsutbildning var rimliga ur ett branshperspektiv och att de ”inte inkräktar på yrkesförarutbildningen så länge anläggningsmaskinförarna inte får yrkeskompetensbevis i sin yrkesutbildning”.⁸

Den nya inriktning som skapades på bygg- och anläggningsprogrammet fick, som avsett, mer anläggningsinnehåll än den tidigare inriktningen på fordons- och transportprogrammet, men samtidigt fick en begränsad förarutbildning plats, nämligen för traktorkort.⁹ Kunskaper för B- eller C-körkort ingick däremot inte. När inriktningen tidigare låg på fordonsprogrammet hade det i stället varit kurser inom kunskapsområdet transporter som utgjorde en större andel. Dessa kurser gav kunskaper som behövs för flera olika slags körkort.

I Skolverkets publikation *Gymnasieskola 2011* beskrevs den nyskapade studievägen på bygg- och anläggningsprogrammet så här:

⁷ SOU 2008:27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola; Prop. 2008/09:199.

⁸ Skolverket: Redovisning av uppdrag avseende examensmål och ämnesplaner för gymnasieskolan m.m. (U2009/2114G, U2009/5688/G). Dnr: 2009:520. 2010-02-15.

⁹ Flytten av inriktningen till bygg- och anläggningsprogrammet innebar samtidigt att kunskaper för traktorkort upphörde att ingå i fordons- och transportprogrammet. Utbildning för traktorkort sker i dag på bygg- och anläggningsprogrammet (inriktning anläggningsfordon) och naturbruksprogrammet (alla inriktningar).

Inriktningen anläggningsfordon

Inriktningen ger färdigheter i att manövrera och framföra mobila arbetsmaskiner i anläggningsarbete utifrån krav på funktion och säkerhet. Den omfattar 900 poäng för att eleverna ska ges möjlighet att utveckla kunskaper i trafiksäkerhet, fordonsunderhåll och användning av navigationsutrustning samt grundläggande anläggningskunskaper, till exempel schaktning, täktverksamhet, isolering och dränering.¹⁰

Önskemål uppstod om ökat fokus även på kunskaper för B-körkort

I den nya utbildningen ingick, som tidigare nämnts, inte kunskaper som behövs för körkort B. Att få plats med detta förespråkades dock av företrädare för byggbranschen. I linje med dessa önskemål gav regeringen 2013 Skolverket i uppdrag att revidera ämnesplanerna inom inriktningen anläggningsfordon på bygg- och anläggningsprogrammet. Syftet var att möjliggöra för huvudmän att erbjuda eleverna på denna inriktning utbildning för körkortsbehörighet B inom sin gymnasieutbildning.

Den reviderade föreskriften om ämnesplan som Skolverket tog fram började gälla 2014 och gäller än i dag. Det är frivilligt för huvudmannen att erbjuda eleverna möjlighet att få kunskaper för B-körkort.

Förändringen jämfört med innan var att man i den reviderade ämnesplanen för ämnet anläggningsförare lade till formuleringar om att ämnet bl.a. behandlar körteknik och trafiksäkerhet, att det syftar till att bl.a. framföra mobila arbetsmaskiner och att undervisningen i ämnet ska ge eleverna förmåga att bl.a. köra och manövrera fordon i olika trafikmiljöer.¹¹ I praktiken innebär förändringen framför allt att eleven övningskör med en personbil i stället för en anläggningsmaskin i trafiken.

I dag innehåller denna utbildningsväg fem kurser inom ämnet anläggningsförare, som tillsammans uppgår till 900 poäng. Ämnet behandlar i dag sammanfattningsvis jordförflyttande anläggningsmaskiner och hur dessa hanteras, anläggningsarbeten, körteknik, trafiksäkerhet samt miljöpåverkan.

¹⁰ Skolverket. Gymnasieskola 2011. 2011.

¹¹ Skolverket: Redovisning av uppdrag som avser Bygg- och anläggningsprogrammet, inriktning Anläggningsfordon. 2013.

Frågan om kunskaper även för C-körkort

Byggbranschen har framfört önskemål om att även kunskaper för körkort C ska ingå i inriktningen anläggningsfordon på bygg- och anläggningsprogrammet. Motivet är att en del av dem som arbetar som anläggningsmaskinförare även behöver C-körkort i sitt arbete. Byggbranschen har till Utbildningsdepartementet påpekat att det vid framförandet av vissa anläggningsfordon och vid transport av anläggningsfordon mellan olika arbetsplatser behövs C-körkort (tung lastbil). Som bestämmelserna i dag är utformade är det svårt att få plats med de kurser som skulle krävas för sådan behörighet inom ramen för dagens program.

Problembild: Gränsdragningsproblem mellan program och utrymmeskonkurrens inom anläggningsmaskinförarutbildningen

På fordons- och transportprogrammets inriktning transport är kunskap för olika slags körkort en central del i utbildningen. På bygg- och anläggningsprogrammet står däremot andra kunskapsområden, t.ex. anläggning, i fokus. Motivet till att flytta den utbildningsinriktning som avser yrket anläggningsmaskinförare till bygg- och anläggningsprogrammet var just att sådana anläggningskunskaper var viktiga för yrkesgruppen och därför behövde prioriteras mer än som varit fallet när utbildningen var placerad inom fordons- och transportprogrammet.

Kunskaper för C-körkort har hittills inte bedömts rymmas inom den aktuella utbildningsvägen. Att få utrymme för det skulle kräva att andra kunskapsområden prioriterades ned, vilket inte har bedömts lämpligt.

Även om en annan bedömning skulle göras, som innebar att kunskaper för C-körkort borde prioriteras framför andra kunskaper i utbildningen till anläggningsmaskinförare, är det viktigt att påpeka att vissa regelförändringar som gäller sedan 2013 har gjort detta betydligt svårare. År 2013 höjdes nämligen åldersgränsen för att få köra lastbil från 18 till 21 år inom alla EU-länder. Syftet var ökad säkerhet i trafiken. När det gäller gruppen yrkesförare innebär dock de EU-gemensamma reglerna att de får ta C-körkort redan vid 18 års ålder, under förutsättning att de utbildas till att få yrkeskompetensbevis. Motivet till en lägre åldersgräns för denna grupp

är att yrkeskompetensbevis innebär en sådan omfattande och gedigen utbildning och träning att den anses väga upp de ungas mindre erfarenhet och mognad. Dessa regler framgår av EU:s körkortsdirektiv, EU:s yrkesförardirektiv och den svenska körkortslagstiftningen.¹²

Sedan 2013 gäller således att kurser för C-körkort i gymnasieskolan i praktiken måste hänga samman med kurser för yrkeskompetensbevis. De nya reglerna innebär nämligen att en person i gymnasieåldern inte längre får ta C-körkort utan att även ha yrkeskompetensbevis. För yrkeskompetensbevis krävs ett omfattande kursinnehåll (1 400 poäng), varav merparten i dag inte ingår i bygg- och anläggningsprogrammet. I fordons- och transportprogrammet är däremot just dessa kurser en central del. Som nämnts tidigare har branscherna sett just yrkeskompetensbevis som något som bör ligga inom fordons- och transportprogrammet men inte i bygg- och anläggningsprogrammet. Den starka kopplingen som sedan 2013 finns mellan C-körkort och yrkeskompetensbevis innebär således att möjligheterna att lägga in kunskaper för C-körkort i bygg- och anläggningsprogrammets anläggningsmaskinförarutbildning har minskat ytterligare. Kunskaper för C-körkort inom en gymnasieutbildning kräver därmed i praktiken en större poängomfattning i dag än före 2013.

I ett svar på en skriftlig fråga i riksdagen 2010 uttryckte utbildningsministern regeringens syn på frågan om i vilken utsträckning gymnasieskolor ska kunna erbjuda sina elever körkortsutbildning. Svaret var följande.

Körkortsutbildning förekommer som obligatoriskt inslag i gymnasieskolan enbart på inriktningen Transport på fordonsprogrammet. Det är en förarutbildning som leder till behörighet att framföra tunga fordon för godstransporter. Frågan om gymnasieskolan mer allmänt ska ge körkortsutbildning aktualiseras återkommande i riksdagen genom frågor och interpellationer. Behovet av körkort i andra yrken, men även trafiksäkerhets- och rättviseskäl, åberopas ofta som argument för att körkortsutbildning bör införas i gymnasieskolan.

Frågan måste dock ses ur ett bredare perspektiv. De kostnader som ett ökat samhälleligt åtagande i fråga om körkortsutbildning skulle medföra, måste bland annat ställas mot andra angelägna behov inom skolans område. Vidare har Konkurrensverket tidigare framfört att en

¹² Lag (2007:1157) om yrkesförarkompetens.

fungerande privat körskolemarknad i betydande grad skulle påverkas negativt (PM dnr 134/2002).

Regeringens ställningstagande har därför varit att körkortsutbildning inte är en primär uppgift för gymnasieskolan. Regeringsrättens dom (RÅ 2009 ref. 96) ger stöd för regeringens hållning i frågan.¹³

Branschernas syn i dag

Både bygg- och transportbranschen har behov av personer med C-körkort och är utifrån detta positiva till alla möjligheter att stärka sin rekryteringsbas. Generellt sett förespråkar branscherna dock inte längre lika starkt som vid införandet av Gy11 att C-körkort bör ingå i anläggningsmaskinförarutbildningen på bygg- och anläggningsprogrammet. Bakgrunden till den delvis förändrade inställningen är att den stärkta kopplingen mellan C-körkort och yrkeskompetensbevis, och den omfattande utbildning ett sådant bevis kräver, skulle innebära att andra viktiga delar i utbildningen skulle behöva prioriteras ned.

Branschföreträdare ser det sålunda generellt sett inte som särskilt givande att erbjuda kunskap för C-körkort men inte för yrkeskompetensbevis.

Branschorganisationer som är centrala när det gäller denna fråga, Byggnadsindustrins Yrkesnämnd och Maskinentreprenörerna, har dock framfört att det för vissa skolor i glesbygd, i framför allt norra Sverige, skulle vara mycket positivt med en möjlighet att utbilda för C-körkort inom bygg- och anläggningsprogrammet, även utan yrkeskompetensbevis. Motivet är att det i glesbygd är relativt vanligt att en anläggningsmaskinförare själv behöver transportera sin maskin eller sin utrustning på lastbil långa sträckor, utan att själv vara yrkesförare. Mot denna bakgrund förespråkar nämnda branschorganisationer att möjlighet till C-körkort utan yrkeskompetensbevis införs på bygg- och anläggningsprogrammet. De anser att detta skulle öka elevernas anställningsbarhet. De anser också att det skulle vara relativt enkelt att lägga in de kunskaper som behövs i utbildningen genom vissa tillägg och justeringar i kursplaner.

¹³ Svar på skriftlig fråga. 2009/10:770 Körkortsutbildning i gymnasieskolan.

Som nämnts är det dock inte möjligt att utbilda gymnasieungdomar till C-körkort utan yrkeskompetensbevis, eftersom den EU-gemensamma regleringen enbart medger en lägre åldersgräns än 21 år för dem som utbildar sig till yrkesförare och som därmed uppnår yrkeskompetensbevis. Den möjlighet till lägre åldersgräns som finns är sålunda villkorad med att eleverna ska få den utbildning som ger just yrkeskompetensbevis.

Alternativa vägar

Ett alternativ för utredningen är att inte föreslå någon förändring. Det innebär att bygg- och anläggningsprogrammets anläggningsmaskinförarutbildning inte heller fortsättningsvis innehåller kunskaper för C-körkort eller för yrkeskompetensbevis. Utbildningen är värdefull även utan dessa kunskaper, och det är inte alla elever från denna utbildning som behöver de önskade tillagda kunskaperna i sitt fortsatta yrkesliv. För dem som behöver dem finns möjligheter att tillägna sig dem efter sin gymnasieutbildning, på eget initiativ eller exempelvis i form av färdigutbildning inom ramen för en anställning.

Ett annat alternativ är att lägga in kunskaper för C-körkort men inte för yrkesförarkompetens i bygg- och anläggningsprogrammets anläggningsmaskinförarutbildning. En nackdel med detta alternativ är att den nytta det skulle ge är begränsad, eftersom båda dessa två delar i de flesta fall behövs för att få utföra avsett arbete. Som nämnts krävs yrkeskompetensbevis för att få arbeta som yrkesförare. Ett betydande hinder för detta alternativ är vidare att det skulle kräva ett undantag från den av EU fastställda åldersgränsen. Det enda undantag som finns i dag avser elever på fordons- och transportprogrammet. Detta undantag bygger, som nämnts, på att de får de omfattande kunskaper som ger yrkeskompetensbevis.

Ett tredje alternativ är att lägga in kunskaper för både C-körkort och yrkesförarkompetens i bygg- och anläggningsprogrammets anläggningsmaskinförarutbildning. Nackdelen med detta är att utrymmet för anläggningskurser skulle bli mycket begränsat. De kurser som krävs för yrkesförarkompetens är omfattande.

Ett fjärde alternativ är att flytta tillbaka den aktuella studievägen till fordons- och transportprogrammet. I detta program står kun-

skaper för olika slags körkort i fokus. Även detta alternativ skulle medföra att utrymmet för anläggningskurser blev mycket begränsat.

17.2.3 El- och energiprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

El- och energiprogrammet är det största av yrkesprogrammen, och har ökat sin andel av alla elever på yrkesprogram från 13,6 till 15,2 procent mellan läsåren 2011/12 och 2015/16. Sett till antal har eleverna i år 1 på programmet minskat från knappt 5 700 till drygt 4 800 elever under perioden.

Den största inriktningen är elteknik, som har 55 procent av programmets elever. Dator- och kommunikationsteknik är den näst största inriktningen med 32 procent av eleverna. De andra två inriktningarna, automation och energiteknik, har 10 respektive 3 procent av programmets elever.

Tabell 17.3 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|------------------------------------|---|---|
| Elteknik | 2 510 | 55 % |
| Dator- och kommunikationsteknik | 1 455 | 32 % |
| Automation | 450 | 10 % |
| Energiteknik | 119 | 3 % |
| Alla med registrerad inriktning | 4 534 | 100 % |

Programmet är starkt mansdominerat. Hela 96 procent av eleverna är män. Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från elprogrammet respektive energiprogrammet läsåret 2010/11 (dvs. i gymnasieskolan före Gy11) hade 34 respektive 49 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden ett år senare. Andelen som fanns i högskolestudier ett år efter

gymnasiestudierna var 15 respektive 5 procent. Det är relativt vanligt med heltidsarbete bland dem som arbetar efter utbildningen.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Vid de diskussioner som förts inom det nationella programrådet, i utredningens kontakter med intressenter och i andra sammanhang har framkommit flera synpunkter och önskemål om förändringar.

Behovet av inriktningen dator- och kommunikationsteknik är emellanåt ifrågasatt och inriktningen saknar engagerad bransch

Inriktningen dator- och kommunikationsteknik kan leda till yrken som exempelvis nätverkstekniker, teknisk säljare, supportertekniker och servicetekniker. Mot bakgrund av en oklar arbetsmarknads-efterfrågan har det förts diskussioner, bl.a. inom det nationella programrådet, om huruvida denna inriktning borde förändras eller avvecklas. Men bilden är inte entydig och diskussionerna har inte lett till någon klar uppfattning om att något bör förändras.

Enligt Yrkesprogramsutredningen finns ingen samverkansmodell på nationell nivå mellan utbildning och arbetsliv för kvalitetssäkring av denna inriktning. Detta beror på att det saknas branschorganisationer som känner anledning att engagera sig i utbildningen, och detta kan ses som ett varningstecken för att utbildningen möjligen inte anordnas med tillräckligt god kvalitet.

Det är i flera fall svårt att ordna relevanta APL-platser för elever på denna inriktning. Det är också vanligt att det är svårt att hitta ett relevant arbete efter utbildningen, eftersom många arbeten inom yrkesområdet kräver eftergymnasial utbildning. Samtidigt finns en viss efterfrågan från arbetslivet på kompetens på gymnasienivå. Enligt Yrkesprogramsutredningen är elevernas arbetsmarknad otydlig även om det finns många områden där elevernas kompetens efterfrågas.¹⁴

Dator- och kommunikationsinriktningen har koppling till flera högskoleutbildningar och relativt många elever går vidare till högskolestudier. Att denna yrkesutbildning inte har en tydlig

¹⁴ SOU 2015:97 Välja yrke.

målarbetsmarknad samtidigt som den har en jämförelsevis stark högskolekoppling innebär att dess identitet kan sägas ligga någonstans emellan ett yrkesprogram och ett högskoleförberedande program. På det högskoleförberedande teknikprogrammet finns den angränsande inriktningen informations- och medieteknik, som utbildar mot delvis samma arbetsmarknad och högskoleutbildningar. Samtidigt finns givetvis stora skillnader mellan teknikprogrammets och el- och energiprogrammets innehåll. Högskoleförberedande program innehåller fler teoretiska kurser medan yrkesprogram har fokus på yrkeskurser.

Vid utredningens dialog med gymnasielärare har också framförts synpunkten att gymnasieutbildning inom it-området inte är tillräckligt synlig inom dagens utbud av nationella program och inriktningar, och önskemål har framförts om att sådan utbildning koncentrerades till teknikprogrammet. Vid Gy11 gjordes dock bedömningen att olika delar av kunskapsområdet behöver finnas inom yrkesprogram respektive högskoleförberedande program.

Nära en tredjedel av eleverna på programmet går denna inriktning (32 procent av eleverna i år 3, läsåret 2014/15). Det är dock sannolikt att detta inte entydigt speglar elevernas verkliga intresse. Enligt Skolverkets kontakter med s.k. programreferensskolor är det nämligen relativt vanligt att elever som haft den största inriktningen elteknik som sitt förstahandsval hänvisas till dator- och kommunikationsinriktningen, som är deras andrahandsval och den inriktning som skolorna oftast erbjuder vid sidan av inriktningen elteknik. Många elever finner att det är stor skillnad mellan dessa inriktningar och tappar motivation när de inte får möjlighet att gå på sitt förstahandsval.¹⁵

Inriktningarna automation och energiteknik är små och matchar inte helt arbetsmarknadens behov

Programmets två övriga inriktningar, automation och energiteknik, erbjuds av färre skolor och har färre elever i landet än inriktningarna elteknik och dator- och kommunikationsteknik. Det finns dock ett stort arbetsmarknadsbehov av utbildade från dessa

¹⁵ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan per program. 2015.

inriktningar, och berörda branscher är angelägna om att fler elever får sådana kunskaper. Det låga elevantalet hänger samman med att få huvudmän erbjuder dessa inriktningar. Båda inriktningarna kräver kostsam utrustning som behöver regelbunden modernisering och uppdatering.¹⁶

I syfte att uppnå en situation där fler elever än i dag läser automation har företrädare för elbranschen pekat på möjligheten att låta automation ingå som en nationellt föreslagen yrkesutgång i den större och mer eftersökta inriktningen elteknik i stället för att vara en egen inriktning. Företrädare för industrisektorn har å andra sidan varit angelägna om att behålla automation som en egen inriktning, för att den ska vara mer synlig.¹⁷

Automation berör flera program

Kunskapsområdet automation berör även vissa andra program, framför allt det industritekniska programmet. Inom el- och energi-programmets automationsinriktning finns tre yrkesutgångar mot yrket automationstekniker och inom det industritekniska programmets inriktning driftsäkerhet och underhåll finns en yrkesutgång mot yrket automationsmekaniker. Dessa studievägar har delvis överlappande utbildningsinnehåll, exempelvis vad gäller kunskapsområdena elektroteknik, underhåll och driftssäkerhet.

Frågan om hur det nationella utbudet av program och inriktningar skulle spegla området automation sågs som problematisk även vid gymnasiereformens införande. Utredningen som låg till grund för reformen föreslog att vissa karaktärsämnen skulle bli gemensamma för el- och energi-programmet, industritekniska programmet och VVS- och fastighetsprogrammet.¹⁸ Regeringen angav i sin proposition om reformen att Skolverket skulle få i uppdrag att utreda hur olika branschers behov av automations-tekniker ska tillgodoses.¹⁹

¹⁶ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan per program. 2015; Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

¹⁷ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan per program. 2015.

¹⁸ SOU 2008:27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

¹⁹ Prop. 2008/09:199.

Som grund för sitt övervägande genomförde Skolverket ett brett rådslag om automation samt möten med elbranschen respektive industribranschen. Två alternativa modeller framkom: antingen att ämnesområdet bör ses som ett tvärgående område som behandlas i alla relevanta ämnen, eller att området bör tydliggöras genom att bli en egen inriktning inom el- och energiprogrammet. Skolverket tog ställning för det senare. Därtill föreslog Skolverket att de kurser som finns i anknytning till ämnesområdet automation skulle erbjudas som programfördjupningskurser inom el- och energiprogrammet, teknikprogrammet och industritekniska programmet.²⁰

En synpunkt som har lyfts vid utredningens samråd med de nationella programråden för el- och energiprogrammet och det industritekniska programmet är att kunskapsområdet automation är viktigt och att arbetsmarknaden behöver utbildade med dessa kunskaper. Men det finns olika uppfattningar om hur skiljelinjen mellan de två programmen bör se ut. I dialog med det nationella programrådet för el- och energiprogrammet har framhållits att automation har sin givna plats inom detta program, men att det samtidigt bör finnas ett visst sådant innehåll även i det industritekniska programmet. Det har även framhållits att den tekniska utvecklingen har lett till att beröringspunkterna mellan el- och energiprogrammets inriktningar automation respektive dator- och kommunikationsteknik har stärkts avsevärt de senaste åren och kommer att fortsätta att stärkas. Som framgår i avsnittet om det industritekniska programmet har däremot vid utredningens dialog med programrådet för det industritekniska programmet framförts önskemål om en sammanslagen automationsinriktning, och att denna skulle placeras inom det industritekniska programmet. Argumenten är dels att en sammanslagen inriktning antas öka elevtillströmningen, dels att automation är ett viktigt kunskapsområde för det industritekniska programmet.

Därtill har det i det nationella programrådet för el- och energiprogrammet även uttryckts ett intresse för en automationsinriktning på teknikprogrammet.

²⁰ Skolverket: Redovisning av uppdrag avseende examensmål och ämnesplaner för gymnasieskolan m.m. (U2009/2114G, U2009/5688/G). Dnr: 2009:520. 2010-02-15.

Flera frågor om möjliga behov av justeringar som inte avser program- eller inriktningsnivå

Flera av de synpunkter som lyfts vid utredningens dialog med intressenter rör innehåll i kurser och yrkesutgångar. Exempelvis har framförts synpunkter om att det finns ett behov av att uppdatera och öka kunskapsinnehållet om tele- och fiberteknik och av att inrätta särskilda certifieringar inom data- och kommunikationsteknik.

En annan fråga som har lyfts är oro över varierande utbildningskvalitet. Enligt en enkätundersökning bland elever på yrkesprogram om deras nöjdhet med sin utbildning var andelarna som var nöjda relativt låga på el- och energiprogrammet, både när det gällde kvaliteten på utbildningen i skolan och kvaliteten på det arbetsplatsförlagda lärandet.²¹ De synpunkter som har lyfts i utredningens dialog med branschföreträdare kring inriktningen elteknik rör framför allt att det förekommer stora variationer i utbildningskvalitet, bl.a. avseende tillgång på lämpliga APL-platser.

Det har även framförts vissa önskemål om att stärka möjligheterna att inom programmet läsa till särskild behörighet till högskoleingenjörutbildning. Frågor om särskild högskolebehörighet på yrkesprogram behandlas i kapitel 16 *Särskild högskolebehörighet på yrkesprogram*.

17.2.4 Fordons- och transportprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Antalet elever i år 1 på fordons- och transportprogrammet har minskat från ca 4 100 läsåret 2011/12 till ca 3 500 år 2015/16. Deras andel av alla elever på yrkesprogram har ökat från 9,8 till 11,0 procent under samma period.

Inriktningarna transport och personbil dominerar och har 48 respektive 36 procent av programmets elever. Inriktningen lastbil och mobila maskiner har 10 procent av programmets elever och inriktningen karosseri och lackering har 6 procent. Den femte inriktningen, godshantering, är mycket liten med mindre än 0,5 pro-

²¹ Statistiska centralbyrån: Yrkesutbildningen i backspegeln. 2015.

cent av eleverna. Denna inriktning är den minsta av alla de 42 inriktningar som finns inom yrkesprogrammen sammantaget. Männen är i majoritet på programmet och utgör 85 procent av eleverna.

Tabell 17.4 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| Transport | 1 674 | 48 % |
| Personbil | 1 256 | 36 % |
| Lastbil och mobila maskiner | 347 | 10 % |
| Karosseri och lackering | 199 | 6 % |
| Godshantering | 7 | 0 % |
| Alla med registrerad inriktning | 3 483 | 100 % |

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från fordonsprogrammet 2010/11 (dvs. i gymnasieskolan före Gy11) hade 53 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 2 procent hade gått till högskolestudier ett år senare. Andelen som får grundläggande högskolebehörighet är dock som lägst på detta yrkesprogram. Bland dem som arbetar är andelen som anser att arbetet till stor del stämmer överens med utbildning relativt hög (58 procent av dem som arbetar ansåg det). Det är också vanligt att de som arbetar har ett heltidsarbete.²²

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Önskemål om utveckling som diskuteras inom det nationella programrådet avseende programmet, rör bl.a. att det finns ett behov av att uppdatera programinnehållet kring kurser inom vissa kunskapsområden, t.ex. el och informations- och kommunikationsteknik. Utredningens uppdrag avser att föreslå eventuella förändringar på program- och inriktningsnivå.

²² Statistiska centralbyrån: Yrkesutbildningen i backspegeln. 2015.

Inriktningen godshantering är mycket liten och behovet har ifrågasatts

Inriktningen godshantering har minst elevantal av alla inriktningar på alla yrkesprogram. Vid utredningens dialog med det nationella programrådet har framkommit att denna utbildning är relativt okänd inom arbetslivet och att rekryteringen vanligtvis görs från andra håll. Synpunkten att inriktningen riskerar att innebära en inläsningseffekt för eleverna har framförts. Den uppfattning som har uttryckts vid utredningens dialog med programrådet är att inriktningen bör läggas ned. Branschen pekar dock samtidigt på behovet av att det finns en studieväg inom transportinriktningen som passar för de elever som inte önskar gå hela vägen till en yrkesutgång som handlar om att köra lastbil med släp. Därför förespråkas att en yrkesutgång mot lager och terminal inrättas som ett alternativ inom inriktningen transport.

Branschen önskar ingen ändring avseende bussförare, trots svag elevtillströmning

Yrkesutgången bussförare inom inriktningen transport är ny sedan Gy11 och hittills har mycket få elever sökt sig till denna, trots att branschen har satt stora förhoppningar till den. Branschen och det nationella programrådet är angelägna om att gymnasieskolan ska vara en rekryteringsbas för yrket, vid sidan av s.k. yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningar. De förespråkar därför ingen förändring med anledning av det låga antalet elever, utan ser snarare att det kan behövas mer tid innan studievägen etablerar sig hos elever och skolor. Att skolor och lärare har större erfarenhet av yrkesutgången lastbilsförare och att elever lätt påverkas av vad majoriteten av eleverna på inriktningen väljer kan vara faktorer som bidrar till en tröghet i början.

Yrkesutgång med sälj- och servicekunskap efterfrågas

Vid dialog med det nationella programrådet har efterfrågats en yrkesutgång inom programmet som innehåller sälj- och servicekurser. Sådana kurser finns med bland de kurser som huvudmannen får erbjuda inom programfördjupningen.

17.2.5 Handels- och administrationsprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Handels- och administrationsprogrammet hade ca 3 300 elever i år 1 läsåret 2011/12 och antalet har därefter successivt minskat till ca 2 500 läsåret 2015/16. Denna elevgrupps andel av alla yrkesprogram har varierat mellan 7,7 och 8,3 procent under femårsperioden.

Den ena inriktningen, handel och service, är helt dominerande med 92 procent av programmets elever. Inriktningen administrativ service är mycket liten.

Av de elever som går på programmet är drygt hälften, 55 procent, kvinnor.

Tabell 17.5 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| Handel och service | 2 391 | 92 % |
| Administrativ service | 215 | 8 % |
| Alla med registrerad inriktning | 2606 | 100 % |

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Behovet av inriktningen administrativ service har länge varit ifrågasatt

Behovet av den minsta av programmets två inriktningar, administrativ service, har länge varit ifrågasatt. Utöver att inriktningen har få elever har ifrågasättandet gällt dels om det finns en relevant koppling till handelsområdet, dels om det finns en efterfrågan från arbetsmarknaden som motiverar en särskild administrativ inriktning inom gymnasieskolan. Enligt Skolverket²³ finns en viss oro för brist på APL-platser och lärlingsplatser inom programmet, särskilt inom inriktningen administrativ service. Detta kan indikera en svag efterfrågan från arbetsmarknaden. Under de senaste åren har det inom det nationella programrådet förts en diskussion om att

²³ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

eventuellt avveckla inriktningen administrativ service och låta programmet vara utan separata inriktningar.

Förslag från handelsbranschen om att programmet bör ersättas av en yrkesinriktning på ekonomiprogrammet

Handelsrådet, som samlar arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer inom handelsbranschen, har lämnat ett förslag till utredningen om att handels- och administrationsprogrammet bör ersättas av en yrkesinriktning med handelskurser på det högskoleförberedande ekonomiprogrammet.²⁴ Förslaget innebär således att handels- och administrationsprogrammet skulle avvecklas. En annan del av Handelsrådets förslag är att ett urval av handelskurser därtill bör införas som valbara kurser för elever på andra yrkesprogram.

Som bakgrund till förslaget uppger Handelsrådet att handels- och administrationsprogrammet är enbart en av flera rekryteringskällor för handeln. Omkring hälften av dem som gått programmet återfinns enligt branschen ett år senare inom handeln, och dessa utgör en mycket liten andel av handelns årliga rekryteringsbehov. Vidare uppger Handelsrådet att arbetsgivare rekryterar från flera olika gymnasieprogram och att de ofta främst efterfrågar generella kompetenser som exempelvis rätt attityd och social kompetens. Enligt Handelsrådet upplever branschen att handels- och administrationsprogrammet ofta har svårt att rekrytera elever med ett intresse för att arbeta inom handeln, och att programmet i många fall inte tycks ge eleverna tillräcklig eller rätt kompetens. Mot bakgrund av att elevantalet på programmet har minskat sedan Gy11 och att det i ökande grad består av elever med relativt låga meritvärden från grundskolan anser Handelsrådet att en annan struktur bör prövas.

Därtill anser Handelsrådet att även kompetenser från andra yrkesprogram är värdefulla för handeln. Att kombinera sakkunskaper om exempelvis produkter och arbetssätt inom ett visst yrkesområde med sälj- och servicekunskaper ses som värdefullt för

²⁴ Förslaget kommer från Handelsrådet, som är en partsägd organisation där Akademikerförbunden, Arbetsgivarföreningen KFO, Handelsanställdas förbund, Svensk Handel och Unionen ingår.

olika delar av handeln. Handelsrådet föreslår att kurser inom området sälj och service läggs in i programför djupningen på övriga yrkesprogram (enligt förslaget ska tillägget ska omfatta åtminstone kurserna servicekunskap, personlig försäljning 1 och entreprenörskap, vilka sammanlagt uppgår till 300 poäng).²⁵

Mer om programmet med anledning av branschens förslag

Antalet elever som börjar på handels- och administrationsprogrammet har minskat med 25 procent mellan hösten 2011 och hösten 2015 (från 3 340 elever hösten 2011 till 2 520 elever hösten 2015). Inför hösten 2016 ökade dock antalet förstahandssökande till programmet (från 2 900 hösten 2015 till 3 300 hösten 2016). Det är dock ännu för tidigt för att få fram uppgifter om hur många som började på programmet hösten 2016.²⁶ Programmet finns på knappt 200 skolor, och var läsåret 2015/16 geografiskt spritt till 127 kommuner, vilket är en minskning jämfört med läsåret 2011/12 då programmet fanns i 150 kommuner.

Detta program har, jämfört med genomsnittet för yrkesprogram, en något lägre andel elever som tar examen och en högre andel som går ut med studiebevis. Av dem som var nybörjarelever på handels- och administrationsprogrammet hösten 2012 hade 69,0 procent tagit examen och 9,7 procent gått ut med studiebevis efter tre år. Motsvarande andelar för samtliga yrkesprogram var 69,9 respektive 7,9 procent.²⁷ Elevernas genomsnittliga meritvärden från grundskolan är lägre än genomsnittet för yrkesprogrammen, och har sjunkit de senaste åren. En något lägre andel av eleverna på programmet har högutbildade föräldrar än på yrkesprogrammen som helhet. Andelen elever med utländsk bakgrund har ökat och låg läsåret 2015/16 på 26 procent. Motsvarande andel för yrkesprogrammen sammantaget är 17 procent.

Bland eleverna finns både de som har valt programmet utifrån ett aktivt intresse för yrkesområdet och de som har valt det för att de inte kände att de hellre ville välja något annat program. Enligt en attitydstudie är en vanlig anledning till att man väljer detta program

²⁵ Skrivelse till Gymnasieutredningen från Handelsrådet. Diarienummer: Komm 2016/00956.

²⁶ Skolverket publicerar preliminär statistik om antal elever avseende 2016 i november 2016.

²⁷ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

att man önskar goda chanser att få jobb direkt efter gymnasieutbildningen. Enligt samma studie är det mindre vanligt än på många andra nationella program att se behörighet till högre utbildning som ett motiv att välja detta program.²⁸ Det bör dock påpekas att det är osäkert vilken representativitet studien bygger på. Enligt vad som uttryckts i bl.a. utredningens intervjuer och referensgrupper är det inte ovanligt att elever på detta program har valt det utan ett tydligt intresse för yrkesområdet, och många uppger ha kommit in på det som ett andra- eller tredjehandsval.

Skolföreträdare har samtidigt framfört synpunkten att många elever upplever att detta program är rätt för dem och att en stor del av elevgruppen skulle ha svårt att finna ett annat program som de skulle vilja välja om detta program inte fanns. Av utredningens intervjuer med elever som gått handels- och administrationsprogrammet framkom att APL och kontakten med arbetslivet upplevdes som mycket värdefullt.

Enligt uppgifter som avser elever som gick i den tidigare gymnasieskolan, före Gy11, var etableringsgraden ett år efter studierna något lägre bland unga som hade gått handels- och administrationsprogrammet än bland genomsnittet för alla yrkesprogram. Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från programmet läsåret 2010/11, dvs. före Gy11, hade 27 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 14 procent en osäker ställning²⁹ på arbetsmarknaden ett år senare. Vidare återfanns 12 procent i högskolestudier ett år efter gymnasiestudierna. För yrkesprogrammen som grupp hade 33 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden, 15 procent en osäker ställning på arbetsmarknaden och 13 procent gått till högskolestudier ett år efter gymnasiestudierna.³⁰

²⁸ Svenskt Näringsliv: Attityder, antal och etablering. 2016. Uppgifterna om motiv för val av program bygger på Ungdomsbarometerns undersökningar. Det bör påpekas att dessa bör tolkas med försiktighet.

²⁹ Både de personer som räknats in i gruppen med etablerad ställning och de som räknats in i gruppen med osäker ställning har registrerade arbetsinkomster över en viss nivå. Definitionerna av etablerad ställning och osäker ställning utgår bl.a. från registeruppgifter om inkomst, om personen är klassificerad som sysselsatt eller inte respektive som studerande eller inte samt om förekomst av arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Definitionen av etablerad ställning skiljer sig från definitionen av osäker ställning på så sätt att den förstnämnda har en högre gräns för inkomst och att det i den sistnämnda kan förekomma arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

³⁰ Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

Enligt en studie från 2015 avseende elever inom Gy11 låg handels- och administrationsprogrammet i nivå med genomsnittet för yrkesprogram när det gäller andelen som hade arbete året efter gymnasieskolan. Andelen som arbetade heltid var dock avsevärt lägre bland dem som gått handels- och administrationsprogrammet än genomsnittet för yrkesprogrammen. Enligt studien från 2015 ansåg vidare en majoritet (63 procent) av de ungdomar som hade gått handels- och administrationsprogrammet och som arbetade året efter, att arbetsuppgifterna till stor del stämde överens med programmets inriktning. Detta var högre än genomsnittet för yrkesprogrammen.³¹

Enligt statistik om utbildningsbakgrund hos unga som arbetar inom handelsbranschen var samhällsvetenskapsprogrammet den allra vanligaste bakgrunden. Detta är även den vanligaste studiebakgrunden hos unga i flera andra branscher, vilket återspeglar att samhällsvetenskapsprogrammet är det gymnasieprogram som samlar flest elever. I vissa branscher är det dock vanligare att de unga anställda kommer från ett mer branschnära yrkesprogram. Detta gäller exempelvis inom byggverksamhet och jord- och skogsbruk samt delvis inom hotell, vård och omsorg, transport samt industri.³²

17.2.6 Hantverksprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Det tidigare hantverksprogrammet hade inga nationella inriktningar. För att göra programmet tydligare infördes vid Gy11 fem nationella inriktningar av olika karaktär, varav en (övriga hantverk) samlar ett stort antal mindre hantverksyrken.

Antalet elever i år 1 på hantverksprogrammet har minskat successivt under de år som gått sedan reformen, från ca 3 900 läsåret 2011/12 till ca 2 300 läsåret 2015/16. Dessa elevers andel av alla

³¹ Statistiska centralbyrån: Yrkesprogrammen i backspegeln – arbete och studier ett år efter gymnasieskolan. 2015. Rapporten belyser sysselsättningen i april 2015 för personer som gått tredje året i ett gymnasialt yrkesprogram läsåret 2013/14.

³² Skolverket: Arbetslivet efter skolan. Arbetsledares bedömning av unga medarbetares kompetens och inom vilka branscher unga arbetar. 2016.

elever på yrkesprogram har minskat från 9,4 till 7,2 procent under perioden.

Elevfördelningen är mycket ojämn mellan olika studievägar. Den stora merparten av eleverna på programmet går på inriktningen frisör eller på inriktningen övriga hantverk mot yrkesutgångarna hår- och makeupstylist respektive hudvård. Resterande nationellt föreslagna yrkesutgångar inom inriktningen övriga hantverk är av en annan karaktär och kan beskrivas som traditionella hantverksyrken, exempelvis glasblåsare, guldsmed, låssmed, keramiker och skomakare. Dessa har ett begränsat elevantal. De tre övriga inriktningarna på programmet, florist, textil design och finsnickeri har relativt små och minskande andelar av eleverna.³³

Tabell 17.6 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| Frisör | 964 | 42 % |
| Övriga hantverk | 1 011 | 44 % |
| Florist | 133 | 6 % |
| Textil design | 133 | 6 % |
| Finsnickeri | 81 | 4 % |
| Alla med registrerad inriktning | 2 322 | 100 % |

Arbetsmarknaden och elevernas etablering skiljer sig mellan de olika studievägarna. Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från programmet 2010/11 (dvs. i gymnasieskolan före Gy11) hade 23 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 9 procent fanns i högskolestudier ett år efter gymnasiestudierna.

³³ Andelarna av programmets elever som går på inriktningarna florist, textil design och finsnickeri har minskat vid en jämförelse som avser de senaste tre läsåren.

Att frisör är en inriktning samtidigt som hår- och makeupstylist samt hudvård ligger i inriktningen "övriga hantverk" ses som problematiskt

Den stora majoriteten av eleverna på hantverksprogrammet återfinns inom inriktningarna frisör och övriga hantverk. Inom den senare inriktningen finns 18 nationella exempel på yrkesutgångar, varav hudvård samt hår- och makeupstylist står för en stor andel av eleverna. Dessa två yrkesutgångar har större innehållsmässiga likheter med inriktningen frisör än med övriga yrkesutgångar inom inriktningen övriga hantverk.

Enligt företrädare för arbetsliv och skolor är det problematiskt, både utifrån innehållsmässiga och elevantalsmässiga grunder, att studievägarna hår- och makeupstylist samt hudvård i dag är yrkesutgångar inom inriktningen övriga hantverk och inte en egen inriktning i anslutning till inriktningen frisör. De styrdokument som i dag är gemensamma för en rad olika yrkesutgångar inom inriktningen övriga hantverk är dessutom så generella att de inte upplevs ge önskad styrning för yrkesutgångarna hudvård samt hår- och makeupstylist.

Frisör- samt hår- och makeuputbildningarna har tydliga beröringspunkter. De ges i flera fall på samma skolor och har ofta gemensamma lärare. Det är också till stora delar samma elevgrupp som är intresserade av frisörinriktningen samt hår- och makeuputbildningen. Många upptäcker först under utbildningens gång vilket spår de vill välja.

Arbetsmarknaden är relativt begränsad för dem som gått hår- och makeupstylistutgången. Det är ofta svårt att få ett arbete inom det specifika målyrket. Enligt utredningens kontakter med branschföreträdare är det vanligt att elever efter denna utbildning arbetar inom handeln, exempelvis i butiker som säljer skönhetsprodukter.

Ett önskemål som har framkommit i utredningens samråd med Skolverket och branschföreträdare är att slå ihop studievägarna frisör, hår- och makeupstylist samt eventuellt hudvård till en gemensam inriktning. Exempel på namn som har diskuterats för en sådan inriktning är "hår och makeup" alternativt "hår, makeup och hudvård" samt "hår och kosmetik" alternativt "hår, kosmetik och hudvård".

Bör hudvård finnas på gymnasienivå?

De som arbetar i hudvårdsbranschen kan ha utbildat sig hos en privat utbildningsanordnare, i gymnasieskolan eller inom yrkehögskolan. Olika branschföreträdare är överens om att det i dag förekommer kvalitetsbrister i vissa hudvårdsutbildningar, både inom och utanför gymnasieskolan. Det råder också enighet om att det är mycket viktigt att utbildningarna håller hög kvalitet för att elever ska vara säkra på att få en bra utbildning och för att undvika risker för deras framtida klienter och kunder.

Det råder dock delvis olika uppfattningar om hur en förbättrad situation kan uppnås och om vilka konsekvenser detta bör få för yrkesutgången hudvård inom hantverksprogrammet. Vissa företrädare för hudvårdsbranschen anser att det inte bör finnas någon utbildningsväg inom gymnasieskolan som kallas hudvård. Skäl som uppges är att det i dag förekommer att gymnasieskolor marknadsför sin hudvårdsutbildning som en mer avancerad utbildning till hudterapeut, vilket anses vilseledande för eleverna. Dessa företrädare menar att hudterapeut är ett yrke för vilket utbildningen hör hemma på yrkeshögskolenivå, och hänvisar bl.a. till en ny europeisk standard, enligt vilken kompetenskraven för hudterapeutbehandlingar ligger på EQF 5-6, dvs. yrkeshögskolenivå.³⁴ Andra branschföreträdare förespråkar däremot att hudvårdsutbildning hör hemma inom gymnasieskolan och att angelägna åtgärder handlar om att stärka kvaliteten på dessa utbildningar, bl.a. genom fortbildning för lärarna.³⁵

Finsnickeri

Inriktningen finsnickeri är mycket liten sett till elevantal. Den är en av sex inriktningar på yrkesprogram som har färre än hundra elever i år 3. Hantverksprogrammets programråd har uppmärksammat att antalet elever minskar inom inriktningen finsnickeri och önskar en höjd attraktionskraft. Enligt diskussioner i rådet kan det finnas felaktiga föreställningar om yrket och elevintresset skulle kunna

³⁴ Sveriges Hudterapeuters Riksorganisation (SHR). Skrivelser till Gymnasieutredningen från SHR, dnr Komm 2015/00009 respektive Komm 2016/00996.

³⁵ Svenska Estetikens Yrkesförbund (SEYF).

öka om företagen kom ut i skolorna och berättade om yrket. Inom diskussioner i programrådet har vidare framförts att det är önskvärt att tydliggöra relationen mellan yrkesutgången träarbetare inom bygg- och anläggningsprogrammet och inriktningen finsnickeri inom hantverksprogrammet.³⁶

Därtill anser vissa företrädare för arbetslivet, enligt bl.a. en skrivelse till utredningen, att det är problematiskt att fler skolor erbjuder och fler elever väljer finsnickeri inom hantverksprogrammet än en yrkesutgång med träprofil inom det industritekniska programmet. De menar att behovet av kompetensförsörjning inom träbranschen är stort och att det största behovet avser kompetens med mer tonvikt på det industriella än på det hantverksmässiga. De ser en risk för konkurrens mellan hantverksprogrammet och det industritekniska programmet inom träområdet, till det industritekniska programmets nackdel. De förespråkar därför att finsnickeriinriktningen på hantverksprogrammet avvecklas och att det inrättas en ny inriktning på det industritekniska programmet, benämnd träteknik.³⁷

17.2.7 Hotell- och turismprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Hotell- och turismprogrammet skapades som ett nytt program vid reformen Gy11. I den tidigare gymnasieskolan var inriktningen hotell en del av hotell- och restaurangprogrammet, och inriktningen turism var en del av det dåvarande handels- och administrationsprogrammet. Hotelldelen ansågs föra en undanskymd roll inom det dåvarande hotell- och restaurangprogrammet. Vid reformen ändrades därför gränserna mellan olika program så att hotelldelen placerades tillsammans med turism och resor medan restaurangdelen placerades i det nya restaurang- och livsmedelsprogrammet.

³⁶ Skolverket: Bilaga 2 till Samlad redovisning och analys på yrkesutbildningsområdet. Redovisning av uppdrag om Skolverkets samverkan med de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning, 2014.

³⁷ Skrivelse till Gymnasieutredningen från Trä- och Möbelföretagen och GS-facket, dnr Komm 2016/00997.

Hotell- och turismprogrammet är ett av de två minsta yrkesprogrammen. Antalet elever i år 1 var knappt 1 600 läsåret 2011/12 och har därefter minskat till ca 1 200 läsåret 2015/16. Mätt i andel av alla yrkesprogram har elevantalet legat på 3,7 eller 3,8 procent under perioden.

Programmet har två inriktningar, där ungefär 60 procent av eleverna går på inriktningen turism och resor och 40 procent på inriktningen hotell och konferens.

Tabell 17.7 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| Turism och resor | 672 | 59 % |
| Hotell och konferens | 464 | 41 % |
| Alla med registrerad inriktning | 1 136 | 100 % |

Eftersom hotell- och turismprogrammet är nytt sedan 2011 är det svårt att dra några slutsatser om etablering utifrån de ungdomar som var elever i gymnasieskolan före Gy11. En viss jämförelse kan dock göras med det tidigare hotell- och restaurangprogrammet. Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från det programmet hade 31 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 6 procent fanns i högskolestudier ett år efter gymnasieutbildningen.

Enligt en studie från Statistiska centralbyrån (SCB) 2015 avseende den första kull elever som gått inom Gy11 låg hotell- och turismprogrammet över genomsnittet för yrkesprogram när det gäller andelen som var etablerad på arbetsmarknaden tio månader efter gymnasieutbildningen. Detta var den enda statistiskt säkerställda avvikelser från genomsnittet i denna fråga i studien.³⁸

³⁸ Statistiska centralbyrån: Yrkesprogrammen i backspegeln. 2015.

Arbetsmarknads- och högskolekoppling

Enligt branschföreträdare och Skolverket har inriktningen hotell och konferens en avsevärt tydligare koppling till arbetsmarknaden än inriktningen turism och resor. Hotell- och konferensinriktningen anses väl etablerad och innehållsmässigt stämma väl överens med branschens behov av kompetens. I fråga om den andra inriktningen, turism och resor, saknas däremot en tydlig efterfrågan från arbetsmarknaden. Många arbetsgivare inom turismområdet föredrar att rekrytera personer med mer livserfarenhet eller från andra utbildningar. Flera av de yrken som är målet inom området turism och resor kräver ofta mer utbildning och erfarenhet efter detta program i gymnasieskolan. Skillnaden mellan de två inriktningarna i fråga om arbetsmarknadsanknytning illustreras också av att skolorna ofta har svårt att hitta relevanta APL-platser inom turismområdet medan det är lättare inom hotell- och konferensområdet.

Företrädare för arbetslivet ser ett stort framtida behov av arbetskraft inom besöksnäringen. De anser dock inte att det relativt låga elevantalet på programmet är problematiskt, eftersom man betraktar även andra gymnasieprogram, främst samhällsvetenskapsprogrammet och det humanistiska programmet, som rekryteringsbas. Branschen anser att det är gynnsamt att kunna rekrytera från både hotell- och turismprogrammet samt vissa andra program. Vidare menar branschen att hotell- och turismprogrammet bör ges tid att etablera sig.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Bör programmet vara utan nationella inriktningar?

Inom bl.a. det nationella programrådet har förts diskussioner om att ett program utan skilda inriktningar vore att föredra. Bakgrunden är att inriktningen hotell och konferens, som väljs av färre elever, har en tydlig arbetsmarknad medan inriktningen turism och resor inte lika ofta leder direkt till målyrkena. Skolverket och arbetslivsföreträdare anser att det relativt stora antalet studieavbrott på programmet delvis kan förklaras av att verkligheten inte stämmer överens med den bild som eleverna fått av skolornas

marknadsföring. Därför menar flera företrädare för arbetslivet och gymnasieskolor att det skulle vara mer fördelaktigt för eleverna om de olika innehållsliga delarna rymdes inom en och samma inriktning. Då kunde turismkurserna ge en grund för vidare studier inom området samtidigt som eleverna får en yrkesutbildning inom hotell- och konferensområdet.

17.2.8 Industritekniska programmet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Innan Gy11 hette motsvarande program industriprogrammet och hade inga nationella inriktningar. Det hade skapats ett mycket stort antal lokala inriktningar, och ett motiv till reformens inrättande av fyra nationella inriktningar var att skapa en ökad tydlighet och överblickbarhet för elever och avnämare om innehållet i de olika inriktningarna.

I utredningen som låg till grund för reformen uppmärksammades också vissa gemensamma gränssnitt i förhållande till el- och energiprogrammet, och att vissa karaktärsämnen därigenom skulle komma att bli gemensamma för båda programmen. Utredaren ansåg vidare att Skolverket, i sitt efterföljande arbete med karaktärsämnen och kurser, borde konstruera dessa så att de inte hänvisade till något speciellt material, någon speciell teknik eller bransch. Motivet som angavs var att kurserna behöver vara tillämpningsbara oavsett industribransch.³⁹

Antalet elever i år 1 på det industritekniska programmet har minskat från drygt 2 000 till drygt 1 400 elever mellan åren 2011/12 och 2015/16. Under samma period har dessa elevers andel av alla elever på yrkesprogram varierat mellan 4,5 och 5,3 procent.

De två inriktningarna svetsteknik samt produkt- och maskinteknik står för de stora elevandelarna, med 44 procent av programmets elever vardera. Inriktningen driftsäkerhet och underhåll har 8 procent och inriktningen processteknik har 3 procent av programmets elever.

³⁹ SOU 2008:27 Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

Tabell 17.8 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| Svetsteknik | 691 | 44 % |
| Produkt- och maskinteknik | 683 | 44 % |
| Driftsäkerhet och underhåll | 127 | 8 % |
| Processteknik | 53 | 3 % |
| Alla med registrerad inriktning | 1 554 | 100 % |

På det industritekniska programmet är den stora majoriteten av eleverna, 89 procent, män. Andelen elever på programmet som går på en fristående skola har ökat.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från industriprogrammet 2010/11 (dvs. i gymnasieskolan före Gy11) hade 40 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 14 procent studerade i högskolan ett år efter gymnasiestudierna.

Som tidigare nämnts finns en oro över att eleverna på det industritekniska programmet är alltför få i relation till arbetsmarknadens kompetensbehov. I diskussioner om varför fler inte väljer programmet har idéer om olika möjliga orsaker förts fram, bl.a. att ungdomar har vaga eller negativa föreställningar om arbete inom industrin och att vissa ungdomar som har ett intresse för programmets områden hellre väljer teknikprogrammet eftersom det är högskoleförberedande. Att det har funnits en osäkerhet om huruvida programmet kommer att finnas kvar har också förts fram som en möjlig orsak.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Önskemål om en sammanslagen inriktning om automation

Det nationella programrådet har pekat på att el- och energi-programmets inriktning automation har starka innehållsmässiga beröringspunkter med det industritekniska programmets inriktning driftssäkerhet och underhåll, där det finns kurser vilkas innehåll

bl.a. avser automation. Vid utredningens samråd med det nationella programrådet för industritekniska programmet har synpunkten framförts att dessa två inriktningar bör slå samman och att den nya inriktningen, benämnd exempelvis ”industrielektriker” bör placeras inom det industritekniska programmet. De motiv som framförts för detta vid samrådet är att inriktningen skulle få en tydligare identitet, att kompetensen är efterfrågad av de arbetsgivare som rekryterar från det industritekniska programmet och att dagens inriktning på el- och energiprogrammet hamnar i skymundan bakom den betydligt större inriktningen elteknik. En försvårande omständighet för en sådan förändring uppges vara hur man ska behålla kopplingen till de elcertifikat som uppnås inom el- och energiprogrammet.

Samma fråga analyserades, som tidigare nämnts, under Skolverkets arbete med att genomföra reformen 2010, och myndighetens överväganden låg till grund för dagens utbud.

Önskemål om en sammanslagen inriktning om träteknik

Före Gy11 fanns utbildning inom området snickeri och träteknik inom olika lokala inriktningar inom både det dåvarande industriprogrammet och det dåvarande hantverksprogrammet. Även inom Gy11 finns utbildningar som avser snickeri och träteknik i både det industritekniska programmet och hantverksprogrammet. Vissa av dessa bytte dock hemvist mellan de två programmen efter reformen.

Branschen är mycket bekymrad över en svag elevtillströmning till gymnasieutbildningarna inom detta område. Vissa arbetslivsföreträdare har framfört önskemål om en sammanslagning av hantverksprogrammets inriktning finsnickeri med delar av det industritekniska programmets inriktning produkt- och maskinteknik, samt att den nya inriktningen placeras inom det industritekniska programmet. Skäl som anförs för en sådan förändring är att det skulle vara gynnsamt för arbetslivets möjligheter att rekrytera tillräckligt med kompetens inom träteknik. De pekar på att branschens efterfrågan främst avser den mer industriellt betonade utbildning som det industritekniska programmet är avsett att ge, och att det är olyckligt att fler skolor och elever väljer

finsnickeri inom hantverksprogrammet än en utbildning med träprofil inom det industritekniska programmet. De menar att materialet trä i dag hamnar i skymundan bakom andra yrkesutgångar i det industritekniska programmet, och att utbildning som ger kunskaper om träteknik bör ges en tydligare och mer framskjuten plats inom programmet. De bedömer vidare att elevintresset sammantaget skulle stärkas av den föreslagna förändringen samt att det skulle bli en delvis annan elevgrupp som sökte till utbildningen.⁴⁰

Vid utredningens samråd med lärare på gymnasieskolor som har finsnickeriinriktningen inom hantverksprogrammet har dock framförts att en sammanslagning skulle kunna innebära en risk för att färre elever söker sig till en sådan utbildning. Enligt detta synsätt är det gynnsamt för kompetensförsörjningen om utbildning om trä finns inom både det industritekniska programmet och hantverksprogrammet, eftersom olika elever intresserar sig för olika program. Dessa lärare pekar bl.a. på att skolor med det industritekniska programmet som organiserar sin utbildning enligt konceptet teknik-college i högre grad söks av elever med stark studiemotivation, medan inriktningen finsnickeri på hantverksprogrammet oftare söks av elever med ett övervägande praktiskt intresse. En sammanslagen inriktning placerad inom det industritekniska programmet skulle därmed riskera att mötas av en snävare målgrupp jämfört med dagens situation.

I detta sammanhang bör nämnas att det nationella programrådet för hantverksprogrammet också uttryckt oro över en svag elevtillströmning till inriktningen finsnickeri och önskar att relationen tydliggörs mellan finsnickeri samt bygg- och anläggningsprogrammets yrkesutgång träarbetare.

⁴⁰ Skrivelse till Gymnasieutredningen från Trä- och möbelföretagen och GS-facket, dnr Komm 2016/00997.

17.2.9 Naturbruksprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Antalet elever i år 1 på naturbruksprogrammet var 3 300 läsåret 2011/12 och har under de fyra följande läsåren varierat mellan ca 2 800 och ca 2 900. Dessa elevers andel av alla elever på yrkesprogram (år 1) har ökat från 7,9 till 8,9 procent under perioden.

Inriktningen djur står för det klart största elevantalet, drygt 60 procent, inriktningarna lantbruk och skog har knappt 20 procent av eleverna vardera och inriktningen trädgård är mycket liten med enbart 2 procent av eleverna.

Tabell 17.9 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|------------------------------------|---|---|
| Djur | 1 502 | 61 % |
| Lantbruk | 453 | 18 % |
| Skog | 451 | 18 % |
| Trädgård | 42 | 2 % |
| Alla med registrerad inriktning | 2 448 | 100 % |

Två tredjedelar av programmets elever är kvinnor, och inom den stora djurinriktningen är den stora majoriteten kvinnor. På övriga inriktningar är däremot männen i majoritet, särskilt på inriktningen skog. Jämfört med yrkesprogrammen generellt har relativt många elever som mål att läsa kurser som ger grundläggande högskolebehörighet.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från programmet läsåret 2010/11 (dvs. i gymnasieskolan före Gy11) hade 25 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 17 procent fanns i högskolestudier efter ett år.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Skolverket har nyligen på regeringens uppdrag utrett och föreslagit förändringar i naturbruksprogrammet

Yrkesprogramsutredningen bedömde att naturbruksprogrammet är otydligt för elever och arbetsgivare och lämnade i sitt delbetänkande i mars 2015 två förslag till förändringar i programmets struktur. Det ena förslaget var att inriktningen djur skulle delas upp på två: häst respektive sällskapsdjur. Ett motiv för detta var att de två delarna inom inriktningen redan i dag är starkt uppdelad i hästskötarutbildning respektive sällskapsdjur. Ett annat motiv var att dessa två typer av utbildning har stora skillnader i kostnader och att en organisering i två skilda inriktningar skulle innebära ett mer rättvist ekonomiskt system, genom att den s.k. riksprislistan då skulle kunna ha olika ersättningsnivåer för de båda inriktningarna.

Yrkesprogramsutredningens andra förslag var att programmets samtliga inriktningar skulle ges en ökad poängomfattning och programfördjupningsdelen skulle ges en minskad omfattning. Syftet var att utbildningen skulle bli mer lika mellan olika skolor med en sådan förändrad balans mellan inriktningsdelen och programfördjupningsdelen.⁴¹

Regeringen gav senare under 2015 Skolverket i uppdrag att, med utgångspunkt i Yrkesprogramsutredningens delbetänkande, föreslå hur många gymnasiepoäng de nya inriktningarna skulle omfatta samt examensmål för programmet.⁴²

Skolverket har i sin redovisning av uppdraget föreslagit att

- naturbruksprogrammet ska ha fem inriktningar med beteckningarna djurvård, hästhållning, lantbruk, skogsbruk och trädgård
- inriktningen djurvård ska omfatta 500 gymnasiepoäng och att övriga inriktningar ska omfatta 700 gymnasiepoäng
- programmets examensmål får en ny lydelse.⁴³

⁴¹ SOU 2015:29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. Delbetänkande av Yrkesprogramsutredningen.

⁴² Uppdraget gavs regleringsbrevet för Skolverket avseende 2015 och 2016.

⁴³ Skolverket: Redovisning av Skolverkets uppdrag att med utgångspunkt i delbetänkande av Yrkesprogramsutredningens förslag (SOU 2015:29) om nya inriktningar inom naturbruks-

Skolverket kommer att utreda förutsättningarna för en eventuell inriktning mot naturturism

Därtill aviserade Skolverket att myndigheten under 2016 skulle komplettera redovisningen med en analys av arbetsmarknadens behov inom naturturismsektorn. I detta arbete kommer myndigheten utreda förutsättningar för ytterligare en inriktning på naturbruksprogrammet, i samråd med berörda branscher och andra intressenter. I arbetet avser Skolverket även att beakta hur en eventuell sådan inriktning avgränsas mot andra yrkesprogram i gymnasieskolan.⁴⁴

Inriktningen trädgård är mycket liten

Som framgått är inriktningen trädgård mycket liten, med enbart 2 procent av programmets elever. Samtidigt finns, enligt branschen, ett stort kompetensförsörjningsbehov inom området. Enligt flera bedömare tycks dock utbildning inom trädgårdsområdet ofta uppfattas som mer intressant av vuxna än av ungdomar i gymnasieålder.

Denna bild av läget har föranlett diskussioner om huruvida inriktningen trädgård inom naturbruksprogrammet bör avvecklas. Frågan har bl.a. diskuterats inom det nationella programrådet för naturbruksprogrammet, och Skolverket har anordnat en hearing om trädgårdsinriktningen. Frågan diskuterades också inom ramen för Yrkesprogramsutredningens arbete och har diskuterats även i våra samråd. Efter förda diskussioner har det i det nationella programrådet samstämmigt framförts att inriktningen bör finnas kvar. Motivet är bl.a. att man vill avvakta regeringens beslut om Yrkesprogramsutredningens förslag om branschskolor, och ser att denna inriktning eventuellt skulle vara lämplig att erbjuda i form av branschskola.

programmet föreslå hur många gymnasiepoäng som de nya inriktningarna ska omfatta och examensmål för programmet. 2016.

⁴⁴ Ibid.

Det finns olika önskemål om vilka särskilda behörigheter till högskoleutbildning som bör ingå i naturbruksprogrammet

Det finns olika önskemål i fråga om vilken omfattning av naturvetenskapliga kurser av högskoleförberedande karaktär som bör vara möjliga att läsa inom programmets ordinarie omfattning om 2 500 gymnasiepoäng.

En del av de elever som går på naturbruksprogrammet är intresserade av att studera vidare på högskoleutbildningar mot yrken som exempelvis djursjukskötare, landskapsingenjör, agronom, hortonom, jägmästare, veterinär och civilingenjör. Dessa utbildningar kräver i varierande omfattning särskild behörighet i form av naturvetenskapliga kurser från gymnasieskolan. Berörda lärosäten och branscher ser mycket positivt på att elever som gått naturbruksprogrammet går sådana högskoleutbildningar, vid sidan av de elever som t.ex. har gått naturvetenskapsprogrammet. På vissa naturbruksskolor finns också en tradition av att erbjuda en relativt stor omfattning av kurser av högskoleförberedande karaktär inom naturbruksprogrammet.

Vad gäller högskoleutbildningar som kräver relativt få naturvetenskapliga kurser för särskild behörighet är frågan okomplicerad. Dessa kan rymmas inom naturbruksprogrammets ordinarie omfattning utan att eleverna behöver gå miste om yrkeskurser som bär programmets karaktär. När det gäller högskoleutbildningar där de särskilda behörighetskraven omfattar en större mängd naturvetenskapliga kurser av högskoleförberedande karaktär uppstår däremot konkurrens om utrymmet inom programmet och en diskussion om var gränsen bör gå mellan karaktärsämneskurser och andra kurser.

Skolverket påtalade 2012 i en skrivelse till regeringen att myndigheten hade uppmärksammat på att ett stort antal naturbruksskolor erbjuder ett s.k. naturvetenskapligt spår på naturbruksprogrammet, och Skolverket bedömde att en alltför stor omfattning av sådana kurser äventyrar elevernas yrkeskompetens. Skolverket anser, med stöd av det nationella programrådet, att programmets fokus bör ligga på yrkesutbildning.⁴⁵ En liknande

⁴⁵ Skolverket: Naturvetenskapliga kurser på naturbruksprogrammet. 2012.

Skolverket skrev bl.a. följande: ”En omfattning av naturvetenskapliga kurser på upp mot 700 poäng, som ett antal naturbruksskolor erbjuder inom programfördjupningen, äventyrar

bedömning låg bakom Yrkesprogramsutredningens förslag om att öka inriktningsdelens omfattning inom programmet. Genom en starkare nationell styrning skulle programmet bli mer likriktat än idag och få en tydligare yrkesinriktad prägel, menade Yrkesprogramsutredningen.⁴⁶

17.2.10 Restaurang- och livsmedelsprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

På restaurang- och livsmedelsprogrammet har antalet elever i år 1 minskat från ca 2 900 till ca 1 800 mellan läsåren 2011/12 och 2015/16. Programmets andel av alla yrkesprogramms elever har minskat från 7,0 till 5,8 procent under samma period.

Den stora majoriteten av programmets elever, 76 procent, går på inriktningen kök och servering. Inriktningen bageri och konditori samlar 22 procent av eleverna och den tredje inriktningen, färskvaror, delikatesser och catering, hör till gymnasieskolans minsta inriktningar med 2 procent av programmets elever.

Tabell 17.10 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------------|---|--|
| Kök och servering | 1 540 | 76 % |
| Bageri och konditori | 442 | 22 % |
| Färskvaror, delikatesser och catering | 35 | 2 % |
| Alla med registrerad inriktning | 2 017 | 100 % |

Programmet har en relativt jämn könsfördelning. På programmet som helhet är 58 procent kvinnor. Den stora inriktningen kök och

enligt Skolverkets bedömning elevernas yrkeskompetens och möjlighet att uppnå kraven för examensmålen.”

⁴⁶ SOU 2015:29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. Delbetänkande av Yrkesprogramsutredningen.

servering har en ganska jämn könsfördelning medan andelen kvinnor överväger på de andra två inriktningarna.

Eftersom hotell- och turismprogrammet är nytt sedan 2011 är det svårt att dra slutsatser om etablering utifrån de ungdomar som var elever i gymnasieskolan före Gy11. Vissa jämförelser kan dock göras med det tidigare hotell- och restaurangprogrammet och det tidigare livsmedelsprogrammet. Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet på dessa program 2010/11 hade 31 respektive 26 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden efter ett år. Andelarna som hade gått till högskolestudier efter ett år var 6 respektive 4 procent.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Inriktningen färskvaror, delikatess och catering är mycket liten

Inriktningen färskvaror, delikatess och catering är en av yrkesprogrammets allra minsta inriktningar, med enbart 35 registrerade elever i år 3 läsåret 2015/16. Enligt arbetslivsföreträdare är det vanligare att motsvarande kurser väljs av elever inom vuxenutbildningen. Personer som gått denna utbildning inom vuxenutbildningen eller gymnasieskolan arbetar ofta inom detaljhandeln. Enligt utredningens samråd med det nationella programrådet och andra arbetslivsföreträdare har frågan om inriktningen bör avvecklas diskuterats, och inga argument för att den bör finnas kvar som inriktning har framkommit. Däremot har det påpekats att det är viktigt att kurserna finns inom gymnasieskolan så att de är möjliga att välja inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen.

17.2.11 VVS- och fastighetsprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

VVS- och fastighetsprogrammet skapades som ett nytt program i och med Gy11. Innehållsmässigt överlappar programmet delvis det tidigare energiprogrammet som innehöll utbildning för VVS-branschen samt utbildning inom yrkesområdena sjöfart och energiteknik.

VVS- och fastighetsprogrammet är det minsta yrkesprogrammet, och antalet elever i år 1 har minskat från ca 1 500 till ca 1 100 mellan läsåren 2011/12 och 2015/16. Programmets andel av alla yrkesprogram varierade mellan 3,6 och 3,8 procent under de fyra första åren och var 3,4 procent läsåret 2015/16.

Elevantalet är mycket ojämnt fördelat mellan fyra olika inriktningar. VVS-inriktningen är dominerande, med 83 procent av eleverna, medan de övriga inriktningarna är mycket små, särskilt inriktningen ventilationsteknik som står för enbart knappt 2 procent av programmets elever. Nästan samtliga elever på programmet, 97 procent, är män.

Tabell 17.11 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| VVS | 940 | 83 % |
| Kyl- och värmepumpsteknik | 103 | 9 % |
| Fastighet | 68 | 6 % |
| Ventilationsteknik | 18 | 2 % |
| Alla med registrerad inriktning | 1 129 | 100 % |

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Ett problem som har framhållits vid utredningens dialog med det nationella programrådet är att inriktningarna är så olika stora. Företrädare för såväl VVS-branschen som övriga tre branscher ser det som önskvärt om en mindre andel av programmets elever valde VVS-inriktningen och större andelar valde övriga inriktningar. Företrädare för arbetslivet anser dock att dessa fyra inriktningar är logiska för programmet och att de bör finnas kvar i det nationella utbudet, mot bakgrund av att branscherna bedömer dels att det finns kompetensbehov för alla inriktningar, dels att det nya programmet behöver fortsatt tid att etablera sig.

Önskemål om att koncentrera ventilationskurser till VVS- och fastighetsprogrammet

Vid Gy11 skapades inriktningen ventilationsteknik inom VVS- och fastighetsprogrammet. Någon motsvarande utbildning hade inte funnits tidigare inom gymnasieskolan. Motivet till införandet var att den tekniska utvecklingen inom yrkesområdet hade utvecklats så kraftigt att det med tiden uppstått ett ökande behov av gymnasial utbildning inom kunskapsområdet. Samtidigt tillskapades inom bygg- och anläggningsprogrammets inriktning plåtslageri ett nationellt exempel på programfördjupningspaket (yrkesutgång) som kallas ventilationsplåtslagare, vars innehåll delvis överlappar ventilationsteknikinriktningen inom VVS- och fastighetsprogrammet. Företrädare för ventilationsbranschen ser det som problematiskt att kunskapsområdet placerades inom två program och förespråkar i dag att programfördjupningspaketet (yrkesutgången) inom bygg- och anläggningsprogrammet avvecklas och att innehållet samordnas med VVS- och fastighetsprogrammets inriktning. Vid utredningens samråd med det nationella programrådet har framförts att förslaget har diskuterats med programrådet för bygg- och anläggningsprogrammet och att det i stort råder enighet i frågan.

Skolverket och de nationella programråden för de berörda programmen arbetar för närvarande med denna fråga.

Inom VVS-branschen diskuteras alternativ till efterföljande lärlingstid

Vad gäller VVS-inriktningen pågår vissa diskussioner inom branschen om att stärka utbildningens innehåll, i syfte att erbjuda ett alternativ till det traditionella kravet på en tvåårig lärlingsanställning efter gymnasieutbildningen. Enligt utredningens dialog med branschföreträdare befinner sig dessa diskussioner i ett tidigt skede och det finns ännu inte en tydlig och utarbetad branschgemensam bild av vilket tillkommande utbildningsinnehåll som avses eller hur det kan integreras med befintligt innehåll.

17.2.12 Vård- och omsorgsprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Vård- och omsorgsprogrammet har inga inriktningar. Antalet elever i år 1 på vård- och omsorgsprogrammet har varierat mellan ca 3 100 och ca 3 300 per år under perioden 2011/12 till 2015/16. Programmets andel av alla elever på yrkesprogram har ökat från 8,0 till 10,1 procent under perioden.

Den stora majoriteten av eleverna, 81 procent, är kvinnor. Vård- och omsorgsprogrammet har dessutom högst andel elever med utländsk bakgrund av alla nationella program. Denna andel har ökat från 24 till 34 procent de senaste fem läsåren.

En stor andel av eleverna av de elever som genomgått programmet är, enligt en enkätundersökning, nöjda med kvaliteten på utbildningen i skolan. En mycket stor andel (78 procent av dem som arbetar) ansåg därtill att arbetet till stor del stämde överens med utbildningen.⁴⁷

Vård- och omsorgsprogrammet har vidare en stark koppling till högskolestudier jämfört med andra yrkesprogram. Programmet ligger högst bland yrkesprogrammen vad gäller andel av eleverna som har grundläggande högskolebehörighet och det är relativt vanligt att eleverna går vidare till högskolestudier.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet från det tidigare omvårdnadsprogrammet läsåret 2010/11 (dvs. i gymnasieskolan före Gy11) hade 34 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden och 22 procent fanns i högskolestudier efter ett år.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Önskemål om undersköterskeexamen

Det finns önskemål om att införa en undersköterskeexamen för elever på vård- och omsorgsprogrammet. Idén bygger på en önskan att öka intresset för utbildningen. Titeln undersköterska är vanlig inom sjukvården men inte inom yrken vars målgrupp är personer

⁴⁷ Statistiska centralbyrån: Yrkesprogrammen i backspegeln. 2015.

med funktionsnedsättning. Detta har gjort vissa intressenter tveksamma till att införa en undersköterskeexamen. Vid utredningens samråd med det nationella programrådet har dock framförts att en examen med denna benämning inte skulle innebära någon nackdel för dem som efter utbildningen söker sig till ett arbete inom funktionshindersområdet. Synpunkter som är i stort samstämmiga har framförts om att det vore önskvärt att en examen från programmet benämns på det sättet, trots att vissa yrkesområden som programmet utbildar mot inte använder titel undersköterska i sina anställningar.

I utredningen *Effektiv vård* föreslås att Socialstyrelsen får i uppdrag att fastställa nationella kompetenskrav för bl.a. undersköterskor. Där konstateras att yrkesutbildningarna till undersköterska i dag varierar kraftigt i utformning mellan olika utbildningsgivare, vilket försvårar en effektiv kompetensförsörjning. Syftet med förslaget om nationella kompetenskrav är att underlätta för kommunernas och landstingens kompetensförsörjning genom en ökad standardisering och samordning av utbildningarna.⁴⁸

Branschen önskar en ökad programgemensam del

Inom branschen förs för närvarande diskussioner om att minska omfattningen av programfördjupningen till förmån för den programgemensamma delen. Motivet för att öka omfattningen av de programgemensamma delarna är att många branschföreträdare betonar vikten av en bred gemensam basutbildning. Detta var anledningen till att programmet, till skillnad från övriga yrkesprogram, vid införandet av Gy11, utformades utan inriktningar och med en stor programgemensam del. De nu aktuella önskemålen om förändring är ytterligare ett steg i riktning mot ökad enhetlighet inom utbildningen.

⁴⁸ SOU 2016:2. Effektiv vård.

Särskild behörighet till högskolestudier

Eftersom en relativt stor del av eleverna från vård- och omsorgsprogrammet är intresserade av att studera vidare till exempelvis sjuksköterska är frågan om möjligheterna till särskild behörighet betydelsefull.

Det har funnits tankar om att inrätta en särskild högskoleinriktning på programmet.⁴⁹ Att inrätta olika inriktningar skulle dock kunna leda till stora obalanser mellan olika inriktningar, vilket vore till nackdel för vissa yrkesområden. Mot bakgrund av dessa resonemang finns i dag en samstämmig syn om att programmet bör förbli utan separata inriktningar.

Det finns i praktiken stora möjligheter för eleverna att uppnå såväl grundläggande som särskild högskolebehörighet på programmet i dag. För behörighet till sjuksköterskeutbildning krävs, vid sidan av grundläggande behörighet, kursen matematik 2. Vid utredningens intervjuer med företrädare för Skolverket har framkommit att myndighetens erfarenhet är att de allra flesta elever som önskar läsa denna kurs ges möjlighet till det.

Något som ses som ett större hinder för övergång till högskolestudier för eleverna från vård- och omsorgsprogrammet är att de ofta konkurrerar om de populära platserna på sjuksköterskeutbildningen med elever från högskoleförberedande program, och att de senare har större möjligheter att öka sina chanser med hjälp av s.k. meritpoäng. Meritpoäng ges i dag för fördjupande kurser i matematik och språk, och de infördes i syfte att fler elever skulle välja dessa ämnen. Kurser i dessa ämnen erbjuds dock vanligtvis inte elever på vård- och omsorgsprogrammet.

17.3 Högskoleförberedande program – beskrivning av de enskilda programmen samt synpunkter från intressenter inom skola, högskola och arbetsliv

I detta avsnitt ges sammanfattande beskrivningar av vart och ett av de sex högskoleförberedande programmen och deras inriktningar. Här beskrivs kortfattat deras storlek, elevgruppens samman-

⁴⁹ Skolverket: Redovisning av uppdrag att föreslå förändringar inom vård- och omsorgsprogrammet. 2013.

sättning samt yrkes- och högskolekoppling m.m.⁵⁰ Därtill redovisas önskemål och förslag som har framförts av olika aktörer inom gymnasieskola och högskola samt av branschföreträdare som är intressenter i frågor om de högskoleförberedande programmen och deras inriktningar.

Utredningens bedömningar och förslag avseende justeringar i utbudet av högskoleförberedande program och deras nationella inriktningar återfinns i kapitel 25 *Förslag*.

17.3.1 Ekonomiprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Ekonomiprogrammet är ett nytt program i Gy11 och kan närmast jämföras med det tidigare samhällsvetenskapliga programmet, inriktning ekonomi. Inriktningen var den näst största på samhällsvetenskapsprogrammet och sågs som en förhållandevis självständig del inom programmet.⁵¹ Regeringen bedömde i Gy11 att ett ekonomiprogram skulle införas i enlighet med utredarens förslag för att förbereda unga för vidare studier inom i första hand ekonomi och för att erbjuda möjlighet till fördjupning inom entreprenörskap och förberedelse för eget företagande. Programmet har två inriktningar – ekonomi och juridik.

Programmet förefaller vara väl etablerat och det samlar många elever. Enligt Skolverkets s.k. programreferensskolor upplever många elever att programmets ämnen känns nya jämfört med grundskolan och att det kan öppna upp för såväl studier som arbete efter gymnasieskolan.⁵² Ekonomiprogrammet är det nationella program som har ökat mest i antal och andel elever mellan läsåren 2011/12 och 2015/16. Antalet elever i år 1 har ökat från ca 9 900 till ca 13 000 mellan 2011/12 och 2015/16. Dessa elevers andel av alla elever på högskoleförberedande program har ökat från 14,6 till 20,3 procent under samma period.

⁵⁰ Källa för uppgifter om antal: Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016. Källa för uppgifter om etablering: Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

⁵¹ Prop. 2008/09:199.

⁵² Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan per program. 2015.

Könsfördelning på programmet är mycket jämn och programmet är väl spritt över landets kommuner. Ca 70 procent av eleverna i år 3 går på inriktningen ekonomi och ca 30 procent går på inriktningen juridik. Knappt 8 procent av eleverna har bytt program eller avbrutit sina studier efter ett läsår.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande behörighet från samhällsvetenskapsprogrammet läsåret 2010/11, där ekonomi utgjorde en inriktning, hade 37 procent gått över till högskolestudier ett år senare och 17 procent hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden.

Tabell 17.12 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|---|
| Ekonomi | 7 608 | 70 % |
| Juridik | 3 311 | 30 % |
| Alla med registrerad inriktning | 10 919 | 100 % |

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Förslaget om en handelsinriktning på ekonomiprogrammet

Utifrån den syn som finns på programmet som såväl högskoleförberedande som i viss mån förberedande för arbetslivet har det framkommit önskemål om att möjliggöra viss yrkesförberedelse inom programmet. Vissa skolor arbetar i den riktningen redan i dag, t.ex. genom att erbjuda APL på programmet eller genom att arbeta med en modell som kallas diplomerad gymnasieekonom.⁵³

Handelsbranschens parter har framfört önskemål om att ekonomiprogrammet borde innehålla ett stråk av yrkeskurser och APL för att såväl tillgodose elevers önskemål om ett närmande mot arbetsmarknaden som vara en grund för kompetensförsörjning.⁵⁴ Även andra intressenter har uttryckt ett intresse i den riktningen,

⁵³ www.gymnasieekonom.se.

⁵⁴ Skrivelse till Gymnasieutredningen från Handelsrådet, dnr Komm 2016/00956.

under förutsättning att programmet även fortsättningsvis har en i huvudsak högskoleförberedande karaktär. Det skulle kunna handla om att införa en handelsinriktning på programmet. Önskemålet är en del av ett förslag från Handelsrådet som avser att ersätta handels- och administrationsprogrammet med en handelsinriktning inom ekonomiprogrammet samt att lägga in vissa kurser från handelsområdet i övriga yrkesprogramms programfördjupningar. Handelsrådet har lämnat förslag på att kurserna personlig försäljning 1, servicekunskap samt entreprenörskap och företagande bör utgöra den nya inriktningen och att denna, liksom programmets andra två inriktningar, bör omfatta 300 poäng. Dessutom skulle det kunna behöva finnas ett antal handelskurser som möjlig programfördjupning. Handelsrådet anser dessutom att inriktningen bör innehålla minst 6 veckors APL och stödjas av ett lokalt programråd, för att säkerställa att eleverna får den kompetens som handeln efterfrågar.

En sådan inriktning skulle ge motsvarande behörigheter till högre utbildning som inriktningen juridik, men vara yrkesförberedande till sin karaktär. Den kan därmed ses som en parallell till den inriktning med yrkeskurser som redan i dag finns på teknikprogrammet.

I utredningens samråd har en positiv hållning till förslaget framkommit. Vissa intressenter, bl.a. för högre utbildning, har uttryckt att det är positivt med en sådan möjlighet inom ekonomiprogrammet. Synpunkter om genomförandet av en sådan förändring har gällt vikten av att dels bevara programmets i huvudsak högskoleförberedande karaktär, dels att elever som läser yrkeskurser får möjlighet till APL.

17.3.2 Estetiska programmet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Det estetiska programmet i Gy11 är tydligt högskoleförberedande, till skillnad från det estetiska program som fanns före reformen. I den utredning som föregick Gy11 föreslogs ett program för estetisk och humaniora. Regeringen gick dock på samma linje som remissinstanserna på det estetiska området om att det fanns flera argument för att det även fortsättningsvis skulle finnas ett själv-

ständigt estetiskt program. Dessa argument handlade bl.a. om behovet av att studera programspecifika ämnen som musik och dans redan från år 1 och av att använda färdighetsprov i antagningen.

Programmet har fem inriktningar: bild och formgivning, dans, estetik och media, musik samt teater. Efter examen från estetiska programmet ska eleverna ha kunskaper för högskolestudier inom främst de konstnärliga, humanistiska och samhällsvetenskapliga områdena.

Antalet elever i år 1 har minskat från ca 10 100 läsåret 2011/12 till ca 7 100 läsåret 2015/16. Dessa elevers andel av alla elever på högskoleförberedande program har minskat från 15,0 till 11,9 procent under perioden.

Sju av tio elever på programmet är kvinnor. Programmet är det högskoleförberedande program som har lägst andel elever med utländsk bakgrund, 11,8 procent.

Inriktningarna på programmet får starta år 1. De två största inriktningarna på programmet är estetik och media samt musik med 29,9 respektive 39,1 procent av eleverna. Inriktningen dans är den minsta med 5,1 procent av eleverna. Drygt 8 procent av eleverna har bytt program eller avbrutit sina studier efter ett läsår.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande behörighet från estetiska programmet 2010/11 hade 27 procent gått över till högskolestudier ett år senare och 10 procent hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden. 22 procent ägnade sig åt övriga studier.

Tabell 17.13 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|--|---|
| Musik | 2 948 | 39 % |
| Estetik och media | 2 252 | 30 % |
| Bild och formgivning | 1 353 | 18 % |
| Teater | 598 | 8 % |
| Dans | 387 | 5 % |
| Alla med registrerad inriktning | 7 538 | 100 % |

Mer om programmet

Skolverket redovisar från kontakter med sina s.k. program-referensskolor att minskningen av elever på programmet kan bero på ett ökat tryck på att välja program som i högre utsträckning ger särskild behörighet och meritpoäng. Många elever har valt programmet för att de är särskilt intresserade av just sin estetiska inriktning, t.ex. musik, men det är svårt att få utrymme inom programmet för kurser som ger särskild behörighet och meritpoäng. En annan anledning som nämnts är samhällseliga signaler om att estetiska ämnen inte är viktiga. Den matematikkurs som ingår obligatoriskt på programmet lyfts också fram som särskilt svår för vissa elever.⁵⁵

Företrädare för konstnärliga högskolor har påpekat att rekryteringsbasen till deras utbildningar förefaller minska. Det kan dels bero på att det estetiska programmet minskar, dels på det minskade utrymmet för estetiska ämnen på de nationella programmen i stort.

⁵⁵ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan per program. 2015; Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Krav på en skriftlig rapport inom gymnasiearbetet

I utredningens uppdrag ingår att föreslå eventuella förändringar på program- och inriktningsnivå. Inga sådana förändringsbehov har kommit till utredningens kännedom när det gäller estetiska programmet. Det kan dock noteras att Skolverkets programreferensskolor liksom utredningens referens- och fokusgrupper i vissa fall efterfrågar en tydligare styrning av gymnasiearbetet vad gäller elever som gör ett gestaltande arbete. Eleverna på programmet bör enligt dessa intressenter formulera en frågeställning och göra en skriftlig rapport, på samma sätt som inom övriga högskoleförberedande program, eftersom detta förbereder eleverna för studier på även konstnärliga högskolor. Så som kraven för gymnasiearbetet är formulerade idag upplevs i vissa fall gymnasiearbetet på estetiska programmet ha lägre status än det har på andra program.

17.3.3 Humanistiska programmet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Humanistiska programmet är ett nytt program i Gy11 och kan närmast jämföras med det tidigare samhällsvetenskapliga programmet, inriktning språk samt inriktning kultur. I den utredning som föregick Gy11 föreslogs ett program för estetisk och humaniora. Regeringen gick dock på de estetiska remissinstansernas linje om att det fanns flera argument för att det även fortsättningsvis skulle finnas ett självständigt estetiskt program. Eftersom det estetiska programmet skulle behållas som självständigt program blev det, enligt regeringen, en naturlig konsekvens att föreslå ett humanistiskt program där utbildningar inom kultur och språk fördes samman.

Humanistiska programmet har två inriktningar, kultur respektive språk. Efter examen från humanistiska programmet ska eleverna ha kunskaper för högskolestudier inom främst humaniora och samhällsvetenskap.

Humanistiska programmet är det minsta nationella programmet. Antalet elever i år 1 minskade från knappt 1 200 läsåret

2011/12 till drygt 800 läsåret 2014/15. Därefter ökade antalet något till knappt 900 läsåret 2015/16. Dessa elevers andel av alla elever på högskoleförberedande program har varierat mellan 1,3 och 1,7 procent under perioden. Åtta av tio elever på programmet är kvinnor. Läsåret 2015/16 gavs programmets första år endast i 39 av landets kommuner; läsåret 2014/15 var siffran 37 kommuner).

Drygt 60 procent av eleverna i år 3 går på inriktningen språk och knappt 40 procent går på inriktningen kultur. Drygt 12 procent av nybörjarna hösten 2014 har bytt program eller avbrutit sina studier efter ett läsår, vilket är en minskning över åren; för nybörjarna hösten 2011 var andelen 18 procent.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande behörighet från samhällsvetenskapsprogrammet 2010/11, där språk och kultur utgjorde två inriktningar, hade 37 procent gått över till högskolestudier ett år senare och 17 procent hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden.

Tabell 17.14 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|--|
| Språk | 455 | 61 % |
| Kultur | 294 | 39 % |
| Alla med registrerad inriktning | 749 | 100 % |

Mer om programmet

Enligt utredningens referens- och fokusgrupper gör de flesta elever som väljer humanistiska programmet ett mycket medvetet val och har höga meritvärden från grundskolan. Skolverket redovisar dock att flera huvudmän har avvecklat programmet sedan start. Programmet finns främst i större städer och universitetsstäder, vilket gör det till ett omöjligt val för många elever som inte är beredda att flytta för att gå en sådan utbildning. Det försvårar också för elever som flyttar eller byter skola, vilket kan leda till att eleven då måste byta till ett annat program. Elever vid Skolverkets s.k. program-referensskolor har uppgett att de har valt programmet utifrån intresse

men att programmet upplevs som ett osäkert val, bl.a. på grund av sin litenhet. Många vittnar också om att elever och vårdnadshavare inte känner till programmets existens. Det förekommer också att elever avråts från att gå programmet. Programmet utmålas ibland av studie- och yrkesvägledare som smalt, vilket dock elever och lärare på programmet inte håller med om.⁵⁶

En majoritet av eleverna har valt att läsa till matematik 2b för särskild behörighet, medan andra elever upplever att det är positivt att den kursen inte är obligatorisk. Enligt programreferensskolorna anses språk vara krävande att studera, och systemet med meritpoäng ger mindre kompensation jämfört med före Gy11.⁵⁷ Programmet är också dyrt att driva, eftersom det kräver undervisning i flera olika språk och språksteg parallellt, i likhet med specialiseringen på olika yrkesprogram. Att lokalt fastställa budgeten för programmet baserat på den s.k. riksprislistan kan bidra till svårigheter att driva programmet, eftersom riksprislistan inte tar hänsyn till att man på många håll finansierar utbildningen med hjälp av budgeten för andra program. Därmed syns heller inte den faktiska kostnaden för programmet i riksprislistan, vilket skapar en negativ spiral när det gäller förutsättningarna att finansiera utbildningen. Att ämnet latin – språk och kultur ingår obligatoriskt på språkinriktningen kan vidare medföra vissa svårigheter, eftersom få skolor har en anställd latinlärare.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Ett program utan inriktningar?

Många intressenter efterfrågar åtgärder som skulle underlätta för huvudmännen att erbjuda programmet till fler elever. Vissa anser att detta bäst skulle möjliggöras om humaniora erbjöds som en inriktning på ett annat program, företrädesvis samhällsvetenskapsprogrammet, men man påpekar samtidigt att det skulle kunna riskera att osynliggöra området humaniora än mer inom gymnasieskolan. Även bland lärosätesföreträdare finns båda dessa ståndpunkter representerade; vissa bedömer att humanistiska program-

⁵⁶ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

⁵⁷ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan per program. 2015.

met bör uppgå i samhällsvetenskapsprogrammet på grund av sin litenhet medan andra bedömer att det skulle innebära en signal om att humaniora nedprioriteras.

Skolverket och andra intressenter har påpekat att programmet kan behöva tid att etablera sig och att det snarare än att överväga sammanslagning av programmet med samhällsvetenskapsprogrammet kan finnas skäl att se över om en programstruktur utan inriktningar skulle kunna tillgängliggöra humaniora för fler elever. Inriktningarna på programmet har olika karaktär och lockar delvis olika elevgrupper. Dock erbjuder skolorna ofta en programfördjupning som gör att inriktningarna närmar sig varandra och där eleverna på en inriktning läser kurser från den andra inriktningen, av både praktiska och ekonomiska skäl. På så sätt läser elever på programmet ofta till den största delen ett gemensamt programinnehåll, trots olika inriktningar, vilket också leder till en bred utbildning i humaniora.

Många intressenter för och inte minst elever från det humanistiska programmet uttrycker ett starkt intresse för internationalisering och för ett internationellt arbetsliv. I diskussioner i utredningens referens- och fokusgrupper har det framkommit önskemål om att utbildningens innehåll skulle justeras något i sådan riktning.

17.3.4 Naturvetenskapsprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Det nya naturvetenskapsprogrammet i Gy11 bygger i stor utsträckning på det tidigare naturvetenskapsprogrammet, och få intressenter framförde i remissbehandlingen av den utredning som föregick Gy11 behov av större strukturella förändringar av programmet.⁵⁸

Naturvetenskapsprogrammet har två inriktningar, naturvetenskap respektive naturvetenskap och samhälle. Efter examen från naturvetenskapsprogrammet ska eleverna ha kunskaper för högskolestudier inom naturvetenskap, matematik och teknik men även inom andra områden.

⁵⁸ Prop. 2008/09:199

Naturvetenskapsprogrammet är det näst största nationella programmet. Antalet elever i år 1 var drygt 15 300 läsåret 2011/12. Under perioden 2012/13 till 2015/16 varierade antalet mellan knappt 14 100 och knappt 14 600. Dessa elevers andel av alla elever på högskoleförberedande program var 22,7 procent läsåret 2011/12. Under de fyra följande läsåren varierade den mellan 22,0 och 22,3 procent. Könsfördelningen är relativt jämn på programmet; 53 procent kvinnor och 47 procent män. Elever med utländsk bakgrund väljer programmet i högre utsträckning än andra högskoleförberedande program.

Drygt 80 procent av eleverna i år 3 går på inriktningen naturvetenskap och knappt 20 procent går på inriktningen naturvetenskap och samhälle. Lite drygt tio procent av eleverna har bytt program eller avbrutit sina studier efter ett läsår.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande behörighet från naturvetenskapsprogrammet läsåret 2010/11 hade 63 procent gått över till högskolestudier ett år senare och 9 procent hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden.

Tabell 17.15 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|---|--|
| Naturvetenskap | 10 494 | 83 % |
| Naturvetenskap och samhälle | 2 199 | 17 % |
| Alla med registrerad inriktning | 12 693 | 100 % |

Mer om programmet

Skolverket redovisar att programmet anses som välfungerande av deras programreferensskolor och att elever väljer programmet för att det upplevs som ett brett och tryggt val. Programmet ses av föräldrar som ett som elever har ”nytta av i framtiden”.⁵⁹

⁵⁹ Skolverket: Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasiearknader, rapport 394. 2013.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Inga önskemål om förändringar

Inga tydliga önskemål om förändringar från skolor eller elever har framkommit i utredningens arbete, och inte heller från lärosätetsföreträdare eller andra intressenter.

17.3.5 Samhällsvetenskapsprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Samhällsvetenskapsprogrammet genomgick en stor förändring i Gy11, så tillvida att inriktningarna ekonomi, kultur och språk togs bort och i praktiken kom att utgöra andra program (ekonomiprogrammet respektive humanistiska programmet). I stället tillkom nya kunskapsområden till programmet genom inriktningarna beteendevetenskap samt medier, information och kommunikation. På programmet finns också inriktningen samhällsvetenskap. Efter examen från samhällsvetenskapsprogrammet ska eleverna ha kunskaper för högskolestudier inom ett brett samhällsvetenskapligt område men även inom andra områden.

Samhällsvetenskapsprogrammet är det största programmet i gymnasieskolan. Antalet elever i år 1 var drygt 20 900 läsåret 2011/12 och ca 20 300 läsåret 2012/13. Under de tre följande läsåren varierade det mellan ca 18 400 och ca 19 000. Dessa elevers andel av alla elever på högskoleförberedande program minskade från 31,0 procent 2011/12 till 28,6 procent 2015/16. Sex av tio elever på programmet är kvinnor och fyra av tio är män.

Drygt 50 procent av eleverna i år 3 går på inriktningen beteendevetenskap medan 35 procent går på inriktningen samhällsvetenskap och 12 procent går på inriktningen medier, information och kommunikation. Knappt nio procent av nybörjarna hösten 2012 hade bytt program eller avbrutit sina studier efter ett läsår.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande behörighet från samhällsvetenskapsprogrammet läsåret 2010/11 hade 37 procent gått över till högskolestudier ett år senare och 17 procent hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden.

Tabell 17.16 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|--|---|---|
| Beteendevetenskap | 9 816 | 52 % |
| Samhällsvetenskap | 6 626 | 35 % |
| Medier, information och kommunikation | 2 293 | 12 % |
| Alla med registrerad inriktning | 18 735 | 100 % |

Mer om programmet

Skolverket redovisar att eleverna på deras programreferensskolor ofta är när nöjda med sitt val av utbildning och att eleverna väljer programmet för att det upplevs som ett brett och tryggt val. Företrädare för skolorna beskriver också att programmet uppfattas som en möjlighet att skjuta val om vidare yrkesbana på framtiden. Eleverna från samhällsvetenskapsprogrammet är också de som i störst utsträckning är etablerade på arbetsmarknaden ett år efter gymnasieskolan. Att välja samhällsvetenskapsprogrammet behöver alltså inte stå för ett intresse av att läsa vidare efter gymnasieskolan. Den andra matematikkursen, 2b, som ingår obligatoriskt på programmet lyfts fram som särskilt svår för vissa elever.

I utredningens referensgrupper och fokusgrupper har företrädare för skolor framhållit att elever visserligen ibland går på programmet som ett icke-val och att många elever kan ha svaga förkunskaper, men att de ändå ofta inte upplever att eleverna går på "fel" program. Det kan i många fall snarare vara så att eleverna behöver hjälp med t.ex. studieteknik och motivation samt få extra anpassningar i högre grad inom ramen för undervisningen.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Inga önskemål om förändringar

Inga tydliga önskemål om förändringar har framkommit i utredningens arbete från vare sig skolor, elever, lärosätesföreträdare eller andra intressenter.

17.3.6 Teknikprogrammet

Kort bakgrund om programmet och elevgruppen

Ett teknikprogram utan inriktningar infördes i gymnasieskolan år 2000, efter att kunskapsområdet under ett antal år hade utgjort en inriktning på det naturvetenskapliga programmet. Teknikprogrammet fick i Gy11, till skillnad från tidigare, nationellt fastställda inriktningar för att öka tydligheten för eleverna.⁶⁰

Programmet har nu fem inriktningar: design- och produktutveckling, informations- och medieteknik, produktionsteknik, samhällsbyggande och miljö samt teknikvetenskap. Efter examen från teknikprogrammet ska eleverna ha kunskaper för högskolestudier inom främst teknik- och naturvetenskap men även inom andra områden.

Antalet elever i år 1 har varierat mellan ca 8 800 och knappt 9 300 under perioden 2011/12 till 2015/16. Dessa elevers andel av alla elever på högskoleförberedande program har ökat från 13,2 procent läsåret 2011/12 till 14,5 procent läsåret 2015/16. Det går betydligt fler män än kvinnor på programmet, 84 procent män och 16 procent kvinnor.

Ca 40 procent av eleverna i år 3 går på inriktningen informations- och medieteknik. Inriktningen produktionsteknik är minst av de fem inriktningarna med enbart 6 procent av eleverna. Drygt 10 procent av nybörjarna på programmet hösten 2014 har bytt program eller avbrutit sina studier efter ett läsår.

Bland de ungdomar som fick slutbetyg med grundläggande behörighet från teknikprogrammet läsåret 2010/11 hade 50 procent gått över till högskolestudier ett år senare och 14 procent hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden.

⁶⁰ Prop. 2008/09:199.

Tabell 17.17 Antal och andel elever per inriktning i år 3 läsåret 2015/16

| Inriktningar | Antal elever (år 3, läsåret 2015/16) | Andel elever (av alla elever i år 3 med registrerad inriktning, läsåret 2015/16) |
|---------------------------------|--|---|
| Informations- och medieteknik | 3 193 | 40 % |
| Design och produktutveckling | 1 908 | 24 % |
| Teknikvetenskap | 1 606 | 20 % |
| Samhällsbyggande och miljö | 787 | 10 % |
| Produktionsteknik | 523 | 6 % |
| Alla med registrerad inriktning | 8 017 | 100 % |

Mer om programmet

Skolverket redovisar att programmet upplevs som tydligt och eleverna ser en god arbetsmarknad framför sig. Skolverkets programreferensskolor beskriver att programmet ofta lockar elever som haft svårt att välja mellan ett högskoleförberedande program och ett yrkesprogram. Många elever på programmet har svårt med matematik, fysik och kemi och är mer intresserade av teknikämnen. Teknikprogrammet är dock det högskoleförberedande program där elever i störst utsträckning väljer att läsa utökat program.⁶¹

I utredningens referens- och fokusgrupper har framkommit synpunkter på att teknikprogrammet har vuxit bl.a. med anledning av yrkesprogrammets minskade attraktivitet.

Möjliga förändringsbehov på program- eller inriktningsnivå

Önskemål från arbetslivet om utbildningar med ökad omfattning inom teknik- och industriområdet

Arbetslivet inom teknik- och industriområdet önskar dels fler utbildade från gymnasieskolans motsvarande program, dels att gymnasieskolan i högre grad ger utbildningar som ger en kombination av praktiska och teoretiska kompetenser. Många arbetslivsföreträdare inom detta område förespråkar också att eleverna på

⁶¹ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

aktuella yrkesprogram ges mer undervisningstid och tid för mängdträning än idag, genom bl.a. längre och mer sammanhållna skoldagar. Arbetslivet har tagit egna initiativ för att komma närmare en önskad situation, bl.a. genom att skapa industri-gymnasier och genom att arbeta med samverkansmodellen teknik-college. (Modellen beskrivs närmare i kapitel 14 *Nationella program – utveckling över tid*, avsnitt 14.2.2).

Branscherna inom teknik- och industriområdet önskar därtill ett nytt samlat grepp från statligt håll, med en yrkesinriktning inom teknikprogrammet där alla elever läser både kurser för grundläggande och särskild behörighet till högskolan och kurser i yrkesämnen i sådan omfattning att de kan få en anställning direkt efter examen.

Regeringen har uppmärksammat önskemålen och tillsatte i december 2013 en utredning med uppdrag att föreslå hur teknikprogrammet kunde kompletteras med en eller flera industritekniska inriktningar. Utredningen fick två tilläggsdirektiv 2014 och i februari 2015 ersattes samtliga tidigare direktiv av ett nytt samlat direktiv. Utredningen, som antog namnet Yrkesprogramsutredningen, lämnade delbetänkandet *En yrkesinriktning inom teknikprogrammet* i mars 2015 och slutbetänkandet *Välja yrke* i november 2015.⁶²

Yrkesprogramsutredningen föreslog en yrkesinriktning inom teknikprogrammet

Yrkesprogramsutredningen föreslog, efter samråd med inblandade branscher och dialog med gymnasieskolor, att en försöksverksamhet med en yrkesinriktning inom teknikprogrammet skulle inrättas. Denna utbildningsväg föreslogs även fortsättningsvis syfta till en högskoleförberedande examen, men den skulle innehålla ett gymnasiearbete som utformas som inom gymnasieskolans yrkesprogram. Studievägen skulle omfatta 2 800 gymnasiepoäng till skillnad från teknikprogrammets, och andra nationella programs, ordinarie omfattning om 2 500 poäng. Studievägen skulle innehålla kunskapsdelar från både teknikprogrammet och det industri-

⁶² Dir. 2013:122; dir. 2014:05; dir. 2014:95; dir. 2015:15.

tekniska programmet och den skulle innehålla minst 15 veckors APL, dvs. samma omfattning som gäller för yrkesprogram generellt. Utrymmet för de 300 extra gymnasiepoängen föreslogs skapas genom att eleverna ges utökad studietid. Förslagen innebar att läsåret skulle omfatta minst 126 veckor på tre år, i stället för 40 veckor per läsår, enligt dagens regler.⁶³ På så sätt skulle eleverna inte behöva studera mer än heltid under terminerna, men terminerna skulle förlängas.

Regeringen har i tilläggsdirektiv gett Gymnasieutredningen i uppdrag att analysera Yrkesprogramsutredningens förslag om gymnasieskolans teknikprogram i förhållande till sitt uppdrag och, om utredaren finner det lämpligt, föreslå hur en yrkesinriktning kan införas inom teknikprogrammet och rymmas inom 2 500 gymnasiepoäng. Enligt direktiven är den föreslagna utökningen till 2 800 gymnasiepoäng inte okomplicerad, bl.a. mot bakgrund av de principer om nationella program och läsårs omfattning som följer av gällande reglering.⁶⁴ Utredningens ursprungliga direktiv slår också fast att det är en viktig utgångspunkt att utbildningen på nationella program ska bedrivas som heltidsstudier samt omfatta kurser och ett gymnasiearbete om sammanlagt 2 500 poäng. Direktiven ger på så sätt tydliga ramar för eventuella förändringar.

Den problembild som Yrkesprogramsutredningen beskriver är att det råder matchningsproblem inom teknik- och industriområdet, att det industritekniska programmet under många år haft problem med att locka elever och att den inriktning på teknikprogrammet som är särskilt relevant för industrin – produktions- och teknikinriktningen – är den minst populära av programmets fem inriktningar.

De förhoppningar som är knutna till den inriktning som Yrkesprogramsutredningen har föreslagit är att den skulle kunna möjliggöra för fler huvudmän än i dag att erbjuda en sådan utbildning, oavsett medlemskap i teknikcollege, och att utbildningen därmed kan få fler elever än i dag väljer den, att den kan locka nya elevgrupper och motivera de befintliga, att den ska ge eleverna bättre förberedelse och motivation för att söka sig till arbetsmarknadens

⁶³ SOU 2015:29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. Delbetänkande av Yrkesprogramsutredningen.

⁶⁴ Dir. 2015:82.

tekniska områden samt att den ska öka elevernas motivation att ta en examen. Syftena handlar således om att nå fler elever (genom fler huvudmän och ökad attraktivitet för befintliga och nya elevgrupper), att elevernas motivation och fullföljandegrad i utbildningen ska öka samt att träffbilden mot arbetsmarknadens behov ska förbättras.

Det har också i utredningens arbete framkommit synpunkter på att en yrkesinriktning på teknikprogrammet skulle kunna attrahera elever med höga studiemeriter från grundskolan i högre grad än industriprogrammet. Vidare har det påtalats att dagens frivilliga kvalitetshöjande satsningar hos olika industrigymnasier och inom ramen för teknikcollege är kostsamma, inte minst när det gäller utökningen av undervisningstid, och att en utökning av utbildningen därför borde införas och finansieras nationellt.

Vad skiljer den föreslagna inriktningen från dagens inriktning produktionsteknik på teknikprogrammet?

Dagens inriktning produktionsteknik på teknikprogrammet utgörs av yrkeskurser. Det gäller kurserna mekatronik 1, produktionskunskap 1 och produktionsutrustning 1. De omfattar 100 poäng vardera och sålunda 300 poäng sammantaget. Även övriga inriktningar på teknikprogrammet omfattar 300 poäng. Kurserna produktionskunskap 1 och produktionsutrustning 1 ingår även i det industritekniska programmets programgemensamma del, och kursen mekatronik 1 ingår i det industritekniska programmets programördjupning.

Yrkesprogramsutredningens förslag skiljer sig från dagens produktionsteknikinriktning på teknikprogrammet genom att

- matematiken i den gymnasiegemensamma delen minskas (i dag ingår 300 poäng och i förslaget ingår 200 poäng)
- kemi tas bort från den programgemensamma delen (i dag ingår 100 poäng och i förslaget ingår ingen kurs i kemi)
- inriktningsdelen utökas (i dag ingår 300 poäng och i förslaget ingår 500 poäng)
- programördjupningsdelen utökas (i dag ingår 400 poäng och i förslaget ingår 700 poäng).

Kort om regelverk och synpunkter om omfattning och tid

Regleringen kring utökat program finns i gymnasieförordningen (4 kap. 23 §). Enligt denna reglering får en elev delta frivilligt i undervisning i en eller flera kurser som ligger utanför elevens fullständiga program, om eleven på ett tillfredsställande sätt kan antas genomföra såväl kurserna på den ordinarie studievägen som de frivilliga kurserna (utökat program). Detta beslut ska enligt förordningen fattas av rektorn. En elev som följer ett utökat program har rätt till mer garanterad undervisningstid.⁶⁵

Det är respektive huvudman som ansvarar för att besluta om hur mycket undervisningstid som eleverna erbjuds, med beaktande av den undre gräns som staten fastslagit inom regleringen om minsta garanterad undervisningstid. Detta innebär att den undervisningstid som eleverna erbjuds kan variera mellan olika skolor och program, oavsett om de ingår i teknikcollege-modellen eller inte.

Arbetslivsföreträdare från bl.a. det industritekniska programmens nationella programråd har uttryckt oro över att elever på vissa yrkesprogram ges alltför lite tid för undervisning och mängdträning för att uppnå de kunskaper utbildningen syftar till och för att kunna betraktas som anställningsbara. De anser att det handlar såväl om att den nationella regleringen om minsta garanterade undervisningstid bedöms vara alltför lågt satt som att huvudmän inte lever upp till sitt ansvar att erbjuda lämplig undervisningstid och/eller tid för mängdträning.

Även studier från Skolverket och Skolinspektionen tyder på att den nationella regleringen när det gäller den minsta garanterade undervisningstiden i flera fall används som norm eller rent av som "tak" snarare än som "golv", och att det förekommer att elever erbjuds mindre undervisningstid än vad miniminivån anger.

Företrädare för arbetslivet argumenterar för att elever, åtminstone på yrkesprogram, behöver erbjudas mer sammanhållna skoldagar och fler undervisningstimmar för att uppnå åsyftad kompetens och även för att bli förberedda för arbetslivets arbetstider. Eftersom utbildningen på nationella program ska bedrivas som heltidsstudier bör det dock noteras att det redan i dag finns förutsättningar för att erbjuda såväl mer undervisning än den

⁶⁵ 4 kap. 23 § gymnasieförordningen (2010:2039).

minsta garanterade, som övriga inslag i utbildningen där kunskap får tillfälle att mogna och befästas, t.ex. tillfällen till mängdträning som ligger utanför undervisningen.

För en beskrivning av de samlade bestämmelserna och ett fördjupat resonemang om heltidsstudier, utbildning, undervisningstid och gymnasiepoäng, se kapitel 11 *Undervisning, undervisningstid och heltidsstudier*.

Yrkesinriktning inom 2 500 poäng?

Inledningsvis bör påpekas att teknikprogrammets inriktning produktionsteknik har en tydlig yrkeskaraktär, på så sätt att inriktningen, som omfattar 300 poäng, enbart består av yrkeskurser. Därtill är vissa yrkeskurser från det industritekniska programmet samt el- och energiprogrammet möjliga för huvudmannen att erbjuda inom teknikprogrammets programfördjupning. I och med detta har programmet redan i dag en viss yrkeskaraktär. På Skolverkets webbplats ges följande information om dessa aspekter av teknikprogrammet:

Gränsen mot det industritekniska programmet är inte alltid helt knivskarp. Men den tydliga högskoleförberedande karaktären på teknikprogrammet gör ändå att skillnaden mellan programmen är stor. Teknikprogrammet erbjuder i programfördjupningen även en del kurser som finns på industritekniska och el- och energiprogrammet, vilket möjliggör breddning inom programmet.

Utredningens uppdrag kan därför bäst beskrivas som att eventuellt föreslå hur en inriktning med *starkare* yrkeskaraktär kan införas inom teknikprogrammet och rymmas inom 2 500 gymnasiepoäng. Utredningen har därför övervägt olika alternativ i fråga om Yrkesprogramsutredningens förslag, givet ramen om 2 500 gymnasiepoäng.

En väg att öppna möjligheter för elever att kunna få ytterligare inslag av yrkesutbildningskaraktär inom teknikprogrammet är att lägga in ytterligare kurser från det industritekniska programmets kursutbud i teknikprogrammets programfördjupning.

Ett annat alternativ är att ställa krav på huvudmännen att erbjuda eleverna på inriktningen produktionsteknik APL även om omfattningen skulle behöva vara mindre än på yrkesprogram.

Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara att erbjuda elever på inriktningen produktionsteknik mer garanterad undervisningstid, eftersom denna inriktning helt utgörs av yrkeskurser.

Vissa företrädare för arbetslivet, bl.a. i det industritekniska programmets nationella programråd, menar dock att idén om en studieväg som ger både högskoleförberedelse och anställningsbarhet kräver minst 2 800 gymnasiepoäng, dvs. ett mer omfattande kunskapsinnehåll och mer än heltidsstudier för eleven. Detta liknar konceptet teknikcollege. Att försöka förstärka utbildningens yrkeskaraktär inom teknikprogrammets 2 500 poäng bedömer dessa arbetslivsföreträdare inte som fruktbart. Deras argumentation är att det i själva verket skulle behövas mer än 2 800 poäng för att rymma de önskade kompetenserna i gränsen mellan det industritekniska programmet och det tekniska programmet, och att de betraktar 2 800 poäng som en miniminivå för ett försök med en utbildning med ökat inslag av yrkeskurser.

Önskemål om att ämnet naturkunskap bör ingå i programmet

I utredningens uppdrag ingår att föreslå eventuella förändringar på program- och inriktningsnivå. Det kan därutöver noteras att teknikprogrammet i sina examensmål har ett starkt fokus på hållbarhet. I utredningens referensgrupper har dock påpekats att detta inte avspeglas i programmets innehåll. Att naturkunskap inte föreslogs bli ett obligatoriskt ämne på programmet fick kritik under reformarbetet. Ingen annan kurs har heller lagts in i programmet för att ge plats åt motsvarande kunskapsområde. Vissa intressenter anser därför att programstrukturen borde ses över för att även rymma ämnet naturkunskap.

17.4 Sammanfattande iakttagelser

Under den tid som gått sedan genomförandet av Gy11 har en rad olika idéer om möjliga justeringar i det nationella utbudet av program och inriktningar diskuterats. Framför allt i fråga om yrkesprogrammen har det framförts synpunkter om möjliga justeringar. Idéer, synpunkter och förslag som har framförts från olika aktörer har bl.a. avsett att nya inriktningar borde skapas, att

vissa inriktningar borde utgå, att vissa inriktningar borde slås ihop, att vissa kunskapsområden borde flyttas inom det nationella utbudet av program, att vissa kunskapsområden borde läggas till och att vissa kunskapsområden borde utgå. Vissa förslag som har framförts av olika intressenter avser förändringar inom ett och samma program, medan andra handlar om gränsytorna mellan olika program. Ytterligare andra förslag som har framförts avser förändringar som innebär yrkesinslag på ett högskoleförberedande program eller vice versa.

I ett fall har intressenter föreslagit att ett program bör avvecklas, där Handelsrådet har föreslagit att handels- och administrationsprogrammet bör avvecklas och ersättas med en handelsinriktning på ekonomiprogrammet samt att vissa kurser från programmet tillförs andra yrkesprogram.

Sammanfattande analys av diskussioner kring yrkesprogrammets utformning

På flera yrkesprogram och studievägar inom dem återfinns färre elever än vad arbetsmarknaden efterfrågar. Denna matchningsproblematik påverkar i hög grad diskussionerna om yrkesprogrammets utformning, och det förekommer olika hypoteser om relationen mellan yrkesprogrammets utformning och elevtillströmningen.

Intressenter från arbetslivet har fört olika resonemang om hur yrkesprogrammen bör vara utformade för att bäst attrahera elever till kompetensområden med rekryteringsbehov. I många fall ligger en önskan om ökad elevtillströmning till ett kompetensområde bakom olika intressenters förslag om hur utbudet för nationella program och inriktningar bör vara utformat.

Hur kunskapsområden är placerade i utbildningsstrukturen kan, enligt utredningens bedömning, givetvis ha betydelse för elevantalet. Men utredningen vill samtidigt peka på att många andra faktorer också spelar in när det gäller ungas intresse för olika utbildnings- och yrkesområden. Det kan exempelvis handla om samhällets värdering av olika yrkesområden, arbets- och lönevillkor samt könsstruktur inom olika yrken, vilka yrken man känner till och kan relatera till samt den lokala eller regionala arbetsmarknaden.

Diskussioner har förts, inom bl.a. nationella programråd för olika yrkesprogram i reformarbetet och efter reformen, om hur utbildningarna bör vara organiserade för att på bästa sätt attrahera elever. Att unga inte känner till vissa yrkesområden eller att de har en otydlig bild av dem anges ofta som en möjlig orsak till att få elever väljer utbildningar mot dessa områden. Utifrån denna problembild har det förts resonemang om att särskilda, specifika inriktningar kan vara gynnsamt för elevintresset liksom att det motsatta kan gälla, dvs. att en bredare inriktning gynnar elevtillströmningen.

Tanken bakom att anordna starkt specialiserade inriktningar och yrkesutgångar, vilket ibland förordas för ökad attraktivitet, är att yrkesområdena på så sätt blir tydliga för eleverna. Vid valet mellan att skapa en inriktning eller yrkesutgång har intressenterna ofta ansett att yrkesområdet blir mer synligt i en inriktning än i en yrkesutgång. En inriktning innebär även en möjlighet för en elev att tas emot i första hand hos en annan kommun om hemkommunen inte erbjuder utbildningen, vilket kan vara en fördel.⁶⁶ Exempel på program och yrkesområden där detta synsätt har tillämpats är VVS- och fastighetsprogrammet, el- och energi-programmet samt det industritekniska programmet.

Det andra synsättet utgår från tanken att kunskap om och intresse för yrkesområdet lättare uppstår en tid in i utbildningen. Enligt detta synsätt är det gynnsamt för elevtillströmningen att göra inriktningarna bredare och låta det mer specialiserade valet ske något senare. Då kan elever under utbildningens gång få ett intresse för ett yrkesområde som de kanske inte skulle ha valt från början. Exempel där detta synsätt varit framträdande är vård- och omsorgsprogrammet och i diskussioner om hur intresset för socialt arbete kan öka inom barn- och fritidsprogrammet. I detta sammanhang bör nämnas att inriktningarna på de flesta nationella program startar år 2, vilket innebär en möjlighet för eleven att vänta med sitt specialiserade val till en senare tidpunkt än själva gymnasievalet. I praktiken är det dock i många fall så att valet av inriktning sker vid gymnasievalet, bl.a. eftersom alla skolor inte erbjuder alla inriktningar.

⁶⁶ 16 kap. 44 § skollagen.

Det är sålunda inte självklart på vilket sätt utbildningarnas organisation i program, inriktningar och yrkesutgångar påverkar elevtillströmningen. Ser man på utvecklingen under den tid som gått sedan reformens införande är det fortfarande ett faktum att vissa program, inriktningar och yrkesutgångar väljs av färre elever än vad arbetsmarknaden efterfrågar. Vissa utbildningar väljs av mycket få elever i absoluta tal, exempelvis inriktningen gods-hantering inom fordons- och transportprogrammet och inriktningen färskvaror, delikatesser och catering inom restaurang- och livs-medelsprogrammet. Andra väljs av få elever i relation till ett programs övriga studievägar och till arbetsmarknadens behov, exempelvis inriktningen socialt arbete inom barn- och fritids-programmet.

I vissa fall har företrädare för vissa yrkesområden, i avsikt att stärka kompetensförsörjningen, förespråkade att relevanta kompetenser ska ingå i flera nationella program och inriktningar. En nackdel med ett sådant angreppssätt kan i vissa fall vara att det kan skapa otydlighet gentemot elever, vårdnadshavare och avnämare. I diskussioner om utbildningarnas utformning förekommer även det motsatta argumentet - att det kan vara mer gynnsamt att placera ett visst kompetensområde på enbart en plats i systemet, både för kompetensförsörjningen och för tydligheten för elever, vårdnadshavare och avnämare.

Parallellt med önskemålet om att nå fler elever ligger i vissa fall även en önskan att nå delvis andra elevgrupper bakom vissa branschers förslag till förändringar i det nationella utbudet. Det förekommer exempelvis idéer om att nå bredare elevgrupper genom att skapa utbildningar med inslag av både ett högskoleförberedande program och ett yrkesprogram.

18 Utbildningsutbud – förnyelse över tid och allsidighet i hela landet

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.

Utredningen ska vidare, enligt direktiven, analysera om det med utgångspunkt i efterfrågan på arbetsmarknaden, elevernas val och huvudmannens förutsättningar att *enskilt eller i samverkan erbjuda ett allsidigt utbud* av utbildningar finns anledning att göra justeringar av det nationella utbudet av program och inriktningar i gymnasieskolan, och i så fall föreslå sådana justeringar.

Frågan om utbildningsutbud är även relevant för utredningens övergripande uppdrag om att verka för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Att ha tillgång till ett allsidigt utbud av utbildningar är positivt för elevers chanser att komma in på en utbildning de är intresserade av, och därmed även för sannolikheten att de trivs och fullföljer sin utbildning.

I detta kapitel beskrivs dagens situation när det gäller dels löpande hantering av förändringsbehov av programmen, dels frågor som rör utbildningsutbudets bredd ur ett regionalt perspektiv.

18.1 Fortlöpande hantering av behov av förnyelse och anpassningar av programmen

De förändringsbehov kring programmen som identifieras över tid kan avse alltifrån mindre förändringar av främst teknisk natur i någon del av ett ämne eller ett program, till stora principiella

förändringar som bör diskuteras på politisk nivå. Ett exempel på en större fråga är om något program eller inriktning bör avvecklas, inrättas eller slås samman med något annat/någon annan. Ansvar för att besluta om olika slags förändringar avseende de nationella programmen är delat mellan riksdagen, regeringen och Skolverket.

Det finns ingen självklar utgångspunkt för hur ofta programmen bör ses över och förändras. Frågan hanteras olika i olika länder och i Sverige finns inga fastställda tidsintervall för läroplansöversyn eller liknande.

18.1.1 Beslut om förändringar avseende olika nivåer av utbildningarna ligger hos olika aktörer

Bestämmelser om de nationella programmen finns på olika nivåer i författningshierarkin: skollagen, gymnasieförordningen och Skolverkets föreskrifter. Beslutanderätten är fördelad mellan riksdagen, regeringen och Skolverket.

Riksdagen beslutar om vilka nationella program som ska finnas.¹ Därtill beslutar riksdagen om programmets s.k. poängplan, där de ämnen som ska vara gymnasiegemensamma samt deras omfattning anges.²

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ämnesplaner.³ Regeringen beslutar också om nationella inriktningar på de nationella programmen och om vilka ämnen som är programgemensamma ämnen för respektive program samt omfattningen av dem.⁴ Regeringen beslutar även om examensmål och om vilka kurser som är obligatoriska för huvudmännen att erbjuda inom det individuella valet.⁵

Skolverket meddelar, genom bemyndigande från regeringen, föreskrifter om ämnesplaner förutom de för gymnasiegemensamma ämnen⁶, vilka kurser som ska läsas inom ramen för de programgemensamma ämnena samt vilka ämnen och kurser som ingår i

¹ 16 kap. 5 § skollagen samt bilaga 2 till skollagen.

² 16 kap. 19 § och 20 § skollagen samt bilaga 3 till skollagen.

³ 16 kap. 21 § skollagen.

⁴ Bilaga 1 till gymnasieförordningen.

⁵ Förordning om examensmål för gymnasieskolans nationella program (SKOLFS.2010:14)

⁶ 1 kap. 4 § gymnasieförordningen.

inriktningarna⁷ och vilka kurser som får erbjudas som programfördjupning på respektive program⁸. När det gäller ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena och examensmål har Skolverket berett underlag åt regeringen.

Huvudmännen beslutar om vilka av kurserna inom programfördjupningen som erbjuds liksom vilka kurser, utöver de obligatoriska, som erbjuds inom det individuella valet⁹.

18.1.2 Det förekommer viss diskussion om förändrad beslutsnivå för vissa frågor

Det har förts vissa diskussioner om huruvida det finns anledning att flytta beslutsrätten för vissa frågor från regeringen till Skolverket. Skolverket har i en hemställan till regeringen föreslagit att regeringen ska överväga att ge Skolverket bemyndigande att besluta om föreskrifter även för ämnesplanerna för de gymnasiegemensamma ämnena. Skolverket hänvisar i hemställan till sin Lägesbedömning 2015 där man uttryckte en ambition om att framöver arbeta mer systematiskt med översyn av styrdokument, och att man anser att ett bemyndigande skulle skapa förutsättningar för detta i fråga om ämnesplanerna. Argument som tas upp i hemställan är att det är viktigt dels att nödvändiga ändringar i ämnesplanerna kan genomföras samtidigt inom alla berörda ämnen, dels att skapa förutsättningar för flexibilitet vad gäller ändringar i respektive ämnesplan.¹⁰ Det har också diskuterats om det finns anledning att flytta beslut om vilka inriktningar som ska finnas från regeringen till Skolverket.

En möjlig fördel med att flytta fler beslut till Skolverket är att beslutsprocessen blir kortare och att det är Skolverket som har sakkunskapen på området. Dock kan vissa delar av besluten behöva beredas politiskt. En överflyttning av beslut till Skolverket kan också försvåra transparens och demokratiskt ansvarutkrävande.

⁷ 4 kap. 1 § gymnasieförordningen.

⁸ 4 kap. 5 § gymnasieförordningen.

⁹ 4 kap. 6 och 7 § gymnasieförordningen.

¹⁰ Hemställan 2015-10-08. Dnr: 2015:983.

18.1.3 Arbetet med fortlöpande förnyelse och anpassningar

Det är inte helt tydligt vilka nivåer inom programmen som ska omfattas av Skolverkets ansvar för att fortlöpande identifiera behov av anpassningar. Sett till både Skolverkets instruktion och hittillsvarande verksamhet omfattar Skolverkets ansvar för fortlöpande anpassningar av nationella program framför allt lägre nivåer än program- och inriktningsnivå. Skolverkets hittills genomförda arbete på området har främst avsett ämnes- och kursnivåerna.

Enligt förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska Skolverket utforma kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav samt ansvara för nationella prov och slutprov. Myndigheten ska vidare rapportera till regeringen i de frågor som dessa uppgifter kan ge upphov till. Myndigheten har dock inte explicit i uppdrag att löpande identifiera och belysa behov av förändringar av programmen eller att bereda sådant underlag till regeringen.

När det gäller förändringsarbete kring programmen som skett på Skolverkets eget initiativ har detta främst avsett förändringar på lägre nivåer inom utbildningarna. Ett exempel är att Skolverket 2014 delade ett antal yrkesämnen i två eller flera nya yrkesämnen, i samverkan med Universitets- och högskolerådet och efter samråd med de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning och berörda branscher. Bakgrunden var att synpunkter hade framförts om att dessa ämnen var för breda för att en och samma lärare skulle kunna undervisa i hela ämnet. Skolverket har också gjort följdändringar med anledning av detta i programstrukturerna. Ett annat exempel är att vissa ämnesplaner har reviderats utifrån synpunkter som framkommit från kontakter med de nationella programråden och referensskolorna. Andra exempel gäller visst arbete med bl.a. ämnesplaner på fordons- och transportprogrammet och naturbruksprogrammet.

De möjliga förändringar avseende program- och inriktningsnivåerna som Skolverket har arbetat med har gjorts med anledning av särskilda uppdrag från regeringen. På uppdrag av regeringen lämnade Skolverket 2013 förslag om förändringar inom vård- och

omsorgsprogrammet.¹¹ Samma år beslutade Skolverket, på uppdrag av regeringen, om förbättrade möjligheter att läsa in grundläggande högskolebehörighet inom ramen för programfördjupningen på alla yrkesprogram.¹² Under 2015–2016 har Skolverket därtill arbetat med ett regeringsuppdrag som avser förändringar i programstrukturen inom naturbruksprogrammet.¹³ I övrigt har få förändringsförslag hittills avsett program- eller inriktningsnivån.

18.1.4 Förnyelse kontra stabilitet

Det är viktigt att behov av förnyelse och anpassning av utbildningarna till omvärldsförändringar uppmärksammas. Samtidigt finns ett behov av stabilitet i utbildningssystemet. Vid utredningens intervjuer med företrädare för Skolverket har myndigheten betonat att stabiliteten i systemet är viktig och att reformen var en stor förändring som behöver tid att etablera sig.

I Skolverkets lägesbedömning 2015 aviserade myndigheten en ambition att framöver arbeta mer systematiskt med skolans styrdokument. De styrdokument som nämnades var läroplaner, kurs- och ämnesplaner samt kunskapskrav. Därtill uttalades att en mer systematisk översyn av styrdokumentet bör omfatta såväl löpande justeringar och uppdateringar som större revideringar som genomförs med längre tidsintervall, t.ex. vart fjärde eller vart sjätte år. Skolverket påpekade också att ett intensifierat arbete med skolans styrdokument förutsätter att regeringens styrning av myndigheten är sådan att det finns möjlighet att arbeta långsiktigt med uppgifter enligt instruktionen. Som en bedömning angavs att Skolverket bör få förutsättningar att kontinuerligt och systematiskt se över skolans styrdokument.¹⁴

¹¹ Skolverket: Redovisning av uppdrag att föreslå förändringar inom vård- och omsorgsprogrammet. Dnr 2013:255. 2013.

¹² Skolverket: Redovisning av uppdrag angående programfördjupningen på yrkesprogrammen. Dnr 2013:388.2013.

¹³ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens skolverk. Regeringsbeslut 2015-12-18.

¹⁴ Skolverket: Skolverkets lägesbedömning 2015.2015.

18.1.5 De nationella programråden är viktiga fora för att identifiera behov av förändringar

Skolverket ansvarar för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning enligt 10 § i myndighetens instruktion. För yrkesprogrammets del fungerar de nationella programråden som viktiga fora för olika intressenter att ta upp sin syn på behov av anpassningar och förändringar av programmen. Flera förslag till förändringar har kommit upp inom råden.

Det är rimligt att anta att yrkesprogrammen oftare blir föremål för förändringar utifrån omvärldsförändringar än de högskoleförberedande programmen. Trots denna skillnad kan det finnas ett behov av ett programråd även för de högskoleförberedande programmen, som ett forum för att identifiera omvärldsförändringar och diskutera behov av förändringar. Skolverket har själva påbörjat ett sådant arbete och har goda erfarenheter av att organisera ett gemensamt programråd för de sex högskoleförberedande programmen. I programrådet ingår lärosätesrepresentanter och representanter för högskolemyndigheterna.

18.2 Ett allsidigt utbildningsutbud ur ett regionalt perspektiv

18.2.1 Det breda nationella utbildningsutbudet är svårt att upprätthålla i hela landet

Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Alla behöriga ungdomar ska erbjudas utbildning på nationella program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar.¹⁵ Ansvar för att garantera ett sådant allsidigt urval ligger således på varje hemkommun.

På många håll i landet är det dock inte möjligt att erbjuda merparten av de 18 nationella programmen och de 60 olika inriktningarna. Den främsta orsaken är helt enkelt att elevunderlaget,

¹⁵ 15 kap. 30 § och 16 kap. 42 § skollagen.

tillgången till rätt lärarkompetens och kapaciteten för APL-platser på vissa håll i landet är otillräckliga för att motsvara ett så stort och varierat utbud. Det finns en rad exempel på att små utbildningar har lagts ned. Utbildningsutbud och elevers intresse påverkar varandra, vilket innebär att en utbildning som är stor och spridd har lätt att attrahera fler elever medan en liten och mindre tillgänglig utbildning riskerar att mötas av ett minskande elevintresse över tid.

Detta kan vara negativt för dels elevers tillgång till utbildningar, dels arbetsmarknadens kompetensförsörjning. En kommun är ibland en alltför liten organisatorisk enhet för att hantera frågor om utbildningsutbud. Utvecklingen har också, enligt Skolverket, generellt sett gått i en riktning mot koncentration av utbildningsutbudet till vissa geografiska områden; det har skett en ökad regionalisering eller centralisering av utbudet.¹⁶ Detta har både skett spontant som en effekt av elevers val, och planerat genom regional samverkan kring frågor om planering av utbildningsutbudet.

Regional samverkan kan bidra till att upprätthålla ett brett utbud

Om underlaget av elever eller lärare eller andra resurser är för litet för att en viss utbildning ska vara möjlig att erbjuda lokalt kan det vara positivt om den åtminstone kan erbjudas regionalt. Regional samverkan med detta syfte förekommer på många håll i landet, inom ramen för bland annat kommunalförbund och regionala organ med ansvar för regional utveckling.

Skolverket har beskrivit utvecklingen och problematiken när det gäller utbildningsutbudet ur ett lokalt och regionalt perspektiv, samt förespråkat en stärkt regional samverkan kring utbud av gymnasieutbildningar. Samtidigt har myndigheten problematiserat sådan samverkan och pekat på att det finns faktorer som kan komplicera den.¹⁷

¹⁶ Skolverket: Skolmarknadens geografi. 2011.

¹⁷ Skolverket: Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. 2015; Skolverket: Skolverkets lägesbedömning 2015. 2015; Skolverket: Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet. 2014; Skolverket: Nationella program. 2014; Skolverket: Det svåra valet. 2013; Skolverket: Skolmarknadens geografi. 2011; Skolverket: Konkurrensen om eleverna. 2010.

Det finns en mångfald av gymnasieskolor med offentliga respektive enskilda huvudmän och med olika förutsättningar. Omkring en tredjedel av alla gymnasieskolor har enskild huvudman och på dessa finns omkring en fjärdedel av eleverna.¹⁸ Det är betydligt vanligare att elever i storstadskommuner går i en fristående gymnasieskola (50 procent) än elever i glesbygdskommuner (5 procent).¹⁹ En viktig skillnad är att fristående skolor ska ta emot alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen i gymnasieskolan, oavsett bostadsort.²⁰ Kommunala skolor ska i första hand ta emot elever från den egna kommunen eller ett samverkansområde.

Att genom regional samverkan säkerställa att en viss utbildning kan erbjudas på åtminstone ett eller ett par ställen i regionen löser inte alla problem. För många elever kan en sådan situation innebära att de måste resa långt för en viss utbildning, även om den finns inom regionen. Å andra sidan är det inte ett realistiskt alternativ att erbjuda alla eller de flesta utbildningar överallt, givet dagens system med många och finfördelade utbildningar. Utbildningar som läggs ned utan regional samordning leder också till stora avstånd, kanske ännu större för vissa elever.

Det förekommer en rad olika slags samverkan på regional nivå om olika aspekter av 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.

När det gäller kvalitetsfrämjande samverkan mellan skola och arbetsliv finns, som nämnts i kapitel 14 *Nationella program – utveckling över tid*, ett statsbidrag som syftar till att yrkescollege eller liknande samverkansmodeller ska stimuleras och spridas i fler branscher.²¹ När det gäller övergripande frågor om regional utveckling ligger det s.k. regionala utvecklingsansvaret på specifika

¹⁸ Enligt Skolverkets statistik avseende gymnasieskolan har 34 procent av alla skolenheter enskild huvudman och på dessa skolenheter finns 26 procent av alla gymnasieelever. Uppgifterna avser läsåren 2014/15 och 2015/16.

¹⁹ Skolverket: Beskrivande data 2014. 2015. Uppgifterna avser läsåret 2013/14.

²⁰ Det finns dock vissa begränsningar i denna skyldighet.

²¹ Pressmeddelande från utbildningsdepartementet 15 oktober 2015. (Citerat i SOU 2015:97).

aktörer. Dessa aktörer utgörs av vissa länsstyrelser, landsting, samverkansorgan samt Gotlands kommun. I fråga om kompetensförsörjning har dessa aktörer i uppdrag att inom ramen för s.k. regionala kompetensplattformar utveckla samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering.²²

Enligt en studie om regionalt kompetensförsörjningsarbete är den regionala nivåns koordinerande roll inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet en utmaning på grund av att det formella mandatet är svagt.²³ Ansvar för att alla ungdomar ska erbjudas utbildning på nationella program ligger, som tidigare nämnts, på kommunerna. Därtill kan lokala prioriteringar och ambitioner stå i konflikt med en regional logik.

Även andra faktorer kan bidra till att upprätthålla ett brett utbud

När det gäller yrkesutbildningar som lokalt väljs av enbart ett fåtal elever kan möjligheten att anordna dessa enbart i form av lärlingsutbildning underlättas. Då får eleven gå alla yrkeskurser i form av arbetsplatsförlagt lärande, och andra kurser tillsammans med elever som går andra utbildningar.

Yrkesprogramsutredningen tog upp problematiken med att vissa utbildningar har ett mycket svagt elevunderlag, och föreslog att s.k. branschskolor inrättas för vissa utvalda yrkesutbildningar. Tanken är att den mest specialiserade delen av en utbildning skulle förläggas till ett nationellt nav, en branschskola. Syftet är att behålla vissa utbildningar i ett lokalt utbud trots ett svagt elevunderlag.²⁴ I budgetpropositionen för 2017 aviserades att regeringen efter beredning avser att återkomma med förslag till riksdagen i denna fråga.²⁵

Teoretiskt sett skulle ett system med färre och mindre specialiserade utbildningar innebära större möjligheter att erbjuda alla eller flertalet utbildningar på så många platser i landet att de var

²² Regeringskansliet: En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. N2015.31. 2015.

²³ Ramböll: Regionalt kompetensförsörjningsarbete. Rapport 0186. 2015.

²⁴ SOU 2015:97. Välja yrke.

²⁵ Prop. 2016/17:1.

reellt tillgängliga för alla eller flertalet elever. Detta skiljer sig dock avsevärt från dagens system och är i nuläget inte aktuellt.

18.3 Sammanfattande iakttagelser

18.3.1 Förnyelse och fortlöpande anpassningar

Det finns en nationell struktur för att löpande hantera anpassningar av utbildningarna, när behov uppstår med anledning av exempelvis förändringar i arbetslivet eller den tekniska utvecklingen i samhället. Gränsen för Skolverkets ansvar vad gäller att identifiera och hantera förändringsbehov är dock delvis otydlig. Därtill är beslutanderätten fördelad mellan riksdagen, regeringen och Skolverket.

Vad gäller avnämares synpunkter på behov av förändringar och anpassningar av utbildningarna finns ett nationellt programråd för vart och ett av de tolv yrkesprogrammen. Krav på detta ingår i det nationella regelverket för gymnasieskolan. Däremot finns inte motsvarande krav när det gäller de högskoleförberedande programmen.

Den nationella strukturen är därmed i viss mån otydlig i fråga om ansvarsfördelning och ambitionsnivå när det gäller hur förändringsbehov ska hanteras. Detta innebär en risk för att de olika utvecklingsbehoven inte ses samlat och för att de inte identifieras eller hanteras på ett effektivt sätt.

18.3.2 Allsidigt utbud ur ett regionalt perspektiv

Det är svårt att på alla håll i landet lokalt erbjuda ungdomar ett brett och allsidigt urval av de 18 nationella programmen och de 60 inriktningarna. Bakgrunden är att elevunderlaget, tillgången till rätt lärarkompetens och kapaciteten för APL-platser på vissa håll i landet är otillräckliga för att motsvara ett så stort och varierat utbud. Utvecklingen har gått i riktning mot koncentration av utbildningsutbudet till vissa geografiska områden.

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 utbud. 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. Det förekommer även andra åtgärder och idéer som syftar till att lokalt eller regionalt upprätthålla ett brett utbud av nationella program och inriktningar.

19 Ett estetiskt ämne

Av utredningens uppdrag framgår att alla nationella program i gymnasieskolan bör erbjuda en bred gemensam kunskapsbas. Därför ska utredningen bl.a. analysera och föreslå hur alla nationella program i gymnasieskolan kan innefatta ett estetiskt ämne. I direktiven betonas att det är väsentligt att alla gymnasieelever får utveckla och använda sin fantasi och kreativitet. Det anges att estetik, kreativitet och förmåga att uttrycka sig konstnärligt är en tillgång i många yrken, och att det är väsentligt att alla ungdomar får komma i kontakt med olika kulturella uttryck och möjlighet att utveckla sina skapande talanger. Enligt utredningens direktiv var det en försämring att ämnet estetisk verksamhet togs bort i samband med Gy11. Regeringen bedömer att estetiska ämnen behöver ingå i en allsidig utbildning och att ett sådant ämne därför bör ingå i alla nationella program i gymnasieskolan.

19.1 Estetisk verksamhet var tidigare ett kärnämne i gymnasieskolan

Före Gy11 ingick en kurs i kärnämnet estetisk verksamhet i samtliga nationella program i gymnasieskolan. Det finns också en lång tradition av undervisning i estetiska ämnen i den svenska gymnasieskolan.¹ För 50 år sedan ansågs utbildning i estetiska ämnen i synnerhet vara bra för allmänbildning och förfining av karaktären.² Under 1980-talet ansågs de estetisk-praktiska ämnena viktiga i gymnasieskolan främst för att tillgodose ungdomars behov

¹ Lilliedahl J: Musik i (ut)bildning. Gränsdragningar och inramningar i läroplans(kon)texter för gymnasieskolan. Örebro universitet. 2013.

² Lilliedahl J: Svag kunskapsteori när estetiska ämnen försvagades. Forskning.se, hämtad 2016-04-01.

av att upprätthålla och öka sin färdighet att uttrycka sig genom musik, bild eller rörelse och för ungdomars personlighetsutveckling.³ I *En reformerad gymnasieskola* från 1981 slås fast att ”alla människor behöver utbildning i dessa [estetiska] ämnen; det svarar mot ett allmänt medborgerligt och mänskligt utbildningsbehov”.⁴

Det var dock först med gymnasireformen på 1990-talet som estetisk-praktisk undervisning för alla elever i gymnasieskolan kom att bli en realitet, då som kärnämnet estetisk verksamhet. Kursen estetisk verksamhet som omfattade 50 gymnasiepoäng ingick i samtliga nationella program. Ämnets mål uttrycktes enligt följande.

Eleverna skall utveckla känsla för estetiska värden. Eleverna bör bli förtrogna med olika konstnärliga och estetiska uttryck och utveckla sin förmåga att kritiskt granska, tolka och fördjupa sina kulturella upplevelser. Kursen skall ge eleverna praktisk erfarenhet av ett eller flera konstnärliga uttrycksmedel. De skall få möjlighet att uppleva stimulansen av egen skapande verksamhet.

Estetiskt innehåll ansågs också gynna undervisningen i andra ämnen och fick på så vis en ökad legitimitet inom gymnasieskolan.⁵

19.1.1 Motiv för att ta bort ämnet estetisk verksamhet

Utredningen som föregick Gy11 föreslog att kärnämneskursen estetisk verksamhet skulle tas bort som ett gymnasiegemensamt ämne.⁶ Ett argument för detta var att eleverna skulle ges möjlighet till ytterligare fördjupning inom karaktärsämnena och därmed en ökad yrkesförberedelse på yrkesprogram respektive högskoleförberedelse på högskoleförberedande program. För vissa av kärnämnen innebar utredningens förslag mindre utrymme på vissa program och för estetisk verksamhet att ämnet utgick helt. Motivet var att utredaren bedömde att det var viktigare att andra ämnen var obligatoriska. Det föreslogs i stället att estetiska kurser alltid skulle erbjudas som individuellt val. Utredaren överlämnade frågan om vilka dessa kurser skulle vara till Skolverkets fortsatta bered-

³ SOU 1981:96: En reformerad gymnasieskola.

⁴ SOU 1981:96: En reformerad gymnasieskola.

⁵ Lilliedahl J: Musik i (ut)bildning. Gränsdragningar och inramningar i läroplans(kon)texter för gymnasieskolan. Örebro universitet. 2013.

⁶ SOU 2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

ningsarbete men bedömde att den tidigare kärnämneskursen estetisk verksamhet inte skulle erbjudas.

I läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf94,⁷ angavs att skolan ansvarar för att varje elev som slutfört gymnasieskolan kan hämta stimulans ur estetiskt skapande och kulturella upplevelser. För att uppfylla detta mål måste skolan, enligt den tidigare nämnda utredarens uppfattning, se till att estetiska och kulturella inslag ingick i skolans verksamhet, även om det inte längre skulle finnas en obligatorisk kurs med detta syfte. Utredaren framförde ingen egentlig kritik mot ämnet estetisk verksamhet. I stället tydliggjordes att utredningen stod inför ett klassiskt dilemma: tid gentemot innehåll.

Nuvarande utredning har inte haft tillgång till någon sammanfattande utvärdering av ämnet estetisk verksamhet. En iakttagelse utredningen har gjort är dock att det verkar ha funnits vissa problem kring estetisk verksamhet på skolorna. Den obligatoriska kursen var kort och har för utredningen beskrivits som ibland alltför öppen på ett sätt som gjorde att mycket blev möjligt inom ramen för kursen, utan tillräcklig kvalitetssäkring.

19.1.2 Remisskritik

Som stöd för den tidigare utredningens förslag att ta bort ämnet estetisk verksamhet lyftes bl.a. att många ämnen i skolan, i synnerhet de humanistiska, är till för att stärka ett kulturellt bildningsideal i skolan, och det påpekades att det inte bara är när man har estetisk verksamhet på schemat som man ägnar sig åt kultur i gymnasieskolan. De estetiska ämnena skulle fortfarande ha stort utrymme i grundskolan, och elever som valde till sådana ämnen i gymnasieskolan skulle få en omfattande undervisning i dem även på den nivån.⁸

Det inkom dock många kritiska remissynpunkter på förslaget att ta bort estetisk verksamhet.⁹ Skolverket beklagade att estetisk

⁷ Lpf94, SKOLFS 1994:2.

⁸ Interpellation av Jan Björklund, 2011/12:155.

⁹ Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola, U2008/2521/G; Lilliedahl J: Musik i (ut)bildning. Gränsdragningar och inramningar i läroplans(kon)texter för gymnasieskolan. Örebro universitet. 2013.

verksamhet inte återfanns bland de gymnasiegemensamma ämnena. Ämnet bidrog enligt Skolverket till att utveckla elevens fantasi, kreativitet och estetiska sinne och även till elevens kunskapsutveckling. Skolverket framhöll även den stora betydelse som design och musik fått för svensk tillväxt och betonade vikten av att skapa intresse för områdena. Andra remissinstanser framförde bl.a. att den estetiska verksamheten har betydelse för det samhälleliga produktionsfältet och att hög estetisk och kommunikativ kompetens är bland de viktigaste kvalifikationerna för att arbeta med utveckling och nytänkande och för att nå ut med både budskap, tankar och produkter. Andra påpekade att ämnet gav en inblick i det svenska kulturarvet och att det är viktigt att utifrån estetiska uttrycksmedel fundera över vad det är att vara människa i en tid av ständiga förändringar. Flera remissinstanser påtalade elevers rätt att uttrycka sig på andra sätt än genom skriftspråket. I många yttranden hänvisades också till Europaparlamentets och rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande. Det angavs att den åttonde kompetensen – kulturell medvetenhet och kulturella uttrycksformer – ger uttryck för en politisk konsensus som borde avspeglas i gymnasieskolans inramning.¹⁰

Regeringen valde dock att gå på utredarens linje i sin proposition.¹¹ Sedan höstterminen 2011 är därför ett estetiskt ämne inte längre ett obligatoriskt inslag i de nationella programmen.

19.1.3 En gymnasieskola utan estetisk verksamhet

Utredningen kan konstatera att majoriteten av gymnasieungdomarna i dag får mindre estetisk kunskap i gymnasieskolan än före Gy11. I läroplanen för gymnasieskolan anges visserligen att det är skolans ansvar att varje elev kan dels söka sig till litteratur och övrigt kulturutbud som en källa till kunskap, självinsikt och glädje, dels hämta stimulans ur kulturella upplevelser och utveckla känsla för estetiska värden. Skolan ska i utbildningen nyttja kontakter med det omgivande samhället och dess kulturliv. Det innebär att ett estetiskt perspektiv bör ingå i all gymnasieutbild-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande (2006/962/EG), 2006.

¹¹ Prop. 2008/09:199.

ning, oavsett utbildningsinriktning. Enligt diskussioner i utredningens referens- och fokusgrupper är det dock ibland svårt att få genomslag för ett sådant perspektiv i utbildningarna. Detta kan bero på olika saker, t.ex. svårigheter att få till stånd ämnessamverkan eller att all undervisning i estetiska ämnen i vissa kommuner har förlagts till en enskild skola medan övriga skolor kan sakna sådan lärarkompetens. Det har påpekats för utredningen att om läroplanens estetiska perspektiv implementerades fullt ut så skulle det bidra till gymnasieskolans breda bildningsuppdrag, och ett obligatoriskt estetiskt ämne skulle då kanske upplevas som överflödigt.

Alla elever på nationella program har sedan 2011 rätt att läsa minst en kurs i ett estetiskt ämne inom ramen för det individuella valet.¹² Eftersom många kurser i Gy11 omfattar 100 gymnasiepoäng får elever som väljer en sådan kurs i ett estetiskt ämne troligen mer utbildning i ämnet än de elever som tidigare läste den obligatoriska kursen estetisk verksamhet om 50 poäng. De estetiska kurserna konkurrerar dock med andra kurser inom ramen för det individuella valet, och enligt uppgifter till utredningen väljs estetiska kurser ofta bort till förmån för kurser som ger meritpoäng, främst på högskoleförberedande program. På yrkesprogram verkar estetiska kurser väljas bort till förmån för kurser som leder till grundläggande behörighet och fördjupande yrkeskurser. Detta är bl.a. i linje med regeringens intention att fler elever ska välja kurser som ger meritpoäng, men det minskar samtidigt elevers intresse för att välja de estetiska ämnena. Företrädare för estetiska ämnen lyfter fram detta som ett stort problem.

Estetiska programmet erbjuder en möjlighet att läsa många estetiska kurser. Andelen elever på estetiska programmet minskar dock. Andra program än det estetiska programmet kan också sägas ha en estetisk karaktär, t.ex. hantverksprogrammet. Många yrkesämnen innehåller estetiska inslag och perspektiv. Dessutom finns en möjlighet för skolor att ansöka om en s.k. särskild variant inom det estetiska området,¹³ dvs. en utbildning inom ett nationellt program där hela eller delar av det sammantagna utrymmet för en

¹² 4 kap. 7 § gymnasieförordningen.

¹³ 5 kap. 1 § och 3 § gymnasieförordningen.

nationell inriktning och för programfördjupning på ett nationellt program kan avvika från vad som annars gäller. Det kan innebära t.ex. inslag av estetiska kurser även på andra högskoleförberedande program. Estetiska särskilda varianter har varit särskilt vanliga när det gäller musik men har genom åren breddats mot fler estetiska uttryck och är relativt vanligt förekommande.

Utöver ovan nämnda möjligheter kan skolor ibland också erbjuda estetiska kurser inom programfördjupningen och det förekommer att elever läser estetiska kurser som utökad program.

Enligt vad som framkommit i utredningens samråd har dock skolornas utbud av estetiska kurser på många håll minskat jämfört med före Gy11 och elever tycks som nämnts i minskande utsträckning välja sådana kurser. Teaterföreställningar, musikframträdanden och utställningar skapade av eleverna själva har i vissa fall försvunnit från skolorna. Skolavslutningar innehåller allt mer sällan musik och körframträdanden, och luciatåg har blivit svårare att genomföra utan en musiklärare på skolan. Skolmiljön anses i vissa fall ha blivit tystare och mindre rik i och med borttagandet av estetisk verksamhet som obligatorisk kurs.

19.2 Vikten av estetiska ämnen för kreativitet och bildning

Många aktörer har för utredningen lyft fram områden där undervisning inom estetiska ämnen kan vara av betydelse. Nedan diskuteras kort några av de huvudsakliga perspektiven på vad estetiska ämnen kan tillföra i utbildningen.

Estetiska ämnen anses inverka positivt på människors kreativitet, och kreativitet är efterfrågat i samhället.¹⁴ Endast i få fall förekommer dock tydliga referenser till forskning när det gäller de estetiska ämnenas påverkan på kreativiteten och på samhället.

Professor Anne Bamford slår dock fast att estetiska ämnen har en stark ställning bland de länder som toppar utbildningsrankningen.¹⁵ Hennes sammanställning av relevant forskning visar bl.a. att estetiska och konstnärliga uttryck påverkar elevers lärande i

¹⁴ Linge A: Svängrum. Malmö Studies in Educational Sciences No. 69. 2013.

¹⁵ Bamford A: The Wow Factor – Global Research Compendium on the Impact of the Arts in Education. 2006.

positiv riktning. Undervisning med tydliga inslag av estetik och kreativitet förbättrar inlärningen, framför allt läs- och skrivinlärning men också inlärningen av matematik, förmågan till kritiskt tänkande och språkinlärningen. Eleverna mår bättre och får ofta en mer positiv inställning till skola och lärande. En förutsättning för de positiva effekterna är dock att det är hög kvalitet på undervisningen.

Men estetiska ämnen finner inte enbart sin legitimitet i relation till eller som hjälpmedel när det gäller andra skolämnen eller ämnesområden. Kommunikation sker genom ljud, bild och form, och det är svårt att föreställa sig att kommunikation skulle kunna ske helt utan estetiska uttryck. Skriftspråket dominerar inom skolan och i utredningens samråd har det påpekats att utbildning i estetiska ämnen ger elever tillgång till flera uttrycks sätt. Skapande och praktisk-estetiska inslag i utbildningen ger eleverna möjlighet att utveckla förmågan att kommunicera med estetiska uttrycksmedel.

Det har i utredningens fokus- och referensgrupper lyfts fram att estetiska ämnen är viktiga som kulturbärare. Konstarna är dessutom egna kunskaps- och vetenskapsområden som erbjuder perspektiv på samhället, precis som samhällsvetenskapen, juridiken m.fl. Demokrati, yttrandefrihet och mänskliga rättigheter är i dag viktiga perspektiv inom konstarna. På så sätt kompletterar estetiska ämnen gymnasieskolans breda bildningsuppdrag.

Vissa intressenter har framfört till utredningen att ett estetiskt ämne bör ses som ett motiverande inslag. Det är dock svårt att finna belägg för att vissa ämnen i gymnasieskolan skulle vara motiverande för alla elever.

19.3 Förutsättningar för att införa ett estetiskt ämne på alla nationella program

Att utredningen ska föreslå hur alla nationella program kan innefatta ett estetiskt ämne bör rimligen tolkas som att det estetiska ämnet ska vara ett *ämne* som andra ämnen. Det ställer t.ex. krav på att det ska finnas en ämnesplan och att undervisningen ska bedrivas av behöriga och legitimerade lärare.

Att alla nationella program i gymnasieskolan enligt direktiven ska innefatta ett estetiskt ämne har utredningen tolkat som att ett sådant ämne bör ingå *obligatoriskt* för eleven. Eleverna har ju redan i dag möjlighet att välja att läsa ett estetiskt ämne inom ramen för det individuella valet.

Av utredningens direktiv framgår att utbildningen på de nationella programmen ska bedrivas som heltidsstudier och att ett fullständigt nationellt program omfattar sammanlagt 2 500 gymnasiepoäng. Detta innebär tydliga ramar för utredningens arbete. En utgångspunkt i direktiven är samtidigt att de högre krav på yrkeskunskaper som infördes i samband med Gy11 så långt möjligt ska värnas.

Som nämnts ovan har vissa aktörer påpekat för utredningen att om läroplanens estetiska perspektiv implementerades fullt ut skulle det bidra till gymnasieskolans breda bildningsuppdrag; ett obligatoriskt estetiskt ämne skulle då kanske upplevas som överflödigt. Eftersom utredningen ska föreslå hur ett estetiskt *ämne* ska kunna ingå i alla nationella program har det dock inte varit aktuellt att närmare belysa hur läroplanens estetiska perspektiv skulle kunna utgöra ett alternativ.

19.3.1 Utredningens iakttagelser

Många i utredningens referens- och fokusgrupper understryker att elever väljer strategiskt. Elever på yrkesprogram väljer i hög grad kurser som leder till grundläggande behörighet eller yrkeskurser som de enligt utredningens samråd ofta upplever att de behöver läsa för att kunna få en anställning. Om elever behöver välja mellan en estetisk kurs och t.ex. en kurs som ger meritpoäng för tillträde till högre utbildning väljer elever på högskoleförberedande program oftast meritpoängskursen. Detta kan som ovan nämnts sägas ligga i linje med intentionerna med meritpoängen – att elever ska välja meritpoängskurser framför andra kurser – men i vissa fall kan det innebära att elever väljer bort en kurs som intresserar dem. I utredningens samråd har dock betonats att utrymmet för att välja kurser för t.ex. behörighet till högre utbildning inte bör inskränkas.

I utredningens samråd har många varit positiva till att införa någon form av estetiska inslag på de nationella programmen.

Samtidigt finns det aktörer som anser att estetik redan är ett självklart inslag i dagens yrkesförberedelse. Det gäller t.ex. företrädare för restaurang- och livsmedelsprogrammet samt hantverksprogrammet. De förespråkar i stället att estetiska perspektiv ska genomsyra vissa yrkesämnena. Man föreslår t.ex. estetiska uppläggningar av mat eller rollspel om kundbemötande men tillstår samtidigt att detta redan ingår i karaktärsämnena. Det finns en oro för att ett estetiskt ämne "tvingas" in i programmen utan att det finns ett tydligt behov. Vissa branschrepresentanter anser också att en kurs i ett estetiskt ämne inte får ta utrymme från yrkesämnena eller från andra ämnen utan menar att det kräver en utökning av programmen. Vissa bedömer att det finns utrymme inom ramen för de nationella programmen för ett utökat kunskapsinnehåll. Andra menar att ämnet bör vara frivilligt för eleverna. Direktiven indikerar dock att det inte bör handla om ett frivilligt ämne.

Flera aktörer anser att man inte ska återinföra ett ämne motsvarande estetisk verksamhet utan i stället låta eleverna välja mellan ett antal estetiska ämnen. Andra är positiva till en lösning liknande estetisk verksamhet men påpekar att verksamheten måste bedrivas med kvalitet. Ett förslag som har förts fram är att eleverna borde få välja mellan ett estetiskt ämne och det gymnasiegemensamma ämnet idrott och hälsa, medan andra menar att det är fel väg att gå, eftersom svenska ungdomar kan behöva röra mer på sig ur ett folkhälsoperspektiv. Ingen aktör har pekat ut något gymnasiegemensamt ämne som bör tas bort till förmån för ett estetiskt ämne. Tvärtom finns det ett stort stöd för de befintliga obligatoriska ämnena.

19.3.2 Ett eller flera ämnen?

I direktiven anges inte att utredningen ska föreslå vilket eller vilka estetiska ämnen som ska ingå i alla nationella program men denna fråga bör ändå diskuteras. Bör undervisningen utgå från ett *samlingsämne*, liknande estetisk verksamhet? Eller bör undervisningen utgå från befintliga ämnesplaner för *olika* estetiska ämnen, där skolan eller eleven ges möjlighet att välja ämne? Vilka ämnen bör i så fall vara möjliga att välja?

Eftersom det av direktiven kan utläsas att det estetiska ämnet ska ge utrymme för kreativitet och skapande bedömer utredningen att det inte bör handla om ett renodlat teoretiskt ämne. Utredningen bedömer vidare att inte endast ett konstforms-specifikt ämne bör införas, så att t.ex. alla elever på alla nationella program skulle vara tvungna att läsa ämnet dans. Det är väsentligt att alla ungdomar får komma i kontakt med *olika* kulturella uttryck. Direktiven ger alltså utrymme för att olika estetiska ämnen bör kunna erbjudas. De ger dock även utrymme för att föreslå ett samlingsämne, mer likt det tidigare ämnet estetisk verksamhet.

Enligt uppgifter från Skolverket finns det många ämnen i gymnasieskolan som kan definieras som estetiska ämnen. I samband med att det inom ramen för Gy11 infördes en bestämmelse om att en elev alltid har rätt att läsa minst en kurs i ett estetiskt ämne inom utrymmet för det individuella valet övervägde myndigheten att föreskriva vilka estetiska ämnen som skulle vara aktuella. Det finns dock enligt den information som utredningen har ingen uttömmande lista över estetiska ämnen i gymnasieskolan. Många i utredningens referens- och fokusgrupper ser emellertid att det i första hand bör vara fråga om mer traditionella estetiska bildningsämnen. Det kan då handla om ämnena bild, dans, musik och teater men även om t.ex. media och design. Vissa av dessa ämnen har eleverna redan läst i grundskolan medan de skulle vara nybörjare när det gäller andra ämnen. I utredningens samråd har det betonats att det bör finnas viss möjlighet för eleven att välja estetiskt ämne från ett givet utbud.

Ett alternativ till att erbjuda en möjlighet att välja mellan mer traditionella estetiska ämnen är att erbjuda ett samlingsämne som skolan kan profilera och som kan rymma flera konstarter. Dagens ämne estetisk kommunikation, som i dag ingår i estetiska programmet, är ett sådant ämne som innefattar undervisning i olika konstarter. Det skulle även vara möjligt att utveckla ett nytt, och för ändamålet skraddarsytt, samlingsämne. Vissa aktörer framhåller detta som den bästa lösningen, eftersom det ger eleverna en större bredd och innebär en större flexibilitet för huvudmännen.

Ett estetiskt ämne kan sannolikt fylla olika funktioner på de olika nationella programmen. Det kan finnas argument för att genom viss valbarhet möjliggöra olika lösningar på olika program. Ämnet skulle såväl kunna kopplas till programmets karaktär som

ges utrymme att vara ”något annat”, och därmed innebära en breddning av programmets karaktär.

19.4 Sammanfattande iakttagelser

Ett estetiskt ämne bör enligt regeringen ingå i samtliga nationella program i gymnasieskolan. I dag är utrymmet att läsa ett estetiskt ämne mer begränsat än före Gy11, och allt färre elever läser ett sådant ämne. Detta kan bl.a. innebära att eleverna får ett snävare perspektiv i sin utbildning när det gäller såväl kreativitet som bildning. Att utbildningen ger möjlighet till estetiska uttryck är viktigt. Många intressenter förespråkar att det bör finnas en möjlighet att välja mellan traditionella estetiska ämnen. Vissa menar dock att ett samlingsämne, delvis påminnande om den tidigare kursen estetisk verksamhet, är att föredra eftersom det möjliggör bredd och lokal anpassning.

Som ovan angetts framgår det av utredningens direktiv att utbildningen på de nationella programmen ska bedrivas som heltidsstudier och att ett fullständigt nationellt program omfattar sammanlagt 2 500 gymnasiepoäng. En utgångspunkt i direktiven är samtidigt att de högre krav på yrkeskunskaper som infördes i samband med reformen 2011 så långt möjligt ska värnas. Detta innebär tydliga ramar för utredningens uppdrag.

Utredningen har inte kunnat identifiera något obligatoriskt ämne som bör tas bort. Vissa branschföreträdare är också kritiska till tanken på att införandet av ett estetiskt ämne ska ske på bekostnad av yrkesämnena och menar att det kräver en utökning av utbildningen. Att minska det valbara utrymmet kan dessutom vara komplicerat. Det finns därför stor utrymmesträngsel inom programmen.

20 Introduktionsprogram

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera och, om det finns behov, föreslå hur introduktionsprogrammen kan utvecklas så att de dels bättre svarar mot behoven hos och motiverar de elever som inte är behöriga till ett nationellt program, dels bidrar till att förbättra elevernas studieresultat. Utredningen ska också analysera skärpningen och differentieringen av behörighetskraven för gymnasieskolans högskoleförberedande program och yrkesprogram och, om det finns behov, föreslå förändringar av kraven. Angående nyanlända elever, har utredningen fått i uppdrag att analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen när det gäller rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan.

20.1 Bakgrund

Gymnasieskolans tidigare individuella program (IV), som infördes i början på 1990-talet genom propositionen *Växa med kunskaper*, var tänkt som en samlad strukturell lösning för många olika utbildningsformer. På IV skulle ett brett spektrum av utbildningar anordnas – allt från studier motsvarande heltidsstudier på de nationella programmen till kurser som kompletterade en anställning eller brister från grundskolan. Något gemensamt mål för IV som för de nationella programmen fastslogs inte, eftersom IV syftade till att anpassas för att på olika sätt ge en utbildning inom gymnasieskolan för den som inte önskade studera vid något av de erbjudna nationella programmen.¹

Under perioden 1993–1997 gick ca 5 procent av eleverna direkt från grundskolan till IV. När behörighetsreglerna till gymn-

¹ Prop. 1990/91:85, bet. 1990/91:UbU16, rskr. 1990/91:356.

asieskolan höjdes 1998 ökade gruppen till 8 procent. Under samma tid gick allt färre elever vidare från IV till de nationella programmen. År 1999 inrättades programinriktade individuella program (PRIV), där eleven skulle ges möjlighet att läsa de behörighetsgivande grundskoleämnena där den saknade betyg samtidigt som eleven följde ett nationellt program.² Läsåret 2006/07 gick 16 procent av IV-eleverna på PRIV; de flesta följde då ett yrkesprogram. Samma läsår gick drygt 8 procent från grundskolan direkt till IV. År 2006 tilläts också fristående skolor att inrätta individuella program. Samtidigt blev huvudmännen skyldiga att erbjuda elever på IV heltidsstudier som en åtgärd för att säkerställa kvaliteten i utbildningen.³

Alla elever på IV var dock inte obehöriga till ett nationellt program; 2005 var ca 45 procent av eleverna behöriga (12 800 elever). Av den gruppen var några s.k. *väntare* som väntade på att få komma in på önskat program, några var s.k. *bytare*, som väntade på att få byta program, medan andra var s.k. *avbrytare*, som hade avbrutit sina studier och inte visste vad de ville göra i stället. De obehöriga eleverna var ofta elever i behov av stöd eller särskilt stöd. Det kunde t.ex. handla om elever med olika diagnoser och elever som befann sig på gränsen mellan särskolan och de nationella programmen. Det kunde också handla om elever med sociala problem, omotiverade elever eller elever som invandrat sent till Sverige. För den senare elevgruppen kom det så småningom att bli allt vanligare att skolorna erbjöd en introduktionskurs för invandrare (IVIK).⁴

Ungefär 30 procent av eleverna på IV återfanns på ett nationellt program ett år senare. Dessa elever hade då ofta svårt att fullfölja studierna på det nationella programmet. 27 procent av eleverna på IV i år 1 2005, hade ett år senare valt att i stället lämna gymnasieskolan helt.⁵

När den tidigare Gymnasieutredningen (U 2007:01) fick i uppdrag att se över IV konstaterade utredningen att både skolor och kommuner brast i sin hantering av elever på IV och av unga utanför gymnasieskolan. En viktig erfarenhet hos utredningen var att elever som avbrutit studier på ett nationellt program för att gå över till IV

² Prop. 1998/99:110.

³ SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola. Se också prop. 2003/04:140.

⁴ SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

⁵ SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

var svåra att vinna tillbaka till de nationella programmen. Elever med ofullständiga grundskolebetyg gick i högre utsträckning över till de nationella programmen än de som avbrutit sina studier på nationella program.⁶

Utredningen konstaterade vidare att organiseringen och innehållet på IV tenderade att skilja sig åt både mellan och inom kommuner i landet. Man fann att elever följde IV av många olika skäl och att målgruppen på IV var en heterogen grupp med många olika behov. Enligt utredningen blandades omotiverade elever med ambitiösa elever som endast saknade ett fåtal betyg, eller med elever som hade invandrat sent och därför hade svårt med svenska språket. Utredningen konstaterade således att samtidigt som många elever på IV var behöriga till nationella program var många inte aktuella för att övergå till de nationella programmen (eller ett specialutformat program) och fullfölja utbildningen, vilket kunde ses som det främsta syftet med IV. Trots att personalen inom IV lyckades få dessa elever att fungera bättre i samhället så sågs eleverna som ett misslyckade i statistiken, menade utredningen. Syftet med IV var allt för snävt och slutsatserna som utredningen drog var att IV behövde ersättas med insatser som bättre tillgodosåg de olika behov som eleverna på IV hade.⁷

20.1.1 Fem nya introduktionsprogram införs

Mot bakgrund av de problem som identifierats föreslog utredningen att tre nya spår skulle ersätta IV:

1. Elever som inte uppnådde behörighetskraven till de nationella programmen men bedömdes ha förutsättningar att inom maximalt ett år uppnå behörighet, skulle erbjudas ett *preparandår* inom grundskolan.
2. Elever som inte bedömdes ha förutsättningar att inom ett år uppnå sådan behörighet, eller som av särskilda skäl inte kunde fullfölja ett nationellt program, skulle erbjudas ett *individuellt alternativ* inom gymnasieskolan.

⁶ SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

⁷ SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

3. Elever som invandrat sent till Sverige föreslogs få en *programintroduktion* inom ramen för det individuella alternativet.⁸

I propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* som föregick gymnasiereformen 2011, var emellertid regeringens hållning att IV tillfälligt skulle behållas i sin befintliga form. Bedömningen var att utbildningsalternativ för elever som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program borde beredas vidare. Flera av remissinstanserna var dock positiva till utredarens förslag.⁹

I departementspromemorian *Särskilda program och behörigheter till yrkesprogram* från 2009 behandlades IV åter, vilket i huvudsak kom att ligga till grund för det som senare kom att benämnas *introduktionsprogram*.¹⁰ Genom att riksdagen beslutade om propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* kunde också förslagen i promemorian antas. I propositionen hänvisade regeringen till att många elever inte uppnår tillräckliga resultat för att kunna övergå till ett nationellt program, vilket var det huvudsakliga syftet med IV. Syftet bidrog snarare till låg måluppfyllelse genom att det för vissa elever medförde fel fokus. Enligt regeringens mening var inte alla elever inom IV i behov av en utbildning som gav behörighet till ett nationellt program. De var snarare i behov av en individanpassad studieväg som dels bidrog till bättre möjligheter till etablering på arbetsmarknaden, dels gav en så god grund för fortsatt utbildning som möjligt.¹¹

Genom propositionen antogs förslag om en *preparandutbildning* om högst ett år inom gymnasieskolan för den elev som fullföljt årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett visst nationellt program. Regeringen ansåg, till skillnad från utredaren, att det inte var logiskt att elever som bedömdes klara av att bli behöriga inom ett år skulle vara kvar i grundskolan medan andra som bedömdes befinna sig längre från ett nationellt program skulle placeras inom gymnasieskolan. Programmets placering i gymnasieskolan skulle också underlätta för inkluderingen av gymnasiekurser samt för övergången från preparandutbildningen till ett nationellt program.

⁸ SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

⁹ Prop. 2008/09:199.

¹⁰ I promemorian föreslogs bl.a. att programmen skulle heta *särskilda program*.

¹¹ Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:371.

Programmet skulle däremot inte vara aktuellt för elever som redan är behöriga till ett sådant program men som önskar bli behöriga till ett annat. Regeringen underströk också att elever på programmet skulle förutsättas vara studiemotiverade med en klar ambition att nå behörighet till ett visst nationellt program, trots att eleverna sannolikt skulle komma att ha varierad studiebakgrund.¹²

Genom propositionen antogs också förslag om ett *programinriktat individuellt val* för elever som inte är behöriga till ett yrkesprogram men som har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska eller matematik samt godkända betyg i minst fyra andra ämnen. För elever som har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik, skulle i stället krävas godkända betyg i minst tre andra ämnen. Avsikten med programmet var en sökbar yrkesprogramsinriktad utbildning genom vilken eleven skulle uppnå behörighet till ett yrkesprogram så snabbt som möjligt.¹³

Vidare infördes en *yrkesintroduktion* för elever som inte uppnår behörighet till yrkesprogram, med syftet att eleven skulle få en yrkesinriktad utbildning som skulle underlätta för eleven att etablera sig på arbetsmarknaden eller som skulle leda till studier på ett yrkesprogram. Regeringen bedömde att inte alla elever kommer att uppnå behörighet till nationella program. Därför menade regeringen att det bör finnas alternativ för dessa elever att få en utbildning som syftar till att etablera sig på arbetsmarknaden.¹⁴

Ett *individuellt alternativ* infördes också, med syftet att eleven skulle gå vidare till yrkesintroduktion, annan utbildning eller arbetsmarknaden. Programmet var avsett för obehöriga elever i behov av extra motivationshöjande insatser vilka önskar gå en utbildning av mer generell karaktär.¹⁵

Slutligen antogs förslag om en *språkin introduktion* för nyanlända ungdomar som saknar de godkända betyg som krävs för behörighet till nationellt program. Syftet var att dessa ungdomar skulle få en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilket kunde

¹² Prop. 2009/10:165.

¹³ Prop. 2009/10:165.

¹⁴ Prop. 2009/10:165.

¹⁵ Prop. 2009/10:165.

möjliggöra för dem att komma vidare till ett nationellt program eller till annan utbildning.¹⁶

De fem introduktionsprogrammen ersatte därmed individuella program. Alla programmen skulle inte syfta till en övergång till ett nationellt program och alla programmen skulle i huvudsak avse obehöriga elever, vilket kan ses som de största skillnaderna gentemot tidigare individuella program. Modellen med introduktionsprogram kom att bli relativt unik i en internationell jämförelse.¹⁷

20.2 Introduktionsprogrammets form i dag

Hemkommunen är skyldig att erbjuda preparandutbildning, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion. En kommun som anordnar ett yrkesprogram får anordna programinriktat individuellt val som är inriktat mot yrkesprogrammet.¹⁸ En fristående gymnasieskola som anordnar ett nationellt program får också anordna preparandutbildning, individuellt alternativ och språkintröduktion. Därtill kan en fristående skola anordna yrkesintroduktion samt programinriktat individuellt val som är inriktat mot ett yrkesprogram som skolan erbjuder.¹⁹ Programinriktat individuellt val ska utformas för en grupp elever och yrkesintroduktion får utformas för en grupp elever eller för en enskild elev. Övriga introduktionsprogram ska utformas för en enskild elev.²⁰

Utbildningen på introduktionsprogrammen ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Omfattningen kan dock minskas om en elev begär det och huvudmannen finner det förenligt med syftet med elevens utbildning.²¹

Huvudmannen ska upprätta en plan för utbildningen och varje elevs utbildning på ett introduktionsprogram ska följa den beslutade utbildningsplanen. Därtill ska det också upprättas en individuell studieplan för den enskilda eleven.²² Rektorn ansvarar för att

¹⁶ Prop. 2009/10:165.

¹⁷ Bilaga 7.

¹⁸ 17 kap. 16 § skollagen (2010:800).

¹⁹ 17 kap. 28 § skollagen (2010:800).

²⁰ 17 kap. 4 § skollagen (2010:800).

²¹ 17 kap. 6 § skollagen (2010:800).

²² 17 kap. 7 § skollagen (2010:800).

studieplan upprättas i dialog med eleven och revideras vid behov.²³ På introduktionsprogrammen blir utbildningsplanen och de individuella studieplanerna särskilt viktiga eftersom det inte finns någon fast programstruktur eller examensmål för respektive program.

Preparandutbildning är det enda av programmen som har en tidsgräns: Programmet ska pågå i högst ett år. Om huvudmannen finner att det finns synnerliga skäl får dock utbildningen förlängas till två år.²⁴ Exempel på synnerliga skäl kan vara svår sjukdom, dödsfall inom familjen och liknande omständigheter.²⁵ Huvudmannen kan även, om den finner att det finns synnerliga skäl till detta, ta emot ungdomar som uppfyller behörighetskraven för ett yrkesprogram till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.²⁶

Efter avslutad utbildning på ett introduktionsprogram ska rektor utfärda ett *gymnasieintyg* som visar vilken utbildning eleven har fått och vilka betyg den har uppnått. Om eleven i stället avbryter sina studier på ett introduktionsprogram och inte fullföljer sin individuella studieplan eller övergår till ett nationellt program ska eleven få en *sammanställning* över vilka delar av utbildningen eleven fullföljt.²⁷ Vidare ska en elev som läst grundskoleämnen utan att uppnå godkänt betyg ges en *skriftlig bedömning* av sin kunskapsutveckling i varje sådant ämne.²⁸

20.2.1 Erfarenheter av introduktionsprogram

En ökning av andelen elever

Efter införandet av introduktionsprogrammen har en ökning skett av andelen elever inom utbildningen jämfört med andelen elever som studerade vid det tidigare IV. Ökningen har flera förklaringar, varav de höjda behörighetskraven till de nationella programmen är en. Den främsta förklaringen ligger emellertid i att andelen nyanlända elever har ökat markant de senaste åren, av vilka majori-

²³ Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

²⁴ 17 kap. 5 § skollagen (2010:800).

²⁵ Prop. 2009/10:165.

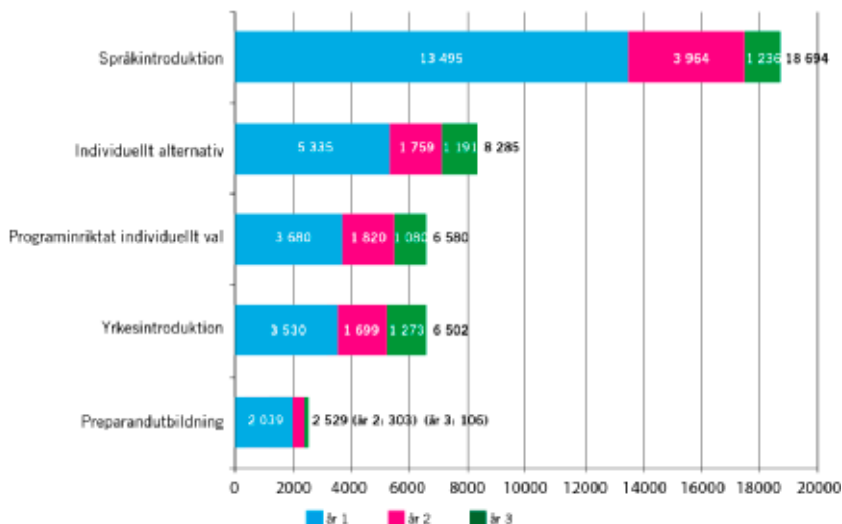
²⁶ 17 kap. 11 § skollagen (2010:800).

²⁷ 8 kap. 21 och 22 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

²⁸ 8 kap. 20 § gymnasieförordningen (2010:2039).

teten börjar på språkintröduktion.²⁹ Av figur 20.1 nedan framgår fördelningen av antalet eleverna på introduktionsprogrammen läsåret 2015/16.

Figur 20.1 Antal elever per program med markering för respektive år, läsåret 2015/16³⁰



Källa: Skolverket.

Lsåret 2015/16 var 42 590 elever registrerade på något av de fem introduktionsprogrammen. Av dessa gick 28 078 elever i år 1, 9 607 gick i år 2 och 4 905 i år 3. Språkintröduktion utgjorde det största introduktionsprogrammet med nästan 18 700 elever. Därefter följde individuellt alternativ med ca 8 300 elever, följt av programinriktat individuellt val och yrkesintröduktion vilka var jämnstora med ca 6 500 elever. Minst av introduktionsprogrammen var preparandutbildningen med totalt ca 2 500 elever.³¹

Totalt har andelen elever på introduktionsprogrammen av samtliga elever i gymnasieskolans år 1 ökat sedan läsåret 2011/12 från 17,7 procent till 22,6 procent läsåret 2015/16, dvs. en ökning med 4,9 procentenheter. Om språkintröduktion räknas bort har

²⁹ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

³⁰ Skolverket: Elever i gymnasieskolan läsåret 2015/16, dnr 5.1.1-2015:731. 2016.

³¹ Skolverket: Elever i gymnasieskolan läsåret 2015/16, dnr 5.1.1-2015:731. 2016.

eleverna på introduktionsprogrammen i år 1 ökat med 0,5 procentenheter. Under läsåret 2015/16 gick ungefär var tionde elev i gymnasieskolan på språkintröduktion.³² Tillsammans motsvarar den totala andelen elever på introduktionsprogram ca 13 procent av samtliga elever som var registrerade i gymnasieskolan hösten 2015.

Fyra elevgrupper är mer representerade

Fyra elevgrupper är mer förekommande på introduktionsprogrammen än andra:

- elever med utländsk bakgrund
- pojkar
- elever med föräldrar med låg utbildningsbakgrund
- elever med låga meritvärden från grundskolan.

En större andel av eleverna på introduktionsprogrammen har utländsk bakgrund jämför med de nationella programmen. Totalt 64 procent av eleverna som gick ett introduktionsprogram läsåret 2015/16 var antingen födda utomlands eller hade två utrikesfödda föräldrar. På de nationella programmen var motsvarande andel 23 procent för de högskoleförberedande programmen respektive 17 procent för yrkesprogrammen.³³ Den höga andelen på introduktionsprogrammen har sin grund i att i huvudsak alla elever på språkintröduktion har utländsk bakgrund. I kapitel 4 redogörs för mer om detta. Efter språkintröduktion återfanns högst andel elever med utländsk bakgrund på preparandutbildning (60 procent), följt av yrkesintröduktion (53 procent) och programinriktat individuellt val (43 procent). Minst andel elever med utländsk bakgrund fanns på individuellt alternativ (36 procent).³⁴

Även gruppen pojkar växer i antal på introduktionsprogrammen. Den totala ökningen elever i år 1 från läsåret 2014/15 till läsåret 2015/16 var ca 2 500 elever; av dessa var 600 flickor och 2 000

³² Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016 och www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625 hämtad 2016-09-19.

³³ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

³⁴ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

pojkar.³⁵ På språkintröduktion är skillnaderna som allra störst – där är 67 procent av eleverna pojkar. Minst skillnad finns på preparandutbildning.³⁶ Den stora ökningen har sin förklaring i att en stor andel av de nyanlända eleverna är just pojkar.

Elever vars föräldrar har låg utbildningsbakgrund är överrepresenterade på introduktionsprogrammen jämfört med de nationella programmen. Cirka 16 procent av eleverna på introduktionsprogrammen läsåret 2015/16 hade föräldrar med eftergymnasial utbildning, vilket kan jämföras med 34 procent av eleverna på yrkesprogrammen och 63 procent av eleverna på de högskoleförberedande programmen.³⁷

Det genomsnittliga meritvärdet för elever på introduktionsprogram är också lägre jämfört med för elever på nationella program. Elever på introduktionsprogram har ett genomsnittligt meritvärde på 94,³⁸ vilket kan jämföras med 217 som är det genomsnittliga meritvärdet för alla elever som avslutade årskurs 9 vårterminen 2015.³⁹ Av tabell 20.1 nedan, framgår ett förbättrat genomsnittligt meritvärde hos eleverna på introduktionsprogrammen mellan läsåren 2011/12 och 2014/15 generellt och i synnerhet för elever på preparandutbildning. Yrkesintroduktion visar dock en tillfällig svacka mellan läsåren 2013/14 och 2015/16.⁴⁰

³⁵ www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625

³⁶ Skolverket: Elever i gymnasieskolan läsåret 2015/16, dnr 5.1.1-2015:731. 2016.

³⁷ www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625 hämtad 2016-09-30. Uppgifter saknas dock för en större andel elever på språkintröduktion.

³⁸ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

³⁹ Skolverket: Slutbetyg i grundskolan, våren 2015, dnr 5.1.1- 2015:1103. 2015.

⁴⁰ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

Tabell 20.1 Genomsnittligt meritvärde⁴¹ från grundskolan för elever i år 1

| | 11/12 | 12/13 | 13/14 | 14/15 | 15/16 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Preparandutbildning | 91,9 | 96,9 | 105,5 | 110,1 | 114,1 |
| Individuellt alternativ | 71,3 | 73,9 | 78,3 | 79,2 | 83,8 |
| Yrkesintroduktion | 48,2 | 52,4 | 58,5 | 52,2 | 57,1 |
| Programinriktat individuellt val | 116,1 | 118,8 | 120,7 | 122,1 | 124,2 |
| Språkintrouktion | – | – | – | – | – |

Liten andel behöriga elever på introduktionsprogram

Ett förtydligande i och med införandet av introduktionsprogrammen var att behöriga elever skulle ges det stöd de behöver inom ramen för de nationella programmen och inte skrivas över till ett introduktionsprogram. Därför reglerades att behöriga elever enbart kan tas in på introduktionsprogram om det finns synnerliga skäl. Skolverkets statistik visar att av de elever som gick på introduktionsprogram hösten 2014 var drygt 3 procent behöriga till yrkesprogram och majoriteten av dessa var dessutom behöriga till något högskoleförberedande program. Högst andel behöriga elever fanns inom individuellt alternativ (9,7 procent) och preparandutbildningen (5,6 procent).⁴² När det gäller preparandutbildning är detta logiskt, eftersom eleven kan vara behörig till ett yrkesprogram men ha som mål att bli behörig till ett högskoleförberedande program. Andelen behöriga till ett nationellt program på introduktionsprogrammen kan bedömas som en relativt liten grupp. Siffrorna kan jämföras med tidigare individuella program där 45 procent av eleverna var behöriga till ett nationellt program 2005.

Offentliga skolor och programinriktat individuellt val är vanligast

Läsåret 2015/16 anordnades introduktionsprogram i 255 av landets kommuner, fördelat på 885 skolenheter. Antalet skolkommuner som erbjuder gymnasieutbildning för obehöriga elever har minskat

⁴¹ Meritvärdet av grundskolans eller specialskolans betyg utgörs av summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg.

⁴² Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

något sedan introduktionsprogrammen infördes. Antalet skolenheter har emellertid ökat från 553 till 885.

Det program som erbjuds i högst uträkning av introduktionsprogrammen är programinriktat individuellt val, vilket återfanns på 506 skolenheter för elever i år 1 läsåret 2015/16. Näst oftast erbjuds yrkesintroduktion, vilket förekommer på 349 skolenheter.⁴³ Skolverket menar att en sannolik orsak till att skolor erbjuder dessa program i störst utsträckning är att skolorna kan använda dem som extra elevunderlag till sina yrkesprogram. En annan förklaring är att skolorna kan erbjuda programmen utifrån befintliga resurser och befintlig bemanning.⁴⁴ Efter programinriktat individuellt val och yrkesintroduktion erbjuds individuellt alternativ, följt av språkintröduktion och preparandutbildning. Det är emellertid flest skolkommuner som anordnar språkintröduktion.⁴⁵

Övergång till nationella program sker främst efter två år

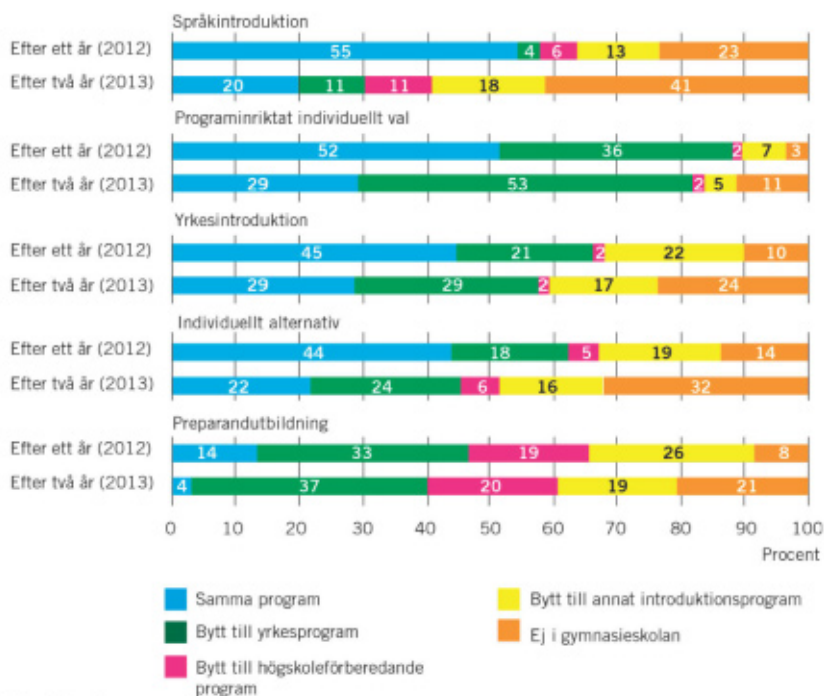
Statistiken över introduktionsprogramselevernars övergång till nationella program är än så länge begränsad eftersom det endast är ett par elevkullar som gått igenom gymnasieskolan efter 2011. Av figur 20.2 nedan framgår hur de elever som var nybörjare på ett introduktionsprogram läsåret 2011/12 fördelade sig ett respektive två år efter starten.

⁴³ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

⁴⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

⁴⁵ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

Figur 20.2 Andel nybörjare hösten 2011 som efter ett år respektive två år gick kvar på samma introduktionsprogram, hade bytt program eller inte var kvar i gymnasieskolan, procent⁴⁶



Källa: Skolverket.

Av figur 20.2 ovan, framgår att av nybörjarna på introduktionsprogrammen 2011/12 övergick högst andel elever till ett nationellt program från preparandutbildningen efter det första året. Därefter skedde övergången från programinriktat individuellt val, medan språkintröduktion var det program varifrån lägst andel övergick till nationellt program. Språkintröduktion var därmed det program på vilket högst andel elever stannade kvar efter det första året. En naturlig orsak till detta kan vara att eleverna utöver grundskoleämnen också ska lära sig ett nytt språk.

Även efter två år stod preparandutbildningen och programinriktat individuellt val för högst övergång till nationella program, medan språkintröduktion stod för lägst övergång. En nästan lika

⁴⁶ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

liten andel elever hade övergått från yrkesintroduktion och individuellt alternativ till ett nationellt program efter två år.

Flest avbryter från språkin introduktion

När det gäller andelen elever som lämnat gymnasieskolan helt står eleverna på språkin introduktion för den största andelen avbrott. Enligt figur 20.2 ovan var 23 procent inte längre kvar i gymnasieskolan ett år efter starten. Efter två år hade 41 procent av eleverna lämnat helt. Det stora tappet kan ha flera olika orsaker. Av Skolverkets statistik framgår att 2 procent av eleverna arbetar och 3 procent befinner sig inom komvux eller annan utbildning, ett år senare. För ca 10 procent saknas uppgifter om sysselsättning. Av de elever som inte befann sig i gymnasieskolan ett år efter start var nästan 80 procent 18 år eller äldre när de påbörjade språkin introduktionen. Cirka en fjärdedel av dessa elever studerade då i stället inom komvux eller på en annan utbildning medan knappt 10 procent arbetade. För nästan hälften av eleverna saknas uppgift om sysselsättning. De yngre eleverna var således i högre utsträckning kvar på introduktionsprogrammet eller på ett nationellt program.⁴⁷

Av statistiken i figur 20.2 ovan framgår också att 55 procent av eleverna på språkin introduktion var kvar på programmet ett år efter start, medan 10 procent hade övergått till ett nationellt program. I de fall dessa elever byter till ett nationellt program efter det första året väljer en något högre andel att studera vid ett högskoleförberedande program. När eleverna övergår till ett nationellt program efter två år är det däremot ingen skillnad avseende val av programtyp.⁴⁸

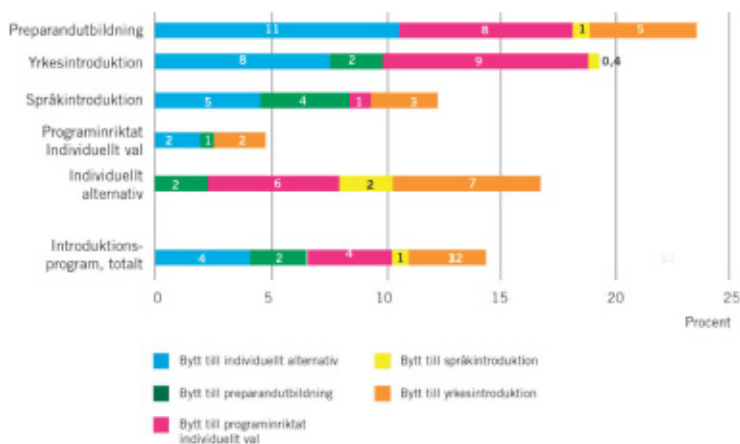
Högst andel byter till individuellt alternativ

Det sker många byten mellan de olika introduktionsprogrammen. Nedan redogörs för hur eleverna rör sig mellan de olika introduktionsprogrammen.

⁴⁷ Skolverket: Språkin introduktion, rapport 436. 2016.

⁴⁸ Efter tre år har de flesta eleverna valt ett yrkesprogram, och ju längre tid eleverna tillbringat på språkin introduktion, desto större är chansen att eleven övergår till yrkesprogram i stället för till ett högskoleförberedande program.

Figur 20.3 Andel nybörjare i år 1 hösten 2012 som ett år senare bytt till annat introduktionsprogram, redovisning per program som eleven började på, procent⁴⁹



Källa: Skolverket.

Av figur 20.3 ovan framgår att i den utsträckning byten mellan programmen skedde mellan 2012 och 2013, bytte högst andel av eleverna från preparandutbildning. Av andelen elever på preparandutbildning som bytte till ett annat introduktionsprogram bytte 11 procent till individuellt alternativ. Preparandutbildning var således det program högst andel bytte från men i lägst andel till, om man bortser från språkintröduktion, varifrån en stor andel byter från. Individuellt alternativ och yrkesintroduktion är de program som högst andelar elever bytt både till och från, medan programinriktat individuellt val är det program som en mindre andel elever bytt från men en förhållandevis hög andel bytt till. Bytesmönstren är i stort sett oförändrade jämfört med de elever som påbörjade ett introduktionsprogram läsåret 2011/12.⁵⁰

När det gäller språkintröduktion har Skolverket i en särskild rapport visat att nybörjarna från läsåret 2011/12 fram till nybörjarna läsåret 2014/15 i första hand bytte till individuellt alternativ, följt av preparandutbildning och yrkesintroduktion.⁵¹

⁴⁹ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

⁵⁰ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

⁵¹ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

Byten sker sällan under ett pågående läsår

Skolverket har konstaterat att en relativ liten andel elever byter program *under* pågående läsår. Av de elever som var nybörjare på ett introduktionsprogram i september 2012 gick 85 procent kvar på samma program i juni 2013. Det kan jämföras med att 57 procent av samma elevgrupp i oktober 2013 hade bytt till ett annat program eller avslutat sina studier.⁵² Byten mellan introduktionsprogram under läsåret gäller för det mesta byten till individuellt alternativ. För eleverna inom individuellt alternativ sker byten främst till yrkesintroduktion. Byten sker då i början eller i slutet av en termin.⁵³

Marginella skillnader mellan senare nybörjare

När det gäller fördelningen av nybörjarna 2012/13 är skillnaderna små jämfört med nybörjarna 2011/12. Skillnaderna är marginellt positiva när det gäller övergången till nationella program, jämfört med figur 20.2. En något större andel elever har övergått till ett nationellt program från preparandutbildning, individuellt alternativ och programinriktat individuellt val, medan en något mindre andel har övergått från språkintrouktion och yrkesintroduktion. Utmärkande är att på samtliga program har en större andel elever lämnat gymnasieskolan helt, jämfört med för den första elevkullen nybörjare. Skillnaderna är emellertid även här små.⁵⁴

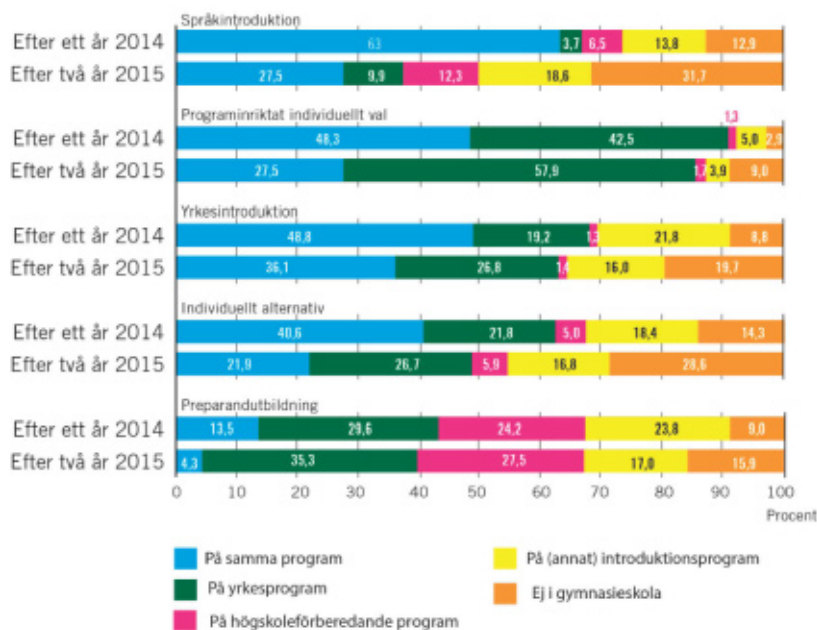
Nedan redogörs för fördelningen nybörjarna läsåret 2013/14.

⁵² Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

⁵³ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

⁵⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

Figur 20.4 Andel av nybörjarna hösten 2013 som efter ett respektive två år gick kvar på samma program, hade bytt program, eller inte var kvar i gymnasieskolan, procent⁵⁵



Källa: Skolverket.

Även när det gäller fördelning av nybörjarna 2013/14 ett år senare, vilka redovisas i figur 20.4 ovan, framgår marginella skillnader gentemot tidigare årskull, vilket redogjordes för i figur 20.3. En något mindre andel elever har dock lämnat gymnasieskolan samtidigt som en något högre andel elever är kvar på samma program. När det gäller övergång till nationella program är skillnaderna små.

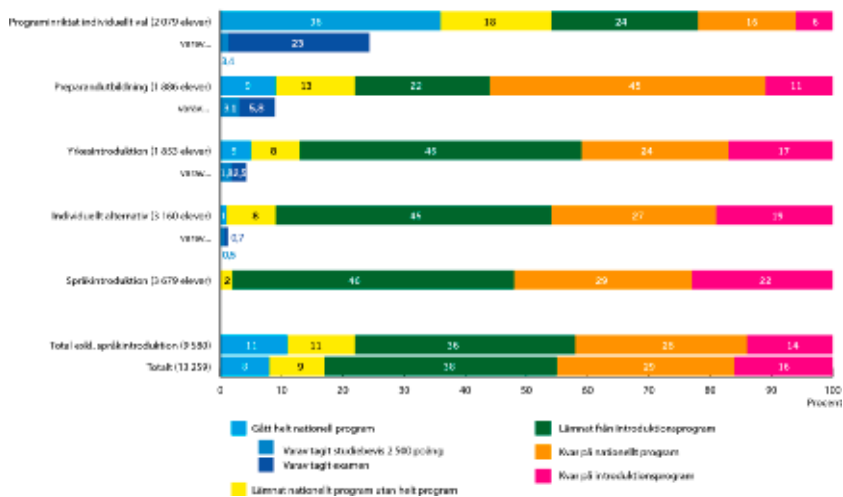
När det gäller statistiken över fördelningen av nybörjarna 2014/15 ett år senare har Skolverket visat i sin uppföljning av gymnasieskolan att skillnaderna från föregående årskull är marginella.⁵⁶

Nedan redogörs för fördelningen av nybörjarna läsåret 2011/12 det fjärde studieåret.

⁵⁵ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

⁵⁶ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

Figur 20.5 Andel nybörjare på introduktionsprogram hösten 2011 som är kvar respektive inte kvar i gymnasieskolan det fjärde studieåret samt deras senaste utbildningsform, procent⁵⁷



Källa: Skolverket.

Högst andel med examen från programinriktat individuellt val

Av figur 20.5 ovan framgår att av nybörjarna 2011/12 var nästan hälften kvar i gymnasieskolan efter tre år, alltså det fjärde studieåret, dvs. hösten 2014. Totalt 16 procent av eleverna gick kvar på ett introduktionsprogram medan 29 procent av dem som var kvar i gymnasieskolan hade övergått till ett nationellt program och gick kvar på programmet det fjärde studieåret, varav majoriteten gick på ett yrkesprogram.

Totalt 9 procent hade lämnat ett nationellt program utan att gå hela dess omfattning och var därmed inte längre inskrivna i gymnasieskolan. Totalt 38 procent av eleverna hade inte övergått till ett nationellt program och var inte heller inskrivna i gymnasieskolan längre; ca tre fjärdedelar av dessa var inskrivna i gymnasieskolan i minst två år. Totalt ca 8 procent hade övergått till ett nationellt program och gått ut med examen (5 procent) eller studiebevis om 2 500 poäng (3 procent) efter tre år.

⁵⁷ Skolverket: Uppföljning hösten 2014 av introduktionsprogrammets första kull, dnr 2014:55. 2015.

Sammantaget bör nämnas att språkinstruktionen bidrar till att den totala statistiken ser något mer negativ ut än om språkinstruktion exkluderas. Om språkinstruktionseleverna inte räknas in blir andelen elever på introduktionsprogram som uppnått examen efter tre år ca 7 procent i stället för ca 5 procent.

Av figur 20.5 framgår också stora skillnader mellan programmen. Programinriktat individuellt val var det program varifrån högst andel elever nådde examen efter tre år, nästan var fjärde elev. När det gäller preparandutbildningen, som syftar till att eleverna ska bli behöriga inom ett år, befinner sig nästan hälften av eleverna fortfarande på ett nationellt program det fjärde studieåret. Ungefär 70 procent av dessa gick då på yrkesprogram och 75 procent gick i år 3. Totalt hade nästan 10 procent av eleverna på preparandutbildningen gått ett helt nationellt program efter tre år, varav ca hälften uppnått en examen.⁵⁸

Svårt att veta om syftet med utbildningen är uppnått när elever lämnar yrkesintroduktion och individuellt alternativ

När det gäller yrkesintroduktion, som kan syfta till att förbereda eleven för arbetsmarknaden eller annan utbildning, har nästan hälften av eleverna lämnat introduktionsprogrammet efter tre år. Av statistiken går dock inte att utläsa om eleverna uppnått syftet med sin utbildning; några sådana uppföljningar har i dagsläget inte kunnat göras. Cirka 25 procent av eleverna befinner sig emellertid på ett nationellt program det fjärde studieåret, vilket också kan vara ett syfte med programmet. Även när det gäller individuellt alternativ, som precis som yrkesintroduktion kan syfta till att förbereda för arbetsmarknaden eller annan utbildning, har nästan hälften lämnat programmet utan att övergå till ett nationellt program. Inte heller här framgår om syftet med utbildningen har uppnåtts. Ungefär lika stor andel som av yrkesintroduktionseleverna, 25 procent, gick på ett nationellt program det fjärde studieåret. En något högre andel av eleverna från individuellt alternativ gick dock på ett högskoleförberedande program, 0,7 procent av dessa nådde examen efter tre år. För individuellt alternativ finns också statistik

⁵⁸ Skolverket: Uppföljning hösten 2014 av introduktionsprogrammets första kull, dnr 2014:55. 2015.

för andel med examen för nybörjarna 2012/13, vilket visar att skillnaderna även här är marginella jämfört med den tidigare årskullen.⁵⁹

Elever på språkintröduktion har en lång väg till examen

Elever på språkintröduktion har ibland en lång väg till nationella program eftersom de utöver ämneskunskaperna även ska lära sig ett nytt språk. Eleverna på språkintröduktion gick, sannolikt av just den anledningen, i högre utsträckning kvar på intröduktionsprogrammet det fjärde studieåret, jämfört med eleverna på övriga intröduktionsprogram. Nästan hälften av eleverna har emellertid lämnat språkintröduktion helt utan att påbörja ett nationellt program efter tre år.

Ungefär hälften av nybörjarna 2011/12 var yngre än 17 år när de började på språkintröduktion.⁶⁰ Näst intill ingen av de elever som var äldre än 18 år när de började språkintröduktion var registrerade i gymnasieskolan efter tre år, vilket kan jämföras med nästan hälften av dem som var yngre än 17 år när de började. För ca 20 procent av de elever som påbörjade språkintröduktion hösten 2011 och inte var registrerade i gymnasieskolan tre år senare saknas dock uppgifter om sysselsättning.⁶¹

Efter fyra år har över hälften av nybörjarna 2011/12 som var yngre än 17 år när de påbörjade språkintröduktion lämnat gymnasieskolan helt. Totalt 34 procent studerade vid ett nationellt program medan 15 procent var kvar på ett intröduktionsprogram. I de senare fallen rörde det sig främst om yrkesintröduktion och programinriktat individuellt val.⁶²

Vidare uppnådde inte någon av nybörjarna 2011/12 examen eller studiebevis inom tre år. Fyra år efter start hade emellertid 7 procent av nybörjarna uppnått examen, medan 2 procent hade fått ett studiebevis.⁶³

⁵⁹ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

⁶⁰ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁶¹ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁶² Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016; statistik saknas över sysselsättning för de elever som inte längre fanns registrerade i gymnasieskolan.

⁶³ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

20.3 Stora utmaningar – en fördjupad bild

20.3.1 Språkintröduktion

Språkintröduktion har ett tydligare och snävare syfte än övriga intröduktionsprogram eftersom programmet syftar till att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket.⁶⁴ Programmet ska 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.⁶⁵ Språkintröduktion kan också kombineras med utbildning i svenska för invandrare (sfi) och motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen.⁶⁶ Hemkommunen får också erbjuda språkintröduktion till elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.⁶⁷

En ökad andel nyanlända medför utmaningar för huvudmän

Under 2015 växte antalet nyanlända i Sverige kraftigt. Många av dessa är i gymnasieåldern och de allra flesta tillhör målgruppen för språkintröduktion (se vidare i kapitel 4 och 9).

I april 2016 redovisade Skolverket en rapport om språkintröduktionen.⁶⁸ Verket konstaterar i rapporten att huvudmän och skolor upplever svårigheter att hantera den stora mängden nyanlända elever. Alla utmaningar är dock inte nya utan förekom redan innan den stora tillströmningen av nyanlända elever.⁶⁹

En heterogen grupp försvårar individanpassning

Skolverket genomförde 2014 en enkät bland rektorer som syftade till att kartlägga de största utmaningarna med intröduktionsprogrammen. Enligt enkäten skiljer sig språkintröduktionseleverna från övriga elever på intröduktionsprogrammen, genom att stöd-

⁶⁴ 17 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁶⁵ 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁶⁶ 6 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039)

⁶⁷ 17 kap. 16 § skollagen (2010:800)

⁶⁸ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁶⁹ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

behovet inte upplevs som den största utmaningen. Stödbehovet nämns först på tredje plats (66 procent). Den största utmaningen uppges i stället vara elevgruppens heterogenitet (72 procent). Eleverna kan t.ex. ha mycket varierande utbildningsbakgrund.⁷⁰ I både Syrien och Afghanistan ska elever, enligt de formella utbildningssystemen, gå totalt tolv år i skolan, varav det sista tre åren på gymnasial nivå.⁷¹ Det är emellertid svårt att veta i vilken utsträckning en sådan skolgång har varit möjlig de senaste åren i dessa länder på grund av pågående väpnade konflikter.⁷² Elever kan också ha varierad kunskap om det svenska utbildningssystemet och vara olika motiverade att gå i skolan, vilket ställer särskilt stora krav på lärarnas förmåga att individanpassa utbildningen.⁷³

Elevers läs- och skrivsvårigheter upplevs också som en stor utmaning. Vad gäller elevernas osäkerhet på vad de vill upplevs det vara en mindre utmaning.⁷⁴ Bilden har bekräftats i flera av utredningens möten med nyanlända elever, av vilka det framgår att många av eleverna har såväl en klar bild av vad de vill arbeta med i framtiden, som motivation att nå dit.

Brist på systematisk kartläggning och bedömning

Huvudmän och skolenheter har stor frihet att organisera språkintroduktionens innehåll. Vad gäller mottagande finns det kommuner med särskilda mottagningsenheter där eleverna får information om utbildningssystemet och där elevens kunskaper kartläggs för att de ska kunna gå vidare till språkintröduktion på en annan skolenhet. På mottagningsenheterna kartläggs också elevernas sociala situation och hälsotillstånd. I vissa kommuner finns gymnasieskolor som enbart erbjuder språkintröduktion där eleverna kan påbörja sin utbildning innan de går vidare till en annan skola i kommunen. I andra mindre kommuner är språkintröduktion det enda programmet som erbjuds. Det finns således en stor

⁷⁰ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁷¹ Uppgifter från Universitets- och högskolerådet till utredningen, dnr Komm2016/01287.

⁷² Projektet Invandrarindex arbetar för tillfälligt med en enkät för elever på språkintröduktion där frågan om utbildningsbakgrund finns med.

⁷³ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁷⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

variation vad gäller huvudmännens organisering.⁷⁵ En sådan flexibilitet har i utredningens samråd och av Skolverket framhållits som någonting positivt.⁷⁶

Skolverket konstaterar att det är svårt att bedöma elevernas språkkunskaper och övriga kunskaper vid mottagandet, inte minst när det kommer till att bedöma hela eller delar av utländska utbildningar för att få veta vilka kunskaper eleverna har med sig från sitt hemland. I dag får varje huvudman eller skola skapa sitt eget system, vilket gör att mottagandet riskerar att inte bli likvärdigt. Enligt både Skolverket och utredningen finns det ett stort behov av tydligare riktlinjer och stödmaterial för att kommunernas bedömningar ska bli likvärdiga. Många efterlyser en statlig funktion med kunskap om utländska utbildningar på motsvarande svensk grund- och gymnasieskolenivå.⁷⁷ Sveriges Kommuner och Landsting efterfrågar också ett sådant stöd och menar att det skulle kunna utgöras av en digital handbok som också omfattar information om andra länders utbildningssystem.⁷⁸

En del elever läser endast svenska som andraspråk

Av Skolverkets enkät framgår att utbildningen på språkintröduktion på sex av tio skolenheter innehåller andra grundskoleämnen än svenska eller svenska som andraspråk.⁷⁹ Matematik, samhällskunskap, engelska, idrott och hälsa samt hemkunskap är enligt Skolverket exempel på grundskoleämnen som eleverna också introduceras i.⁸⁰ Ett relativt stort antal elever läser dock inte andra grundskoleämnen alls. Vad gäller kurser i gymnasieämnen förekommer det än mer sällan. På fler än åtta av tio skolenheter läser en mindre del eller inga alls av eleverna gymnasiegemensamma ämnen eller karaktärsämnen.⁸¹ Skolverket har betonat vikten av att elever så fort som möjligt påbörjar flera ämnen än svenska som

⁷⁵ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016; Bunar N (red.): Nyanlända och lärande. 2015.

⁷⁶ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁷⁷ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁷⁸ Sveriges Kommuner och Landsting: Utbildning för nyanlända i gymnasieålder – diskussionsunderlag från SKL:s kansli. 2016.

⁷⁹ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

⁸⁰ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

⁸¹ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

andraspråk eftersom kunskapsutvecklingen i andra ämnen annars riskerar att hämmas.⁸²

Enligt en fältstudie om inkludering och exkludering av nyanlända elever skiljer det sig mycket mellan skolor hur många övriga ämnen som erbjuds. I studien erbjöds någon elev enbart ett fåtal ämnen, vilket eleven upplevde som otillräckligt för att nå sina mål, medan andra skolor erbjöd samtliga grundskoleämnen och flera olika inriktningar. Av studien framgår vidare att de elever som gått i förberedelseklass i grundskolan och som där övergått till ordinarie klass vid övergången till språkintröduktion upplevde det som att de fick börja om och göra samma sak igen som i förberedelseklass. En skillnad mellan elevgrupperna på språkintröduktion respektive i förberedelseklass, var att gruppen på språkintröduktion var betydligt mer heterogen än gruppen i förberedelseklasserna. På språkintröduktion kan eleverna precis ha anlänt till Sverige eller ha gått flera år i förberedelseklass och även övergått till ordinarie klass i grundskolan. Detta ställer särskilt höga krav på lärarna att möta eleverna på olika nivåer och skapa en stimulerande undervisning. Risken finns att eleverna tappar motivationen. I studien beskrivs också att elever på språkintröduktion upplever programmet som stigmatiserande. Elever menar att en placering på språkintröduktion signalerar att man inte ”kan någonting”.⁸³ Studien menar att i jämförelse med förberedelseklasserna i grundskolan framstår steget till ordinarie klasser i gymnasieskolan som ännu längre både fysiskt, ämnesmässigt och organisatoriskt. Det uppges bero på att det finns en låg beredskap hos ämneslärare på nationella program att möta nyanlända elever. Övergången till nationella program beskrivs som omgärdad av både sociala och pedagogiska hinder för att eleverna ska kunna inkluderas på ett bra sätt.⁸⁴

Det tar lång tid att lära sig svenska

Eleverna stannar i genomsnitt två år på språkintröduktion, enligt ungefär hälften av rektorerna i Skolverkets enkät. Övriga uppger att utbildningen pågår i ett eller tre år. Det förekommer emellertid

⁸² Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁸³ Bunar N (red.): Nyanlända och lärande. 2015.

⁸⁴ Bunar N (red.): Nyanlända och lärande. 2015.

att elever går längre än planerat. Orsaken till det uppges vara elevernas läs- och skrivsvårigheter men också, i något mindre utsträckning, elevernas frånvaro. Många av rektorerna påpekar att det tar särskilt lång tid för nyanlända att ta till sig ny kunskap via ett nytt språk.⁸⁵ Forskning har visat att det tar mellan fyra och åtta år att uppnå tillräckliga språkkunskaper för att kunna erövra ett ämne fullt ut på ett andraspråk.⁸⁶ Trots detta har det framkommit vid utredningens samråd och verksamhetsbesök, att många elever fått godkända betyg i flertalet andra ämnen än svenska. I vissa fall har eleverna alltså enbart svenska eller svenska som andraspråk kvar för att bli behöriga till ett nationellt program.

Vidare menar forskare att den kritiska åldern för språkinläring infaller vid 12–13 års ålder. Elever som anländer till Sverige efter 12 års ålder har svårare att lära sig det svenska språket och kommer t.ex. ha en viss brytning, jämfört med elever som anländer tidigare.⁸⁷ Majoriteten av de nyanlända ungdomar som kom till Sverige 2015 kommer från Afghanistan, Irak och Syrien. Skolverket menar att det generellt sett är svårare att lära sig svenska för elever från dessa länder, jämfört med t.ex. de mer närliggande områdena i före detta Jugoslavien, varifrån en stor del av invandringen skedde på 1990-talet.⁸⁸ Forskare har också kunnat visa att när det gäller studieresultaten generellt har de elever som anlänt till Sverige före 9 års ålder märkbart större chanser att lyckas med sin skolgång jämfört med elever som anlänt senare.⁸⁹

Rektorerna i Skolverkets enkät påpekar också att många andra faktorer kopplade till elevens bakgrund påverkar hur snabbt inläringen sker. Det är som inte ovanligt att eleverna har en begränsad skolbakgrund från sitt hemland.⁹⁰ Vidare kan de elever som flytt vara traumatiserade av krig och flykt samt uppleva oro och saknad av familjemedlemmar.

⁸⁵ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

⁸⁶ Bunar N (red.): Nyanlända och lärande. 2015.

⁸⁷ Vetenskapsrådet: Flerspråkighet – en forskningsöversikt, rapport 5:2012. 2012.

⁸⁸ Skolverket: Invandringens betydelse för skolresultaten. 2016.

⁸⁹ Vetenskapsrådet: Nyanlända och lärande, en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan, rapport 6:2010. 2010.

⁹⁰ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

Begränsad integration och problematiska övergångar

Hos vissa huvudmän kan elever på språkintrouktion läsa kurser tillsammans med elever på andra introduktionsprogram. Många huvudmän uppger dock att det saknas kontaktytor mellan elever på språkintrouktion och svenskspråkiga elever på andra program, framför allt i de fall utbildningarna inte ligger i samma lokaler. Särskilt problematiskt kan det vara i kommuner som erbjuder språkintrouktion men ingen annan gymnasieutbildning. En sådan organisation hindrar såväl integration som interaktion, vilket begränsar elevernas språkutveckling.⁹¹ Den ställer också höga krav på att det civila samhället skapar mötesplatser för nyanlända och svenskspråkiga elever. OECD har pekat på att det svenska skolsystemet generellt behöver arbeta mer med att förebygga skolsegregation.⁹²

Skolverket framhåller vidare att det är svårt att avgöra när en elev kan övergå från språkintrouktion till ett annat introduktionsprogram. Det är alltså svårt att avgöra när det är gynnsamt att fokus på svenska språket ändras, vilket blir fallet om eleven byter till t.ex. yrkesintrouktion. Det är också svårt att avgöra när en sådan övergång är förenlig med gällande bestämmelser som anger att individuellt alternativ och yrkesintrouktion inte står öppna för elever som ska erbjudas språkintrouktion. Enligt Skolverket tolkas lagen mycket olika i dag.⁹³ Sannolikt kan det bero på att det inte finns någon regel som säger att eleven måste ha uppnått en viss nivå i svenska språket på språkintrouktion innan en elev kan byta till ett annat introduktionsprogram. Det bör dock påpekas att en elev på språkintrouktion även kan studera för att uppnå behörighet till ett nationellt program utan att byta till ett annat introduktionsprogram.

När det gäller övergångar till nationella program utgör behörighetskraven en svårighet för nyanlända elever. I utredningens möten med elever har framkommit att många vill komma vidare till nationella program så fort som möjligt. Statistiken som redogjordes för tidigare visar också att ju längre tid eleverna går på introduktionsprogram, desto oftare väljer eleverna ett yrkesprogram

⁹¹ Skolverket: Språkintrouktion, rapport 436. 2016.

⁹² OECD: Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. 2012.

⁹³ Skolverket: Språkintrouktion, rapport 436. 2016.

vilket kräver åtta godkända betyg i stället för tolv. En ytterligare svårighet gäller övergångar till vuxenutbildningen och handlar om att det är ovanligt med en ordnad kontakt mellan de båda skolformerna.⁹⁴ Enligt läroplanen ska dock varje elev som avslutat ett introduktionsprogram ha en plan för fortsatt utbildning.⁹⁵

Ställer höga krav på samverkan

Nyanlända elever gör i regel fler övergångar än andra elever. Det kan handla om övergång till språkintröduktion på en annan skol-enhet, till ett annat introduktionsprogram eller till ett nationellt program men också till vuxenutbildning eller folkhögskola. Elev-erna kan också behöva stöd i kontakter med myndigheter. Detta ställer särskilt höga krav på en ordnad kontakt mellan de olika verk-samheterna och professionerna. Vid elevernas byte av program riskerar viktig information om eleven att gå förlorad. Enligt Skolverket efterfrågar kommuner därför lokala samordnings-verksamheter samt att ansvaret för nyanlända tydliggörs på samt-liga nivåer i styrkedjan.⁹⁶

Framgångsfaktorer för nyanländas lärande

Trots de svårigheter som många huvudmän vittnar om finns det skolor som har kommit långt i sitt arbete med nyanlända elevers lärande. Framgångsfaktorerna vad gäller nyanländas lärande handlar enligt forskning och skolmyndigheter till stor del om elevens första tid på utbildningen. Det är därför viktigt att det finns riktlinjer för organisation och mottagande av eleverna. Det är också av stor vikt att utbildningen utformas utifrån den bedömning som gjorts av elevens tidigare kunskaper och behov. Därför är också den in-ledande bedömningen av elevens kunskaper mycket betydelsefull.⁹⁷

⁹⁴ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁹⁵ Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

⁹⁶ Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

⁹⁷ Skolverket: Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska, dnr 2015:779. 2016.

Vidare bör det finnas en samsyn hos skolpersonalen att nyanlända elever är hela skolans ansvar. Det förutsätter att skolpersonalen har kunskap om nyanländas lärande, vilket i sin tur förutsätter att huvudmän och skolor har strategier för kompetensutveckling för personalen.⁹⁸

En annan framgångsfaktor är att de nyanlända eleverna snabbt ges möjlighet till social delaktighet så att de får lära känna andra icke nyanlända elever i samma ålder. Det är också betydelsefullt att eleverna har möjlighet att utveckla språkkunskaper och ämneskunskaper parallellt och inte enbart läser svenska. Det är också centralt att nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska möts av höga förväntningar av skolans personal.⁹⁹

Forskning framhåller att användningen av elevernas modersmål är av stor vikt för såväl för elevernas språkutveckling som för kunskapsutveckling och identitetsskapande. Modersmålsundervisning behövs i kombination med undervisning i andraspråk, och forskning visar att kunskaper i modersmålet förutsätter och främjar elevers inläring av ett andraspråk. Studiehandledning på modersmålet hjälper eleven att inte tappa ämneskunskaper. Vidare spelar modersmålet också en viktig identitetsskapande roll för eleverna.¹⁰⁰

Den sammantagna bilden av språkintröduktion är att det finns och kommer att finnas stora utmaningar när det gäller att möta den växande gruppen nyanlända elever. Elevgruppens heterogenitet ställer stora krav på såväl kommunernas och huvudmännens organisation som skolpersonalens kompetens. Det finns därför en stor efterfrågan på stöd, riktlinjer och kunskap om mottagande av nyanlända elever och nyanlända elevers lärande.

20.3.2 Preparandutbildning

Preparandutbildning ska, som tidigare nämnts, pågå i upp till ett år, om inte huvudmannen bedömer att det finns synnerliga skäl att

⁹⁸ Skolverket: Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska, dnr 2015:779. 2016.

⁹⁹ Skolverket: Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska, dnr 2015:779. 2016.

¹⁰⁰ Vetenskapsrådet: Nyanlända och lärande, en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan, rapport 6:2010. 2010.

förlänga elevens utbildningstid. Programmet ska innehålla grundskoleämnen som eleven saknar godkända betyg i och som eleven behöver för att uppnå behörighet. Utbildningen får också innehålla andra grundskoleämnen som eleven inte har betyg i, kurser från nationella program men även i mindre omfattning andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling.¹⁰¹

Elevernas stödbehov är en stor utmaning

Enligt Skolverkets enkät uppger rektorer elevernas stödbehov som den främsta utmaningen med att anordna preparandutbildning. Totalt 87 procent av de tillfrågande rektorerna ansåg att stödbehovet är antingen en stor utmaning eller en viss utmaning. Därefter uppges möjligheten att individanpassa samt elevernas osäkerhet över vad de vill med sin utbildning vara en stor eller viss utmaning. En ytterligare utmaning enligt rektorerna är elevgruppens heterogenitet, och minst utmaning ser man i möjligheten att erbjuda grundskolekurser; nästan hälften av rektorerna anser dock att detta är en utmaning i någon utsträckning.¹⁰² Här kan dock påminnas om att eleven har rätt till både stöd och en utbildning utformad för den enskilda och, som syftet med utbildningen uttrycker – läsa grundskoleämnen som de inte har godkända betyg i.

Preparandutbildningens innehåll skiljer sig åt

Rektorerna uppger att gymnasiekurser ingår i alla eller nästan alla elevers individuella studieplaner på näst intill varannan skola som erbjuder preparandutbildning. På en fjärdedel av skolorna läser emellertid inga eller nästan inga av eleverna gymnasiekurser. Vad gäller huruvida eleverna läser gymnasiekurser integrerat med elever på de nationella programmen eller inte är mönstret likartat. Detta innebär således att det knappt ingår några gymnasiekurser alls för en fjärdedel av eleverna på preparandutbildning. De elever som inte erbjuds läsa gymnasiekurser har betydligt lägre meritvärden från

¹⁰¹ 6 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁰² Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

grundskolan och finns i större elevgrupper. Detta synliggör en tudelning av preparandutbildningen, där det dels finns skolor med ett mindre antal elever med högre meritpoäng som i större utsträckning läser gymnasiekurser och som också läser dem integrerat med elever på de nationella programmen, dels finns det skolor som har ett större antal elever med lägre meritpoäng och som erbjuder gymnasiekurser i lägre utsträckning.¹⁰³

Eftersom programmet också kan innehålla andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling ställdes frågan i Skolverkets enkät, i vilken utsträckning sådana insatser erbjuds. Av svaren framgår att många av insatserna är att bedöma som en del av undervisningen. Av de insatser som inte är att bedöma som undervisning uppger 20 procent av rektorerna att det handlar om praktik. Utöver det kan det handla om idrott eller olika utomhusaktiviteter. I vissa fall handlar det om hälsostöd kopplat till programmet, exempelvis extra kuratorstöd eller andra former av samtalsaktiviteter som syftar till att främja elevens sociala förmåga.¹⁰⁴

Svårt att uppnå utbildningens syfte

Sannolikt uppstår de ovan beskrivna skillnaderna av att elever börjar på preparandutbildning av olika anledningar. Av rektorernas kommentarer i Skolverkets enkät framgår att vissa huvudmän reserverar platserna på preparandutbildning för elever med tydliga förutsättningar att uppnå behörighet inom ett läsår medan andra har en mindre restriktiv antagning. Flera av rektorerna kommenterar att de inte ser någon skarp gräns mellan preparandutbildning och individuellt alternativ. När Skolverket frågade vad som låg till grund för att en stor andel inte uppnår behörighet inom ett läsår svarar över 80 procent av rektorerna att elevernas bristande kunskaper är det största hindret. Hög frånvaro lyfts också som en orsak till att elever inte lyckas. Det handlar i anmärkningsvärt låg grad om brist på resurser; endast ca 10 procent menar att skolans resurser begränsar eleverna att uppnå behörighet. Bland kommentarerna lyfter rektorerna andra orsaker som t.ex. elevernas

¹⁰³ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁰⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

hemförhållanden, funktionsnedsättning, bristande språkkunskaper, låg motivation eller låg målsättning samt, i begränsad omfattning, psykisk eller fysisk ohälsa. Flera av dessa senare nämnda andra faktorer kan ligga till grund för att utbildningen kan förlängas upp till två år med hänvisning synnerliga skäl. När sådana synnerliga skäl inte finns och eleven ändå inte uppnått behörighet inom ett år är det vanligt, menar rektorerna, att eleven får fortsätta sin utbildning som tidigare men formellt registrerad på individuellt alternativ.¹⁰⁵

Under utredningens arbete har det i fokusgrupper framkommit en bild av ett relativt generöst förhållningssätt när det gäller bedömningen av synnerliga skäl. Det kan bero på att det i vissa fall ses som stigmatiserande att studera vid individuellt alternativ varför många elever i stället placeras på preparandutbildningen trots att de inte har förutsättningarna för detta. Skolverket framhåller att det är viktigt att elever får riktig information i grundskolan om introduktionsprogram så att utbildningen kan motsvara elevernas förutsättningar och behov. Av nybörjarna på preparandutbildningen 2014 hade endast drygt hälften övergått till ett nationellt program ett år senare medan 16 procent var kvar på utbildningen.¹⁰⁶ Det kan därmed ifrågasättas om preparandutbildningen organiseras ändamålsenligt.

Den sammantagna bilden av preparandutbildning är att utbildningen har svårigheter med att fylla sitt syfte för alla elever som går på programmet. Stödbehovet upplevs som stort och alla elever vet inte alltid vad de vill med sina studier. Både elevgruppen och innehållet tenderar att skilja sig åt mellan skolor. Detta innebär i sin tur att elevernas förutsättningar att uppnå behörighet inom ett läsår också varierar stort.

20.3.3 Individuellt alternativ

Individuellt alternativ syftar till att elever som inte är behöriga till ett nationellt program ska övergå till yrkesintroduktion, annan fortsatt utbildning eller arbetsmarknaden. Utbildningen har både

¹⁰⁵ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁰⁶ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

ett bredare syfte och ett mindre bestämt innehåll än övriga introduktionsprogram. Eleven kan både läsa grundskoleämnen, hela eller delar av kurser i de gymnasiegemensamma ämnena, karaktärsämnen och erbjudas andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling.¹⁰⁷

Individuellt alternativ ska också erbjudas till elever från grundskolan¹⁰⁸, vilket enligt Skolverkets enkät uppgick till strax över 300 elever på totalt 119 skolenheter.¹⁰⁹

Eleverna läser främst grundskoleämnen

Liksom när det gäller preparandutbildningen uppger rektorerna i Skolverkets enkät elevernas stödbehov som den största utmaningen.¹¹⁰ I Skolverkets möten med programreferensskolor framkommer att det på individuellt alternativ finns många elever med långsam inlärningsstakt och elever med olika typer av funktionsnedsättningar, t.ex. dyslexi och autism. På individuellt alternativ är också andelen elever som är behöriga till ett nationellt program större än på introduktionsprogrammen generellt. Andelen elever som går på programmet utifrån synnerliga skäl är 9,7 procent (2014) vilket kan jämföras med 3 procent för samtliga introduktionsprogram.¹¹¹

En nästan lika stor utmaning som stödbehovet är elevernas osäkerhet om vad de vill. Möjligheten att individanpassa och utbilda för arbetsmarknaden samt elevgruppens heterogenitet upplevs också som stora utmaningar av rektorerna. Noterbart är att utmaningarna uttrycks som större för individuellt alternativ än för övriga introduktionsprogram.¹¹² När Skolinspektionen gjorde en gemensam kvalitetsgranskning av individuellt alternativ och yrkesintroduktion 2013 fann man en problematik som kan kopplas till brister i just stöd och individanpassning. Skolinspektionen menade att utbildningen behöver utvecklas så att den bättre kan möta varje elevs behov, målsättning och intressen. Vad gäller intressen kon-

¹⁰⁷ 6 kap. 6 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁰⁸ 17 kap. 16 § skollagen (2010:800).

¹⁰⁹ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹¹⁰ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹¹¹ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

¹¹² Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

staterade man att studie- och yrkesvägledning saknades för de flesta elever på de program som granskades.¹¹³

Minst problematisk, enligt Skolverkets enkät, upplevs möjligheten att erbjuda grundskoleämnena. Utöver grundskoleämnena innehåller studieplanerna ofta praktik, men få rektorer uppger praktik som det huvudsakliga innehållet i den individuella studieplanen. Studieplaner som innehåller gymnasiegemensamma ämnen och gymnasiekurser samt andra insatser finns i varierande omfattning på mellan 25 och 43 procent av skolorna.¹¹⁴

Vad gäller gymnasiekurserna kan dessa antingen läsas fristående från eller integrerat med nationella program. På drygt hälften av de skolenheter där elever läser kurser i gymnasiegemensamma ämnen läser eleverna integrerat med nationella program i varierande omfattning. Ungefär lika stor andel av eleverna läser gymnasiekurser i karaktärsämnen integrerat med nationella program.¹¹⁵

Skolinspektionen bekräftar den ovan beskrivna bilden i en granskning. Myndigheten erfar att de främsta skälen till att elever inte ges möjlighet att läsa gymnasiekurser är organisatoriska eller lokalmässiga svårigheter. Skäl som uppgetts är bristande samverkan mellan rektorer och skolenheter, vilket får konsekvensen att eleverna endast erbjuds det som finns på den egna skolenheten. Ytterligare en begränsning i elevernas möjlighet att läsa gymnasiekurser uppges vara att undervisningsgrupperna på de nationella programmen är så stora att de inte kan ta emot fler elever. I vissa fall upplevs också ett motstånd från lärare på nationella program.¹¹⁶

Granskningen visar att elever på individuellt alternativ ibland möts av lärare som sätter tryggheten främst och som därmed inte utmanar eleverna tillräckligt. En rektor menar att eleverna på individuellt alternativ ska slippa känna obehag genom att träffa andra elever på skolan. Skolinspektionen menar att den särskilda omsorgen om elevernas trygghet snarare begränsar än stärker

¹¹³ Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

¹¹⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹¹⁵ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹¹⁶ Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

elevernas tilltro till sin förmåga.¹¹⁷ Vid samråd och ett av utredningen verksamhetsbesök har det framkommit att det kan röra sig om att eleven upplever det som viktigt att få fokusera på att bli klar med sina grundskoleämnen först.

Pågår i tre år på var tredje skola

Enligt Skolverkets enkät har rektorerna uppgett att individuellt alternativ pågår i ett, två respektive tre år. På de flesta av skolorna sträcker sig utbildningen dock över ett år; det är mindre vanligt att utbildningen pågår i tre år men det förekommer på var tredje skola.¹¹⁸

Individuellt alternativ är också det introduktionsprogram som har ett lägre antal undervisningstimmar per vecka jämfört med de andra introduktionsprogrammen. Det är även på individuellt alternativ som tiden i skolan varierar mest. I en enkät som Skolverket genomfört varierade tiden mellan 15 och 22 timmar i veckan.¹¹⁹ Från myndighetens möten med skolor framgår också att utbildningen ofta organiseras i små undervisningsgrupper med olika inriktningar utifrån särskilda behov. Det är t.ex. ofta inom ramen för individuellt alternativ som verksamhet för elever med mycket hög frånvaro organiseras.¹²⁰

Sammantaget kan sägas att det på individuellt alternativ finns elever som har kommit olika långt i sin utbildning. Vissa elever övergår tidigt till ett nationellt program medan andra behöver betydligt längre tid på sig.¹²¹ Stödbehovet upplevs som störst på individuellt alternativ jämfört med övriga introduktionsprogram och för många elever innehåller undervisningen främst grundskolekurser.

¹¹⁷ Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

¹¹⁸ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹¹⁹ Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

¹²⁰ Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

¹²¹ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

20.3.4 Yrkesintroduktion

Yrkesintroduktion avser att ge eleven en yrkesinriktad utbildning som ska antingen underlätta för dem att etablera sig på arbetsmarknaden eller leda till studier på ett yrkesprogram. Utbildningen ska i huvudsak innehålla yrkesinriktad utbildning och arbetsplatsförlagd utbildning (APL). Den får också innehålla hela eller delar av kurser i karaktärsämnen och i gymnasiegemensamma ämnen som ingår i gymnasieskolans nationella yrkesprogram eller annan yrkesutbildning. Utbildningen får även innehålla grundskoleämnen som elever saknar godkända betyg i. Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå.¹²² Yrkesintroduktionen ska också erbjudas elever inom grundsärskolan.¹²³ Cirka 25 procent av skolorna uppgav 2014 att de hade elever därifrån. Totalt rör det sig om ca 250 elever.¹²⁴

Utmaningar med att erbjuda praktik

Enligt Skolverkets enkät från 2014 uppger 55 procent av skolorna att de har en sökbar yrkesintroduktion för grupper av elever medan 44 procent har en yrkesintroduktion som inte är sökbar. I högre utsträckning är det skolorna med enskild huvudman som erbjuder en sökbar utbildning för enskilda elever. Det framgår också att fler skolor i storstäderna erbjuder den sökbara utbildningen. De vanligaste yrkesområden som skolorna erbjuder som sökbara alternativ är bygg samt fordon/transport. Minst vanliga är hotell/turism och teknik.¹²⁵

Totalt 75 procent av skolorna uppger att yrkesintroduktionen pågår i tre år. Bara 16 procent uppger att utbildningen är kortare än så. Det framgår emellertid inte om längden skiljer sig utifrån om syftet i studieplanen är att eleven ska övergå till ett nationellt program eller om den ska gå direkt till arbetsmarknaden.¹²⁶

Den största utmaningen med utbildningen uppges vara stödbehovet, vilket 98 procent av skolorna uppgav. Näst störst utmaning

¹²² 6 kap. 5 § gymnasieförordningen (2010:2039).

¹²³ 17 kap. 16 § skollagen (2010:800).

¹²⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹²⁵ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹²⁶ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

är osäkerheten hos eleverna över vad de vill med sin utbildning, följt av möjligheten att utbilda för arbetsmarknaden som en utmaning. Därefter uppges elevgruppen heterogenitet som en utmaning (79 procent).¹²⁷ Skolinspektionen bekräftar bilden i sin kvalitetsgranskning där de menar att många elever på yrkesintroduktion har klara mål och stark egen motivation medan andra är skoltrötta och vet inte vad de vill.¹²⁸

Nära 70 procent har svarat att det är en viss eller stor utmaning att erbjuda praktik/APL, vilket kan ses som anmärkningsvärt eftersom utbildningen syftar till att ge en yrkesinriktad utbildning.¹²⁹ Skolinspektionen har visat att elever som får praktik upplever den som mycket stimulerande och motiverande för att fullfölja sin utbildning. Myndigheten har också funnit att för vissa elever finns möjligheten till praktik först under andra läsåret. Det innebär att skolorna inte nyttjar kraften i praktik som motiverande effekt för eleven. Detta är i synnerhet bekymmersamt för de elever vars utbildning syftar till att de ska kunna gå vidare direkt ut på arbetsmarknaden.¹³⁰

För att kunna nyttja fördelarna med praktik krävs att eleven själv vill fullfölja sin praktik, och relationen mellan elev och handledare har i en intervjustudie med elever på yrkesintroduktion framhållits som viktig för att eleverna ska fortsätta och fullfölja praktiken. I studien nämner eleverna att de vill att handledaren ska ha kunskap om eventuella funktionsnedsättningar samt förståelse för att det kan ta lång tid för eleven att lära sig. Vidare menar eleverna att det är viktigt att de får ta gradvis mer ansvar och att uppgifterna upplevs som meningsfulla. Hur man blir bemött, både i skolan av sina lärare och på praktikplatsen av sin handledare, verkar ha en avgörande betydelse för hur eleverna trivs och kan ta till sig utbildningen.¹³¹

Den minsta utmaningen enligt Skolverkets enkät är att erbjuda yrkesämnen; ca hälften av rektorerna uppger dock att det är en stor

¹²⁷ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹²⁸ Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

¹²⁹ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹³⁰ Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

¹³¹ Skolverket: Elevröster om yrkesintroduktion som en väg till arbete. 2015.

eller viss utmaning, vilket i högre grad gäller skolor med offentlig huvudman.¹³²

Vanligast med gymnasiekurser i yrkesämnen

Skolverket har identifierat tre olika övergripande modeller för hur yrkesintroduktion organiseras av skolor; en modell där yrkesintroduktion är integrerat med ett eller flera yrkesprogram, en modell där yrkesintroduktion till största delen är praktikförlagt, och en modell där elevernas utbildning är organiserad som en egen klass. I samtliga modeller finns individspecifika lösningar, exempelvis för elever med särskilda behov. I alla modeller finns också exempel där eleverna läser grundskoleämnena och gymnasiegemensamma ämnen med elever från andra introduktionsprogram.¹³³

Mer specifikt visar Skolverkets enkät att knappt hälften av elevernas studieplaner i huvudsak innehåller gymnasiekurser i yrkesämnen medan 81 procent uppger att de gör de i någon utsträckning. Näst mest förekommande är grundskoleämnena följt av praktik/APL med 78 respektive 72 procent. Ungefär hälften uppger att eleverna har kurser i gymnasiegemensamma ämnen i någon utsträckning i sin studieplan och 28 procent uppger att studieplanen i någon utsträckning innehåller andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling.¹³⁴ Det kan t.ex. handla om motiverande samtal, livkunskap, undervisning om arbetsmiljö och säkerhet, frukost, utflykter, studiebesök eller besök av personer som gått på skolan tidigare.¹³⁵ Minst förekommande är annan yrkesutbildning, vilket förekommer i 12 procent av studieplanerna.¹³⁶

Totalt läser hälften av eleverna i Skolverkets enkät gymnasiegemensamma ämnen och yrkesämnen integrerat med nationella program.¹³⁷ Skolinspektionen har påvisat i sin granskning att elever som får möjlighet att läsa yrkeskurser integrerat med elever på

¹³² Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹³³ Skolverket: Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, dnr 2015:242. 2015.

¹³⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹³⁵ Skolverket: Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, dnr 2015:242. 2015.

¹³⁶ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹³⁷ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

nationella program upplever det som stimulerande och motiverande. En intressant iakttagelse i granskningen är att särskilt yrkesämnen görs individanpassade för eleverna, där yrkeslärarna anpassar och justerar uppgifter så att eleverna ska klara dem. Elever som läser yrkeskurser ger också i högre utsträckning exempel på att de får möjlighet att påverka undervisningen. Yrkeslärarna blir ofta goda förebilder som vågar utmana eleverna och får eleverna att våga pröva nya saker.

Vidare har myndigheten funnit att elever som möter en varierad undervisning med praktiska och undersökande inslag eller innehåll som upplevs som meningsfullt uppger att detta skapar lust att göra sitt allra bästa. Man finner dock att alltför många elever på individuellt alternativ och yrkesintroduktion inte möter en sådan varierad undervisning.¹³⁸

Skolverket har genom en fallstudie beskrivit att många elever kommer till yrkesintroduktion med dåligt självförtroende från grundskolan. De har inte trivts i klassrummet och bär på negativa erfarenheter av skolan och lärare. Elever berättar att det höga tempot och det stökiga klimatet i klassrummet gjorde det svårt för dem i grundskolan. På yrkesintroduktion finns personer som ser dem på ett annat sätt och de får ägna sig åt saker de är intresserade av, vilket gör att de kan ta till sig utbildningen.¹³⁹

Etablering på arbetsmarknaden upplevs som det främsta syftet

Rektorerna i Skolverkets enkät uppger etablering på arbetsmarknaden som det allra främsta syftet med utbildningen. Strax över 60 procent uppger detta, medan strax över 20 procent uppger att behörighet och övergång till ett yrkesprogram är det huvudsakliga syftet. Av statistiken framgår att behörighet och övergång till ett nationellt program i högre utsträckning betraktas som det huvudsakliga syftet hos skolor med enskild huvudman. Detta kan indikera att de enskilda huvudmännen använder yrkesintroduktion som extra elevunderlag till sina yrkesprogram.¹⁴⁰

¹³⁸ Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

¹³⁹ Skolverket: Elevröster om yrkesintroduktion som en väg till arbete. 2015.

¹⁴⁰ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

En ökad andel med utländsk bakgrund på yrkesintroduktion

Andelen elever med utländsk bakgrund har fortsatt att öka på yrkesintroduktion sedan programmet infördes. Mellan 2013 och 2016 har Skolverket haft ett utvecklingsuppdrag för programmet och av ansökningarna om statsbidrag framgår att det många gånger handlar om nyanlända elever som kommer till yrkesintroduktion efter en kort tid i grundskolan eller på språkintrouktion. Det är inte ovanligt att dessa elever har en mycket kort utbildningsbakgrund från sitt hemland, är äldre än övriga elever och saknar rimlig chans att komma in på ett nationellt program innan 20 års ålder men däremot har en yrkeserfarenhet från sitt hemland.¹⁴¹ För dessa elever utgör yrkesintroduktion en möjlighet. Men som nämnts tidigare upplever vissa skolor att det kan vara svårt att avgöra när en sådan övergång är möjlig, eftersom skollagen uttrycker att yrkesintroduktion inte står öppen för elever som ska erbjudas språkintrouktion.

Den sammantagna bilden av yrkesintroduktion är således att det skett en ökning av andelen nyanlända elever på programmet och att eleverna många gånger har dåliga erfarenheter från grundskolan och gynnas av att få göra någonting som inte enbart påminner om den situationen. Programmet lider dock av en del svårigheter vad gäller tillgång på praktikplatser, vilket är problematiskt eftersom många elever på programmet har som mål att hitta ett arbete snarare än att studera vidare på ett nationellt program.

20.3.5 Programinriktat individuellt val

Det programinriktade individuella valet har som nämnts tidigare behörighetskrav på ett visst antal godkända betyg. Syftet är att elever som inte är behöriga till ett yrkesprogram ska kunna läsa de ämnen som de saknar godkända betyg i och samtidigt följa ett visst yrkesprogram och dess kurser för att så snart som möjligt kunna övergå helt till yrkesprogrammet.¹⁴²

¹⁴¹ Skolverket: Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, dnr 2015:242. 2015.

¹⁴² 17 kap. 10 § skollagen (2010:800).

Svårare att erbjuda grundskolekurser än yrkeskurser

Även på programinriktat individuellt val upplevs elevernas stödbehov som den största utmaningen (96 procent). Näst störst utmaning upplevs elevgruppens heterogenitet att vara, följt av elevernas osäkerhet på vad de vill. Minsta utmaningen upplevs möjligheten att erbjuda yrkesämnen. En relativt stor andel, 60 procent, uppger emellertid att de upplever det som en utmaning att erbjuda grundskolekurser.¹⁴³

På programinriktat individuellt val är det vanligare att elever samläser med nationella program, jämfört med övriga introduktionsprogram. Mest integrerad är undervisningen i yrkesämnen. I Skolverkets enkät uppger rektorerna att 82 procent av alla elever läser yrkeskurser integrerat, vilket kan jämföras med 61 procent för gymnasiegemensamma ämnen. På fristående skolor är andelen som samläser med nationella program något högre. Andelen som samläser med nationella program varierar något med genomsnittligt meritvärde från grundskolan på så vis att eleverna har lägre meritvärde på skolor där färre elever samläser.¹⁴⁴

Nästan hälften gick direkt över till yrkesprogrammet

Övergångsstatistiken visar att enbart drygt hälften av eleverna på programinriktat individuellt val har övergått till yrkesprogrammet efter två år. Elevernas otillräckliga förkunskaper uppges vara den främsta orsaken till detta, tätt följt av hög frånvaro.¹⁴⁵

Av de elever som var nybörjare på programmet hösten 2011 gick strax över hälften på ett yrkesprogram två år senare; för 42 procent av eleverna har övergången skett direkt, dvs. eleverna har gått in på programmet i normal studietakt utan att behöva läsa mer än tre år. Här är det fråga om successiva övergångar där eleven ofta i princip påbörjat yrkesprogrammet medan den fortfarande formellt är inskriven på introduktionsprogrammet.¹⁴⁶

En av tre skolor upplever svårigheter med elevernas övergång till ett yrkesprogram under det pågående läsåret. Svårigheterna handlar

¹⁴³ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁴⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁴⁵ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁴⁶ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

främst om att eleven uppnår behörighet för sent på läsåret eller att eleven saknar för mycket i en eller flera gymnasiekurser för att kunna göra en direkt övergång. Det är ovanligare att skolorna inte har plats på yrkesprogrammet för eleverna, vilket kan bero på elevminskningen i gymnasieskolan och i synnerhet på yrkesprogrammen.¹⁴⁷

Sammanfattningsvis framstår programinriktat individuellt val som det program som i störst utsträckning uppfyller sitt syfte. Det är från detta program högst andel elever övergår till ett nationellt program och når examen på tre år. Detta bör dock ses i ljuset av att utbildningen kräver minst sex godkända betyg samt att knappt hälften av eleverna övergår till ett yrkesprogram under det första året.

20.3.6 Gemensamma svårigheter för introduktionsprogrammen

Otillräcklig bakgrundsinformation

Gemensamt för introduktionsprogrammen är att utbildningen ska utformas utifrån elevernas behov och förutsättningar. För detta krävs att elevernas behov och förutsättningar kartläggs så att skolan utifrån dessa uppgifter kan utforma innehållet i elevens individuella studieplan. Det förutsätter i sin tur att skolan har information om elevens behov och förutsättningar. Skolverkets enkät visar att mindre än hälften av de svarande rektorerna upplever informationen som tillräcklig. Detta gäller av naturliga skäl i synnerhet eleverna på språkinträdning. Det framkommer även att det i högre utsträckning är skolor med enskild huvudman som upplever att de får otillräcklig bakgrundsinformation. Detta kan sannolikt bero på att gymnasieskolor med enskild huvudman inte har samma kopplingar till och kommunikation med grundskolan som skolor med offentlig huvudman har. I storstadsregionerna är emellertid skillnaderna något mindre, vilket troligtvis kan förklaras av att gymnasieelever i storstäder ofta kommer från en rad olika grundskolor. Detta betyder också att kommunikationen om

¹⁴⁷ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

bakgrundsinformationen tenderar att vara något bättre på mindre orter med färre skolor.¹⁴⁸

Otydligheter och svårigheter med vissa dokument

Elevernas bakgrundsinformation är avgörande för upprättandet av elevens individuella studieplan. Att elevens förutsättningar och önskemål kan förändras är den främsta utmaningen när de individuella studieplanerna ska upprättas. Nära 90 procent av rektorerna uppger att det är lärare, mentorer eller motsvarande som upprättar studieplanerna. I ca 70 procent av fallen deltar studie- och yrkesvägledare och lika ofta deltar vårdnadshavare. I mindre än hälften av fallen deltar elevhälsan i arbetet med att upprätta studieplanerna.¹⁴⁹

Som inledningsvis nämnts är det huvudmannen som beslutar om utbildningsplanen.¹⁵⁰ Drygt 70 procent av rektorerna uppger att utbildningsplanen fungerar som stöd för hur man organiserar utbildningen. I detta avseende upplever skolor med enskild huvudman planen som ett betydligt bättre stöd än skolor med offentlig huvudman. Troligtvis kan detta förklaras av att skolor med enskild huvudman arbetar närmare huvudmannen.¹⁵¹ Enligt Skolverket är begreppet utbildningsplan ofta inte känt som term bland skolans personal och ibland saknas planen helt. Samtidigt efterlyser skolchefer riktlinjer för hur utbildningsplanen ska utformas.¹⁵² Detta har även framkommit i utredningens fokus- och referensgrupper. Att elevens rätt att fullfölja sin utbildning på introduktionsprogrammet, i dag kopplas till utbildningsplanen i hemkommunen,¹⁵³ kan därför bli problematiskt. Detta eftersom planen i grunden är mycket allmän till sin karaktär och särskilt problematiskt blir det naturligtvis om skolan inte känner till planen eller om planen inte upprättas. Som framkommit i kapitel 9 är det heller inte ovanligt att elever skrivs ut från programmet rutin-

¹⁴⁸ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁴⁹ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁵⁰ 17 kap. 6 § skollagen (2010:800).

¹⁵¹ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁵² Skolverket: Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, dnr 2015:242. 2015.

¹⁵³ 17 kap. 15 § skollagen (2010:800).

mässigt när eleven läst tre år på programmet. I utredningens samråd har det även framförts att det finns otydligheter angående rätten att fullfölja utbildningen, när eleven flyttar till en annan kommun.

Det råder också svårigheter med att urskilja ur statistiken om elever som lämnat individuellt alternativ eller yrkesintroduktion nått målen för sin utbildning. Det är problematiskt om det inte framgår när eleven lyckats uppnå de mål som sattes upp för utbildningen. I utredningens samråd har det också framförts att det är otydligt när ett gymnasieintyg och en sammanställning ska utfärdas. I synnerhet gäller det om eleven övergår till ett nationellt program.

Hälften av skolorna samverkar med andra skolor

Samarbeten med andra grundskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildningen i kommunen kan ge möjlighet att inkludera fler ämnen i elevens studieplan. Knappt hälften av skolorna nyttjar dock denna möjlighet. Var tredje uppger att de samverkar med andra gymnasieskolor medan endast var femte uppger att de samverkar med grundskolor. Det framgår också att en lägre andel i storstäderna samverkar med andra utbildningsanordnare jämfört med skolor i mindre kommuner. Det är också betydligt vanligare med samverkan hos skolor med offentlig huvudman. Skillnaden är dock något mindre i större städer. Detta kan sannolikt förklaras av att kontakten är tätare i mindre kommuner.¹⁵⁴

Eleverna får varierat med tid

Utbildningen på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier.¹⁵⁵ Av regeringens proposition *Kunskap och kvalitet - elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan* framgår att studierna ska organiseras så att utbildningen i sin omfattning är likvärdig med den som erbjuds på nationella pro-

¹⁵⁴ Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

¹⁵⁵ 17 kap. 6 § skollagen (2010:800).

gram.¹⁵⁶ När Skolverket under två veckor i december 2014 sökte svar på i vilken omfattning utbildningen på introduktionsprogrammen vanligen bedrivs framkom att tre av fyra rektorer bedömer att alla elever studerar på heltid på introduktionsprogrammen. Det framkom dock också att det finns olika uppfattningar om vad heltid innebär. I genomsnitt räknar huvudmännen med 23 timmar per vecka. Ofta uppges dock omfattningen i elevens individuella studieplan endast som heltid, inte i antal timmar; 10 procent av huvudmännen uppger att studieplanen anger antal timmar.¹⁵⁷

Resultaten från enkäten visar även en stor skillnad mellan de olika programmen. Allra vanligast med heltidsstudier var det på programinriktat individuellt val, där omfattningen varierade mellan 23 och 25 timmar per vecka. Minst undervisningstid gavs på individuellt alternativ. Enkäten visar också att en majoritet av rektorerna anser att undervisningstid kan variera utifrån elevens behov. Detta gäller i mindre utsträckning programinriktat individuellt val och i högre utsträckning individuellt alternativ.¹⁵⁸

Totalt 23 procent av rektorerna uppger att eleverna inte studerade på heltid, vanligtvis med hänvisning till elevens önskemål. Andra orsaker som lyfts fram är anpassningar av schemat eller till elevens medicinska och psykiska behov men också organisationsrelaterade orsaker lyfts fram, såsom brist på lärare, lokaler och praktikplatser.¹⁵⁹

Det förekommer också att elever som läser gymnasiekurser integrerat med elever på nationella program ibland läser mer än heltid, vilket vissa elever kan ha svårt att klara av.¹⁶⁰

20.4 Sammanfattande iakttagelser

Kritiken mot individuella program i den tidigare gymnasieskolan bestod i stor utsträckning i att elevgruppen var alltför heterogen för att skolan skulle kunna möta varje enskild elevs behov. Eleverna

¹⁵⁶ Prop. 2003/04:140.

¹⁵⁷ Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

¹⁵⁸ Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

¹⁵⁹ Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

¹⁶⁰ Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

hade både mycket varierande förkunskaper, förutsättningar och mål och en del elever var aldrig aktuella för de nationella programmen. Samtidigt var många elever på individuella program redan behöriga till de nationella programmen. Mot den bakgrunden infördes fem olika introduktionsprogram med varierande syften. Det som är slående är att kritiken mot individuella program till stor del påminner om kritiken mot introduktionsprogrammen. De fem introduktionsprogrammen som infördes som ett svar på den tidigare kritiken och som skulle vara tydligare och mer mål-inriktade studievägar verkar därmed inte ha tjänat sitt syfte fullt ut.

Mer specifikt handlar utmaningarna med dagens introduktionsprogram om elevernas stödbehov och osäkerhet över vad de vill med sin utbildning. Gemensamt för programmen är att utbildningen ska utformas utifrån elevernas behov och förutsättningar men då krävs att dessa behov och förutsättningar kan tydliggöras i elevens individuella studieplan. Det förutsätter i sin tur att skolan har information om elevens behov och förutsättningar. Informationen är dock ofta otillräcklig. Detta gäller av vissa naturliga skäl i synnerhet för elever på språkintrouktion. Bakgrundsinformationen är avgörande för upprättandet av elevens individuella studieplan. Elevernas olika förutsättningar och önskemål är den främsta utmaningen när de individuella studieplanerna ska upprättas.

När det gäller utbildningsplanen anser enbart drygt 70 procent av rektorerna att den fungerar som stöd för hur utbildningen ska organiseras. Utbildningsplanen, den individuella studieplanen och de dokument som utfärdas efter utbildning på ett introduktionsprogram ger heller inte tillräckligt stöd för insamling av statistik som håller sådan kvalitet att man på nationell nivå kan följa upp hur syftet med utbildningarna nås. Dessa dokument är grundläggande ramar för introduktionsprogrammen och hög kvalitet är därför av stor vikt.

Vidare framhålls genomgripande svårigheter med mottagandet av nyanlända elever. Huvudmännen efterfrågar riktlinjer och stöd när det gäller bedömning av elevernas kunskaper och tidigare utbildning. En del skolenheter, men också hemkommuner, erbjuder endast språkintrouktion vilket ställer särskilda krav på samverkan mellan kommuner, huvudmän, skolor och myndigheter.

En del skolor erbjuder eleverna begränsat med ämnen och andra inslag, t.ex. enbart svenska som andraspråk på språkintröduktion eller enbart grundskoleämnen på individuellt alternativ. Men samtidigt uttrycker vissa elever att de önskar läsa mer. Många elever på språkintröduktion upplever också att det tar lång tid att komma framåt i svenskan. Det framkommer dessutom att eleverna får mycket varierad undervisningstid, trots att studierna på intröduktionsprogram ska motsvara heltidsstudier på ett nationellt program. Enbart tre av fyra rektorer bedömer att alla elever studerar på heltid på intröduktionsprogrammen och det finns dessutom olika uppfattningar om vad heltid innebär. Vissa huvudmän har också svårigheter med att erbjuda APL- och praktikplatser eller nyttjar inte möjligheten tillräckligt.

En större andel elever på intröduktionsprogram har föräldrar med kort utbildningsbakgrund jämfört med de nationella programmen. Samtidigt har könsfördelningen på språkintröduktion förändrats till en större majoritet av pojkar/män än tidigare.

Det är mycket svårt att nå examen inom tre år för de flesta elever på intröduktionsprogrammen. Av statistiken framgår att skillnaderna mellan nybörjarna läsåret 2011/12 och senare nybörjare är relativt liten i detta avseende. Cirka 8 procent av eleverna från nybörjarna 2011/12 övergick till ett nationellt program och gick ut med examen eller studiebevis efter tre år. Av dessa nådde ca 5 procent examen. Det är särskilt svårt för eleverna på språkintröduktion, och för många blir inte ett nationellt program aktuellt. Endast runt 30 procent av eleverna på språkintröduktion går vidare till ett nationellt program, och våren 2015 hade de första eleverna som börjat på språkintröduktion 2011/12 tagit examen, totalt 7 procent. Det tar alltså minst fyra år att som nyanländ ha en chans att nå examen, enligt tillgänglig statistik.

Färre elever är behöriga till nationella program i dag jämfört med under tiden med individuella program. Samtidigt väljer en stor andel att lämna intröduktionsprogrammen efter kortare tid än tre år. Av elevernas dokument efter utbildningen framgår emellertid inte om utbildningens syfte är uppnått. Det är därför svårt att urskilja om yrkesintröduktion och individuellt alternativ, som också kan syfta till att övergå till arbetsmarknaden, i praktiken fyller den viktiga roll de har för elever som inte övergår till nationella program. Många av eleverna som lämnar intröduktionsprogram

utan att övergå till ett nationellt program går på språkintröduktion och lämnar t.ex. för att de blir äldre än de andra eleverna och företrar att studera inom vuxenutbildningen. Men det finns en risk att elever lämnar tidigare utan att ha nått utbildningens mål.

Introduktionsprogrammen fyller, och beräknas fortsättningsvis fylla, en mycket viktig funktion för ungdomar i gymnasieålder. Samtidigt är det påtagligt att programmen lider av vissa brister och står inför stora utmaningar. Mycket av problembilden kopplas till den stora andelen nyanlända elever i gymnasieålder men bilden visar också en större och återkommande utmaning – att kunna möta varje enskild elev.

21 Kursbetyg och ämnesbetyg

Utredningen har i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa ett system där betyg sätts för ett helt ämne, det vill säga ämnesbetyg, i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredaren ska också analysera hur en förändring av detta slag skulle påverka lärarnas arbetssituation. Utredaren ska analysera för- och nackdelar med ämnesbetyg jämfört med kursbetyg, utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt vilka eventuella konsekvenser för tillträde till vidare utbildning det skulle innebära, och med utgångspunkt i uppdraget i övrigt överväga olika alternativ och lämna förslag som kan bidra till att reducera stress hos gymnasieskolans och gymnasiesärskolans elever. Direktiven betonar att många elever upplever negativ stress kopplad till betygen. I dagens gymnasieskola sätts betyg på varje avslutad kurs som eleven läst i ett ämne. Att ständigt betygssättas kan bidra till stress och oro.

De frågor som utredningen har att belysa enligt tilläggsdirektivet är omfattande. Den analys och de bedömningar vi gör är översiktliga och bygger på samråd med myndigheter, representanter för skolan, forskare¹ och andra aktörer. Utredningen menar att ytterligare beredningsarbete behövs, vilket diskuteras i avsnitt 25.19. Liksom i övrigt i detta betänkande kommenteras i detta avsnitt gymnasiesärskolan enbart där skolformen särskilt berörs.

¹ Referat från referensgruppsmöte med forskare angående ämnesbetyg, Gymnasieutredningens diarium, dnr Komm2016/01548.

21.1 Betyg i den kursutformade gymnasieskolan

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av ämnen och kurser i gymnasieskolan samt vad som gäller för betygssättning i kurserna. Utredningen gör också en viss internationell jämförelse när det gäller betyg och examen och pekar på vissa utmaningar vad gäller betyg och bedömning i gymnasieskolan.

21.1.1 Ämnen, kurser och ämnesplaner

Gymnasieskolans kunskapsinnehåll är organiserat i ämnen som konstrueras genom att ett kunskapsområde definieras och avgränsas mot andra ämnen. Ämnena kan delas in i gymnasiegemensamma ämnen, dvs. ämnen som är obligatoriska för alla elever på nationella program, och karaktärsämnen, dvs. de ämnen genom vilka ett program får sin karaktär.² De kan också beskrivas som allmänna ämnen, vilka enkelt identifieras som mer traditionella skolämnen³, ämnen som benämns som ”vissa ämnen”⁴ och ett stort antal yrkesämnen. Gymnasiesärskolans kunskapsinnehåll är organiserat på motsvarande sätt, dvs. i ämnen och kurser.⁵

Det kan finnas en eller flera kurser i ett ämne. De flesta ämnen är dock indelade i flera kurser för att ämnesstudiernas omfattning ska kunna variera mellan olika program och inriktningar. Att gymnasieskolan är kursutformad innebär att ett nationellt program består av ett antal ”byggstenar” i form av kurser som kombineras på olika sätt. Vissa kurser är obligatoriska för alla elever att läsa, vissa är obligatoriska för elever på ett visst program eller inom en viss inriktning, och andra är valbara. Det innebär att olika elever kan läsa olika kurser inom ramen för ett och samma ämne. Strävan efter flexibilitet, vilken var framträdande vid införandet av den kursutformade gymnasieskolan, kommer till uttryck bl.a. genom de valbara delar som ingår i elevens utbildning, genom att kurser kan

² 1 kap. 3 § gymnasieförordningen.

³ Dessa regleras i bilaga 4 till högskoleförordningen, t.ex. svenska och matematik.

⁴ De ämnen som avses med benämningen vissa ämnen är inte yrkesämnen men regleras inte heller i högskoleförordningens bilaga 4. Det är ämnen som t.ex. arkitektur, cirkus, musikteori, programmering och sociologi.

⁵ På gymnasiesärskolans individuella program används dock i stället s.k. ämnesområden. I dessa sätts inte betyg, se 18 kap. 22 § skollagen.

sambrukas mellan olika studievägar och genom att en viss kurs kan ingå i många olika studievägar. Även elever på introduktionsprogram läser kurser i de fall de läser gymnasieämnen.⁶

Ämnen och kurser regleras genom s.k. ämnesplaner, ett begrepp som infördes i samband med Gy11. Ämnesplanerna innehåller, till skillnad från de tidigare kursplanerna, bara en typ av mål som ska gälla för ämnet som helhet. Ämnesplanerna är uppbyggda på samma sätt för alla ämnen.⁷ Där finns dels beskrivningar av ämnet som helhet, dels beskrivningar av varje kurs som ingår i ett ämne. För ämnet som helhet anges ämnets syfte och vilka kurser som ingår i ämnet. För varje kurs anges centralt innehåll och kunskapskrav.

Det centrala innehållet anger det innehåll som undervisningen ska behandla i den aktuella kursen. Kunskapskraven är kopplade till målen i ämnets syfte och beskriver med vilken kvalitet eleven visar sitt kunnande i förhållande till målen. Kunskapskraven ger en specificering som anger vad som krävs av eleverna för att uppnå de olika betygsstegen i gymnasieskolans olika kurser.

Det finns för närvarande ca 265 ämnen som är indelade i fler än 1 000 kurser i gymnasieskolan. Kurserna används både inom gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen. Omfattningen av gymnasieskolans kurser varierar från 50 till 300 poäng. Den stora majoriteten av kurserna omfattar 100 poäng. De flesta kurser som omfattar 50 poäng är kurser inom de gymnasiegemensamma ämnena.

Elever på nationella program får i genomsnitt betyg i 26,3 kurser⁸ under sin studietid. Det kan jämföras med det s.k. linjegymnasiet där elever på vissa av de studieförberedande linjerna läste i genomsnitt 16 ämnen. Elever på yrkeslinjer kunde dock ha betydligt färre ämnen och därmed färre betyg än så.⁹

⁶ För elever på introduktionsprogram som läser grundskoleämnen gäller grundskolans bestämmelser om ämnesutformning och betygssättning.

⁷ Se beskrivning av ämnesplanernas uppbyggnad bl.a. i Gymnasieskola 2011 (Skolverket, 2011).

⁸ Statistik framtagen av Skolverket för utredningens räkning, kursbetyg vt 2015.

⁹ Läroplanen för gymnasieskolan, Lgy 70: Allmänna anvisningar. 1970.

21.1.2 Betyg kan ha flera syften

Det finns i Sverige en lång tradition av att betygssätta elevers kunskaper. Betygen anses vara viktiga av flera skäl och fylla flera olika syften. Det handlar bl.a. om att ge *information* om elevens kunskapsutveckling i förhållande till målen för utbildningen. Betygen ger också information på nationell och lokal nivå. De kan därmed fungera som en kontrollfunktion som ger underlag för att kunna utvärdera verksamheten. Betygen kan dessutom vara informationsbärande för framtida arbetsgivare.

Betyg kan också ha som syfte att bidra till elevers *motivation* och sporra dem att lära sig mer. I en studie om gymnasieelevers attityder till betyg som utredningen låtit göra framkommer att betygen generellt ses som motiverande och att de är bra för att ”de ser till att man får något gjort”.¹⁰ Framför allt uttrycker elever att ett högt betyg är uppmuntrande och kan skapa motivation att få bättre betyg i andra ämnen. Skolverket anger dock i sin utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven att det inte finns något forskningsstöd för att betyg skulle ha en generellt motiverande effekt.¹¹ Det är i första hand andra saker som påverkar elevernas motivation för att vilja lära sig. Många studier har därtill visat att betyg påverkar elever på olika sätt beroende på deras bakgrund och förutsättningar.¹² Det finns studier som visar att betyg påverkar lågpresterande elever negativt medan det finns en liten tendens att högpresterande elever får en positiv motivations-effekt. Betyg skulle alltså kunna vara motiverande för vissa elever men inte för alla.¹³

Betygen har dessutom inte minst en viktig roll som *urvals-instrument*. Betygens prognosförmåga vad gäller vilka som har bäst förutsättningar att tillgodogöra sig en viss utbildning är enligt olika studier överlägsen andra metoder. Det innebär att betyg utgör den säkraste grunden för urval. En förklaring som fått brett stöd i forskningen är att betygen förmår fånga upp ett brett spektrum av kunskaper och färdigheter men också andra aspekter som

¹⁰ Bilaga 10, Intervjustudie om gymnasieelevers syn på betyg och stress.

¹¹ Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

¹² Kommittén för skolfrågor: Vad säger forskningen om betygen, det fria skolvalet och lärarprofessionen? Kungliga vetenskapsakademien. 2014.

¹³ Klapp A: Betyg, bedömning, lärande. 2015.

kommunikativ förmåga, intresse, motivation, studievvanor, uthållighet och självdisciplin.¹⁴

För att betygen ska kunna fylla dessa olika syften och funktioner behöver de uppfylla vissa krav. De måste ge rättvisa uttryck åt elevernas kunskaper och de måste vara jämförbara både mellan lärare och mellan skolor samt över tid.¹⁵

21.1.3 Hur betyg sätts – en sammanfattning

Betygssättning innebär beslut som typiskt sett har rättsverkan för eleven. Betygen kan ha en avgörande betydelse för elevens framtid, eftersom de har en direkt koppling till urvals- och behörighetsbestämmelser. Betygssättning innebär därmed myndighetsutövning. Det är därför viktigt att betygen är rättvisa och rättssäkra. Rektorn ska se till att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar.¹⁶ Därmed markeras rektorns ansvar för en likvärdig och rättvis betygssättning och att det finns en organisation i skolan som stödjer dessa processer. Huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling och att de har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Enligt skollagen ska eleverna informeras om de grunder som tillämpas för betygssättning.¹⁷ Minst en gång varje termin ska rektorn se till att eleven ges en samlad information om sin kunskapsutveckling och studiesituation (utvecklingssamtal).¹⁸

Läraren ska enligt läroplanen vid betygssättning använda all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskrav som finns för respektive kurs och beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen. Elever bör under kursens gång få ett flertal möjligheter att kunna visa sina kunskaper. I de kurser där det finns nationella prov ska därför provresultaten användas

¹⁴ Kommittén för skolfrågor: Vad säger forskningen om betygen, det fria skolvalet och lärarprofessionen? Kungliga vetenskapsakademien. 2014.

¹⁵ Studieförbundet Näringsliv och Samhälle: Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. 2014.

¹⁶ Syftet med denna bestämmelse i 3 kap. 14 § skollagen är att särskilt markera rektorns ansvar för en likvärdig och rättvis betygssättning, prop. 2009/10:165.

¹⁷ 3 kap. 15 § skollagen

¹⁸ 15 kap. 20 § skollagen.

som stöd vid bedömningen och betygssättningen samt komplettera lärarens övriga bedömningsunderlag.¹⁹

I gymnasieskolan sätts betyg på varje avslutad kurs och på gymnasiearbetet.²⁰ Betyg ska sättas i anslutning till att undervisningen avslutas. Skolverket betonar att det betyg som sätts ska spegla den kvalitet som eleven har på sitt kunnande vid avslutad kurs. Eleven kan under kursens gång ha förvärvat de kunskaper han eller hon inte visat tidigare, vilket naturligtvis också är syftet med undervisningen. Det är viktigt att läraren vid betygssättningen av kursen inte lägger ihop resultaten på alla prov och uppgifter för att få fram en medelprestation.²¹

Den nu gällande sexgradiga betygsskalan A–F infördes 2011.²² För de betygssteg där kunskapskraven finns definierade som vilka kunskaper som ska vara uppfyllda, dvs. betygsstegen E, C och A, gäller att kunskapskravet i sin helhet ska vara uppfyllt. Kunskapskravet för betyget D innebär att kraven för E och till övervägande del för C är uppfyllda. Kravet för betyget B innebär att kraven för C och till övervägande del för A är uppfyllda. Skollagen anger att om det finns särskilda skäl får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av kunskapskraven. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. De kunskapskrav som rör säkerhet och de som hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.²³

21.1.4 En internationell utblick

För att möjliggöra en viss jämförelse med andra länders system har utredningen gjort en kortfattad sammanställning av vad som gäller för betyg och examen i sex länder: Finland, Danmark, Norge, England, Nederländerna och Tyskland. Sammanställningen

¹⁹ Skolverket: Allmänna råd. Bedömning och betygssättning i gymnasieskolan. 2012.

²⁰ 15 kap. 22 § skollagen.

²¹ Skolverket: Allmänna råd. Bedömning och betygssättning i gymnasieskolan. 2012.

²² Prop. 2008/09:66, bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169. I gymnasiesärskolan används dock inte betyget F. För den elev som inte har uppnått kraven för betyget E, ska betyg inte sättas, jfr. 18 kap. 23 § skollagen.

²³ 15 kap. 26 § skollagen.

återfinns i bilaga 8. Den är inte uttömmande men vid en jämförelse mellan Sverige och dessa länder framgår att flera länder har valt andra vägar när det gäller t.ex. vilken typ av examen som elever får från sin utbildning på gymnasial nivå och vilken vikt som ges åt de betyg som undervisande lärare (eventuellt) sätter. Det som framstår som den största skillnaden är att betyg som sätts redan tidigt under utbildningen i Sverige är avgörande för examen och för tillträde till högre utbildning. I andra länder används ofta centrala examensprov som avslutning på gymnasiestudierna, och i många fall används även antagningsprov till högskolor och universitet. I flera länder finns en modell där betygen från gymnasieskolan sammanvägs med resultaten på examensprov. Viss kursutformning förekommer dock även i några andra länders utbildningssystem. Finland har t.ex. en kursutformning med många korta kurser, men enskilda kursbetyg spelar mindre roll för elevens framtida möjligheter.

I flera andra länder tillämpas extern bedömning. Ibland är de undervisande lärarna inblandade i bedömningen, ibland görs den helt och hållet av externa bedömare. Den externa bedömningen organiseras i vissa fall genom särskilda bedömningscentrum eller institut. Oftast handlar det om bedömning av examensprov när ett land organiserar sin bedömning centralt i särskilda centrum eller institut.²⁴

21.1.5 Utmaningar när det gäller betyg och bedömning i gymnasieskolan

De svårigheter som finns kring bedömning och betygssättning i gymnasieskolan är av olika karaktär. Enligt såväl Skolverket som Skolinspektionen finns det flera viktiga förbättringsområden vad gäller bedömning och betygssättning.²⁵ Några sådana områden beskrivs i det följande. Dessutom nämns några aktuella förslag till åtgärder när det gäller dessa områden. De utmaningar som bottnar

²⁴ SOU 2016:25: Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.

²⁵ Bland annat Skolinspektionen: Uppenbar risk för felaktiga betyg. Rapport 2014:08 samt Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, 2016.

särskilt i gymnasieskolans kursutformning behandlas i avsnitt 21.4.2 där nackdelar med kursbetyg sammanfattas.

Bristande likvärdighet i betygssättningen

Att betygen är likvärdiga mellan program och skolor är viktigt, inte minst eftersom betygen används som urvalsinstrument. Ett syfte med förändringarna när det gäller betygsskala och kunskapskrav i samband med Gy11 var att skapa tydligare och mer lättillgängliga styrdokument. En ökad precisering av mål och krav i styrdokumentet skulle ge en ökad likvärdighet i bedömningen av elevers kunskaper och även bidra till att höja elevers målpuppfyllelse. Lärare upplever också, enligt Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven, att fler betygssteg möjliggör en mer rättvis betygssättning.²⁶ Men en jämförelse över tid visar att det är färre lärare i dag som känner att de kan sätta rättvisa betyg än före reformen. Skolverkets utvärdering visar också att bestämmelser kring bedömning tillämpas på olika sätt av olika lärare.

I många fall upplever lärarna att de är ensamma i sitt arbete med att tolka kunskapskrav, bedöma elevarbeten och betygssätta elever. Det kan i vissa fall innebära att underlaget som används för att betygssätta eleverna inte blir tillräckligt allsidigt och tillförlitligt. Att låta skolans systematiska kvalitetsarbete omfatta frågor om bedömning och betygssättning är ytterligare ett väsentligt utvecklingsområde. Huvudmännen bör enligt Skolinspektionen bistå skolorna med diskussionsunderlag, t.ex. nationell statistik, samt möjliggöra samarbete med andra skolor.²⁷

Det förekommer att lärare vid betygssättningen lägger ihop resultat från alla betygsbedömda prov och uppgifter, även från kursens början, för att få fram en medelprestation, eller att läraren väger in annat än det som framgår av kunskapskraven. I Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven svarar majoriteten av de tillfrågade gymnasielärarna att de så ofta som möjligt gör en allsidig utvärdering av elevens kunskaper vid kursens slut. Var tionde lärare använder sig dock av medelvärdesberäkning

²⁶ Skolverket: 2016.

²⁷ Skolinspektionen: Uppenbar risk för felaktiga betyg, rapport 2014:08. 2014.

och något fler, 16 procent, svarar att de låter enskilda goda prestationer avgöra elevens betyg när en elev har ojämn kunskapsprofil. Ytterligare 15 procent av gymnasielärarna uppger i sina svar att de låter enskilda goda resultat avgöra elevens betyg när elevens kunskaper inte kan prövas tillräckligt.²⁸ Dessa resultat tyder på att lärare vill kompensera elever som både presterar bra och mindre bra inom olika kunskapsområden. Det indikerar att det är oklart i vilken mån lärare betygssätter elevens prestationer på jämförbart sätt.

Det förekommer att kurser läggs upp över flera läsår av praktiska skäl, t.ex. att moment i vissa yrkeskurser inte får genomföras av elever under 18 år. Det förekommer dock även på vissa skolor att betyg på en viss kurs sätts så sent som möjligt under utbildningen av taktiska skäl, även om undervisning inte längre ges i kursen. Skolinspektionen har i vissa fall kritiserat skolor där utbildningen på så sätt inte genomförs i enlighet med bestämmelserna om en kursutformad skola, t.ex. om betyg inte sätts när kursen avslutas.²⁹

Frågan om betygsinflation är något som har diskuterats när det gäller gymnasieskolan. Betygsinflation kan skapa orättvisor, t.ex. mellan årskullar. Även om betygen stiger lika mycket överallt kan det skapa problem, eftersom fler elever slår i taket när betygen hela tiden stiger.³⁰ Betygsinflation ger också missvisande underlag för analyser och kan i sig ha negativa effekter på kunskapsutvecklingen eftersom de faktiska kunskapskraven sänks.³¹

I Skolverkets attitydundersökning 2015 ansåg nästan åtta av tio elever i årskurs 7–9 samt i gymnasieskolan att de flesta eller alla lärare sätter rättvisa betyg.³² Andelen är oförändrad jämfört med 2006 men har ökat sedan motsvarande undersökning 2000. Att elever uppfattar betygssättningen som rättvis kan ha betydelse för t.ex. elevernas motivation och därmed för kunskapsresultaten.

Utredningen har dock i fokusgrupper fått bilden att betygssättningen ofta upplevs som olikvärdig och därmed oroar och

²⁸ Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

²⁹ Skolinspektionen: Se t.ex. beslut nr 44-2014:3616 och 44-2014:7783.

³⁰ Vlachos J: <https://ekonomistas.se/2016/04/27/hur-ser-betygsinflation-ut/>, hämtad 2015-03-19.

³¹ För en fördjupning vad gäller frågan om betygsinflation, se t.ex. Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

³² Skolverket: Attityder till skolan 2015. 2016.

stressar eleverna. När eleverna uppfattar att de får olika betyg för likvärdiga prestationer upplevs det som djupt orättvist. Elever uppger också att deras lärare berättar att de är osäkra på hur betyg ska sättas, vilket kan bidra till en uppfattning att systemet inte borgar för likvärdighet.

Som ett led i att främja en ökad likvärdighet när det gäller betygssättning har *Utredningen om nationella prov* nyligen föreslagit ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.³³ Bland förslagen ingår bl.a. att syftet med de nationella proven framöver enbart ska vara betygsstödjande och att proven i gymnasieskolan ska vara obligatoriska att användas enbart i den högsta avslutande kursen på studievägen. Den nämnda utredningen föreslår även att Skolverket ska utarbeta en modell för hur mycket provresultat och ämnes- och kursbetyg får avvika från varandra.

Den nya betygsskalan och kunskapskraven

Vissa svårigheter när det gäller betygen i gymnasieskolan tycks vara kopplade till den nya betygsskalan. Att kunskapskravet för betygsstegen A, C och E ska vara uppfyllt i sin helhet kan i vissa fall leda till att de delar som eventuellt inte är uppfyllda pekats ut och därmed hamnar elevens brister i fokus. Enligt viss forskning riskerar det att skapa ett system där det är lätt att misslyckas. Kunskapskraven är utformade så att elevens svagaste prestation eller förmåga är tydligt vägledande för hela betyget.³⁴ Elever själva upplever att de inte kan ha ”en dålig dag” och att det ibland känns som att allt kretsar kring betygen.

Enligt Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven upplever nära var tredje elev i gymnasieskolan, 29 procent, att kraven som ställs på dem i skolan är för höga. Detta är en kraftig ökning sedan 2009. Få elever tycker att kraven som ställs på dem är för låga. Av eleverna på högskoleförberedande program anser 34 procent att kraven är för höga jämfört med 18 procent av eleverna på yrkesförberedande program.

³³ SOU 2016:25: Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.

³⁴ Vlachos J: <https://ekonomistas.se/2013/06/14/betygssystem-som-baddar-for-misslyckanden/>, hämtad 2015-03-19.

Vissa kurser upplevs som betydligt svårare efter reformen, jämfört med tidigare. En intention i reformen Gy11 var att renodla kurserna så att grundskolans kunskaper inte skulle repeteras i gymnasieskolan utan att de skulle ligga till grund för fortsatt fördjupning. Detta kan dock ha bidragit till att elever kan ha svårare att klara vissa kurser och att de upplever en större stress.

I den intervjustudie om betyg som utredningen genomfört beskriver eleverna att betygsskalan och de kunskapskrav som är kopplade till den är svåra att förstå, vilket skapar stress. Eleverna tycker att lärarna har svårt att konkretisera kunskapsmålen på ett förståeligt sätt och att det inte finns utrymme för att under kursens gång få ett sämre resultat på ett prov eller en uppgift. Elever beskriver att det då finns en risk att provresultatet påverkar elevens fortsatta ansträngning i den aktuella kursen.³⁵

Lärare upplever att de i början av varje termin och moment måste lägga mycket tid på att gå igenom vad kunskapskraven betyder och att alltför mycket tid går åt till att förklara systemet.³⁶ Mer tid riskerar därmed att gå åt till bedömning, på bekostnad av elevernas kunskapsutveckling. Risken finns då också, enligt vissa forskare, att eleverna utvecklar ett slags pseudokunnande, eftersom de lär sig att ”se ut” som att de kan, vilket inte behöver vara det samma som att elevernas kunskaper förbättras.³⁷ Viss forskning pekar på att starkt fokus på bedömningskriterier och t.ex. bedömningsmatriser kan ta bort den utmaning som verkligt lärande behöver innebära, vilket i sin tur riskerar att reducera kvaliteten och validiteten i det eleverna faktiskt lär sig.³⁸

Skolverket har i sin utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven föreslagit att de i allmänna råd ska utvidga innebörden av ”till övervägande del” så att betygen B och D även kan användas om en eller flera delar i överliggande kunskapskrav är särskilt väl utvecklade.³⁹ Det underlättar enligt myndigheten för lärare att göra en kvalitativ bedömning vid betygssättningen. Åtgärden syftar till minskade s.k. tröskeleffekter. Det upplevs i dag

³⁵ Bilaga 10.

³⁶ Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

³⁷ Se t.ex. www.skolochochsamhalle.se/flode/skolpolitik/ingrid-carlgren-tank-om-den-nya-kunskapsskolan-inte-ar-en-kunskapsskola/, hämtad 2016-04-28.

³⁸ Se bl.a. Torrance H: Formative assessment at the crossroads: conformance, deformative and transformative assessment. *Oxford Review of Education*, 38(3), s. 323–342. 2012.

³⁹ Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

av lärare inte som riktigt rättvist att ge ett lägre betyg till en elev som uppnått alla krav utom ett på den högre nivån, dvs. att tillämpa den s.k. tröskelregeln.

Skolverket har också föreslagit att, som en möjlig åtgärd för att minska tröskeleffekterna, förordningarnas bestämmelse om betygsskalans tillämpning justeras för att mycket ojämna kunskapsprofiler, där elever uppfyller delar av kunskapskravet för A och andra delar på kravet för E, ska kunna ge högre betyg än D. Myndigheten föreslår att det tillsätts en utredning som allsidigt belyser förändringens konsekvenser innan en sådan regleringsförändring eventuellt formuleras.

Betygssättning och lärarnas arbetssituation

Lärare kan behöva skapa flera tillfällen för elever att visa sitt kunnande inför betygssättning. Samtidigt upplever en betydande andel lärare både på grund- och gymnasieskolan att de inte alltid hinner testa elevers kunskaper upprepade gånger inför betygssättning. I sådana fall uppger en del lärare att de tar till individuella lösningar vid betygssättning.⁴⁰

I Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven framkommer att gymnasielärare upplever att Gy11 har påverkat lärares arbete med bedömning och betygssättning i ett antal avseenden. En stor andel gymnasielärare upplever att dokumentation av elevers prestationer, antal bedömningstillfällen, dialog med elever om deras kunskapsutveckling och omfattningen av arbetet med betygssättning har ökat markant. Skolverket bedömer att dokumentationen ofta rör elevers enskilda prestationer på olika prov, inlämningsuppgifter och andra kunskapstest, så att lärarna har underlag till betygssättning. Sådan dokumentation kan enligt Skolverket enbart i liten omfattning ses som ett verktyg i formativ bedömning. I utredningens fokusgrupper har framkommit att betygsskalans konstruktion verkar ha medfört ökade dokumentationskrav för att läraren ska kunna visa om eleven t.ex. har uppfyllt ett kunskapskrav i sin helhet eller till övervägande del. Den

⁴⁰ Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, 2016.

ökade arbetsbördan när det gäller dokumentation upplevs som problematisk i relation till de relativt korta kurserna.

Ett syfte med betygsskalan och kunskapskraven var att de skulle leda till en ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare genom att kunskapsprogressionen hos eleverna bättre synliggörs. Detta skulle frigöra mer tid till undervisning och på så sätt leda till förbättrad kunskapsutveckling hos eleverna. Att lärare ägnar mer tid åt dokumentation och åt att förklara systemet och diskutera betygssättning, trots att de nationella kraven på dokumentation har minskat, ligger inte i linje med denna målsättning.

21.2 Stress i gymnasieskolan – en komplex bild

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder som kan minska stressen hos elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. En utgångspunkt i direktiven är att betygssättning i varje kurs kan bidra till stress och oro.

Upplevelsen av stress är individuell och det varierar vad som orsakar stress hos unga. Det är därför svårt att generalisera stressfaktorer för hela elevgruppen. Men det finns ett antal olika faktorer som kan ligga bakom stress i studiemiljön och studiesituationen. Det kan t.ex. handla om skolarbete, betyg, korta kurser, ojämn arbetsbelastning och stora arbetstoppar men också om höga krav på sig själv, svårigheter att kombinera skola och fritid eller otydliga krav och förväntningar. Ytterligare exempel på faktorer som kan bidra till stress är arbetsmiljön i skolan, lärarbrist, lärarbyten och om lärare inte uppmärksammar och ser eleverna. Se även avsnitt 5.3.6 *Stress i gymnasieskolan*.

De i föregående avsnitt beskrivna utmaningarna kring bedömning och betyg kan bidra till stress för eleverna. Stress kan t.ex. uppkomma om det är svårt att förstå vad som krävs för att få ett visst betyg. Elevernas uppmärksamhet koncentreras då till resultaten på enskilda prov, vilket många elever menar har blivit allt viktigare. Kunskapskraven upplevs ofta som otydliga och lärare kan ibland ha svårt att förklara kraven på ett tydligt sätt för eleverna. Det förekommer också att lärare själva säger sig vara osäkra på hur betygen ska sättas i det nya systemet, vilket utgör en stressfaktor för eleverna som kan bli oroliga för olikvärdig betygssättning. Detta

framkommer bl.a. i den intervjustudie som utredningen genomfört med gymnasieelever.⁴¹ Betygens stora betydelse för urvalet till högre utbildning ger också upphov till mycket stress.

Det finns dessutom flera indikatorer på att kursutformningen med betyg efter varje avslutad kurs kan bidra till stress. Kursutformningen innebär att betyg som ges tidigt kan ha en avgörande påverkan på elevers framtida möjligheter, eftersom alla betyg ligger till grund för elevernas meritvärden. Tidiga negativa upplevelser i skolarbetet t.ex. i form av låga kursbetyg tycks vidare kunna bidra till en negativ påverkan på elevens utveckling, vilket bl.a. lyftes fram vid utredningens referensgruppsmöte med forskare. Ett lågt betyg på en tidig kurs kan innebära negativ stress och minska elevens motivation, vilket i sin tur kan riskera att leda till studieavbrott.

Det bör påpekas att det i utredningens samråd har framkommit att elever i gymnasiesärskolan oftast inte upplever så stor stress med anledning av betyg, medan betygsstress upplevs som särskilt påtaglig på högskoleförberedande program i gymnasieskolan.

21.3 Ämnesbetyg och kursbetyg i gymnasieskolan – en kort tillbakablick

Utredningen ska analysera förutsättningarna för att införa ett system där betyg sätts för ett helt ämne. Ämnesbetyg har dock funnits tidigare i gymnasieskolan. En modell med ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola tillämpades fram till början av 1990-talet, då den ersattes av kursutformning och kursbetyg. Det har senare gjorts försök att återinföra ämnesbetyg i den kursutformade gymnasieskolan. Någon sådan modell har dock aldrig implementerats.

Utredningen bedömer att det kan vara värdefullt att förstå den historiska bakgrunden till frågan om ämnesbetyg för att värdera vilka de olika fördelarna och nackdelarna med att införa ett sådant system i dag kan vara. För att belysa de tidigare modellerna för ämnesbetyg ges därför en kort sammanfattning av dem nedan. Nedan återges även huvuddragen av hur diskussionen om ämnes-

⁴¹ Bilaga 10.

betyg har förts under åren. För en utförlig historik hänvisas till bilaga 9, *Ämnesbetyg och kursbetyg i gymnasieskolan – en historik*.

21.3.1 Ämnesbetyg i linjegymnasiet

I linjegymnasiet, dvs. från 1970 till början av 1990-talet, tillämpades ett normrelaterat (relativt) betygssystem som hade som syfte att rangordna eleverna utifrån en jämförelse av deras prestationer. Vid betygssättningen tillämpades skalan 1–5 och betygen i ett visst ämne skulle fördelas i enlighet med en normalfördelningskurva för riket som helhet. Betyget skulle ange elevens kunskaper och färdigheter i förhållande till övriga elever i samma årskurs i landet. Den femgradiga skalan innehöll ingen gräns för vad som skulle anses som ett godkänt respektive icke godkänt betyg.⁴²

Ämnesbetyg sattes i slutet av de terminer när ett ämne förekom och betyget skulle avse den del av årskursen som eleven genomgått. Betyg sattes dessutom när eleven avslutat gymnasieskolan, om inte betyg satts i och med att ämnet avslutats under någon tidigare termin.

Valmöjligheterna i linjegymnasiet var få när eleven väl hade valt studieväg och det fanns inte något enkelt sätt att byta från en linje till en annan. Eleven kunde inte heller på något enkelt sätt tillgodogöra sig kunskaper och betyg från en linje, om han eller hon ville byta till en annan, och resultatet blev därför ofta att eleven förlorade ett läsår vid byte av linje.

Regeringen ansåg att det var viktigt att betygen från gymnasieskolan och komvux var jämförbara, eftersom kompletteringar var vanliga och betygen skulle meritvärderas på samma sätt vid intagning till högskolan, men gymnasieskolans ämnen passade vuxenutbildningen dåligt. Inom vuxenutbildningen fanns behov av större flexibilitet och av att kunna avsluta en viss kurs inom en avgränsad tidsperiod. Etapper som motsvarade en del av ett gymnasieämne växte därför fram inom komvux i och med Lvux82.⁴³ Fördelen med ett sådant system var att vuxna kunde påbörja och avsluta studier i ett ämne på olika nivåer och att etapperna var påbyggbara.

⁴² Läroplanen för gymnasieskolan, Lgy 70: Allmänna anvisningar. 1970.

⁴³ Läroplan för kommunal vuxenutbildning, Lvux 82.1982.

På yrkeutbildningsområdet pågick samtidigt det s.k. ÖGY-försöket inom gymnasieskolan (Arbetsgrupp för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen), där det föreslogs en stegvis kompetensuppbyggnad i form av valbara moduler som utgjorde delar av kurser.⁴⁴

21.3.2 Införande av den kursutformade gymnasieskolan och kursbetyg

Med den nya läroplanen, Lpf94, fick gymnasieskolan en ny struktur där eleverna inom respektive program kunde forma sin studieväg genom successiva val av kurser.⁴⁵ Detta möjliggjordes också genom ett stort utbud av kurser. Motivet till att införa kurser som organisatorisk princip var bl.a. att eleverna skulle få större möjlighet att välja kurser, vilket skulle kunna bidra till studiemotivation, men också att huvudmännen skulle få större flexibilitet i hur verksamheten kunde organiseras. Kursutformningen underlättade dessutom för gymnasieskolans elever att senare i livet komplettera sina betyg inom komvux.

När den kursutformade gymnasieskolans utformades konstruerades vissa ämnen efter akademiska traditioner medan andra ämnen, t.ex. många yrkesämnen, var helt nya konstruktioner.

Samtidigt ersattes det s.k. normrelaterade betygssystemet med ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem där betyg skulle sättas efter varje avslutad kurs utifrån de för kursen fastställda betygskriterierna. De målrelaterade betygen infördes bl.a. för att tona ner betygens urvalsfunktion men även för att de gamla betygen gav upphov till att lärare använde normalfördelning vid betygssättning även inom klassen, vilket inte var avsikten. Kunskapsbedömningen i ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem skiljer sig till sin karaktär från ett relativt system som innebär att rangordna eleverna och därefter sätta betyg enligt vissa procentsatser. I stället ska läraren i det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet bedöma elevens kunskaper i relation till nationella krav som identifierar

⁴⁴ Försöket beskrivs bl.a. i prop. 1987/88:102.

⁴⁵ Prop. 1990/91:85; Läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf94.

vilka kunskaper eleverna ska ha för olika betyg.⁴⁶ Betyg skulle nu sättas på varje kurs.

Även betygsskalan ändrades och beteckningarna IG, G, VG och MVG infördes och därmed också en skarp gräns för godkänt betyg (betyget G). Eleven skulle få ett slutbetyg när han eller hon fått betyg på alla kurser som ingick i elevens studieväg.⁴⁷

Kursutformningen medförde dock enligt Skolverkets utvärderingar bl.a. en fragmentisering av utbildningarna och mer splittrade skoldagar.⁴⁸ Det var också frivilligt för huvudmännen att använda de möjligheter som kursutformningen erbjöd i form av möjligheten att låta elevens studier börja på dennas kunskapsnivå, successiv omarbetning av kurser utifrån arbetslivets behov, möjligheten för elever att gå i olika studietakt etc., vilket tycks ha skapat viss oklarhet i debatten om vad kursutformningen egentligen innebar.⁴⁹

21.3.3 Vilka förslag har tidigare funnits om ämnesbetyg och vilka bedömningar har gjorts?

Regeringen gjorde år 2000 en bedömning att kursutformningen i kombination med ett betygssystem som bygger på betygssättning av enskilda kurser innebar en risk för ökad stress för eleverna och för att helhet och fördjupning i kunskaperna gick förlorade, och man tog därför flera initiativ i riktning mot ämnesbetyg. Bland annat utarbetades en rapport om ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola inom Utbildningsdepartementet⁵⁰ och Gymnasiekommittén⁵¹ fick i uppdrag att se över möjligheterna att införa ämnesbetyg. Kommittén menade dock i sitt betänkande 2002 att en förändring av betygssystemet borde undvikas och att andra åtgärder i stället borde vidtas som att ändra meritvärderingen till högskolan och förlänga kurserna för att uppnå samma syfte. Regeringen valde dock att 2004 lägga fram en proposition som bl.a. föreslog en övergång till ämnesbetyg.⁵² Riksdagen beslutade i enlighet med

⁴⁶ www.skolverket.se/bedomning/betyg/tidigare-betygssystem-1.46885, hämtad 2016-04-26.

⁴⁷ Prop. 1992/93:250.

⁴⁸ Skolverket: Reformeringen av gymnasieskolan, rapport 187. 2000.

⁴⁹ SOU 2002: 120: Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.

⁵⁰ Utbildningsdepartementet: Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola, rapport 2. 2001.

⁵¹ SOU 2002:120: Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.

⁵² Prop. 2003/04:140.

propositionen och ett implementeringsarbete inleddes. Syftet var att minska elevernas stress samt betona helheten och progressionen i elevernas lärande. Avsikten var att de nya bestämmelserna skulle tillämpas på utbildningar som startade efter den 1 juli 2007.

Att införa ämnesbetyg i en gymnasieskola som fortfarande skulle vara kursutformad skulle dock vara problematiskt. Hur skulle sammanvägningen av prestationerna i olika kurser till ett ämnesbetyg göras? Om kurserna i ett ämne, t.ex. engelska, inte var progressiva utan sidoordnade och valbara – hur skulle läraren då klara sammanvägningen av ämnet? Eftersom ämnesbetyg skulle kunna sättas i ämnen där elever valde olika kurskombinationer riskerade det dessutom att vara oklart vilka ämneskunskaper ett ämnesbetyg stod för.

De bestämmelser i gymnasieförordningen som var avsedda att reglera betygssättningen beslutades först när arbetet med ämnesplanerna avslutats.⁵³ Där angavs att betyg i ämnet skulle sättas efter varje kurs och att betyget efter en kurs skulle omfatta tidigare kurser i ämnet och ersätta tidigare betyg i ämnet. Betyg efter en kurs som enligt elevens individuella studieplan låg utanför elevens fullständiga program skulle dock inte ersätta tidigare betyg.

Skolverket skulle dessutom få meddela föreskrifter om när flera betyg skulle få sättas i samma ämne. I förordningen gavs alltså en öppning för ett system som i praktiken byggde på en kombination av ämnesbetyg och kursbetyg, sannolikt för att motverka att eleverna skulle välja bort valbara fördjupningskurser av strategiska skäl. Även om tanken var att ämnesbetyg skulle ges över hela linjen så skulle alltså kursutformningens tänkta flexibilitet bibehållas. Då behövdes ventiler skapas för att elever i vissa kurser skulle kunna få kursbetyg i stället för ämnesbetyg. Systemet skulle därigenom bli blandat genom att såväl kursbetyg som ämnesbetyg skulle kunna rymmas i ett betygsdokument.

⁵³ SFS 2006:1090.

21.3.4 Vad hände med ämnesbetygen i Gy11?

Vid regeringsskiftet 2006 aviserade den nya regeringen att de avsåg att tillsätta en ny gymnasieutredning, och i och med att den nya skollagen inte ännu trätt i kraft var det möjligt att annullera den med en stopplag. Därmed togs beslutet om ämnesbetyg tillbaka, liksom de nya ämnesplanerna.⁵⁴

En ny gymnasieutredning tillsattes 2007, och i utredningens betänkande föreslogs att dagens betygsutformning med kursbetyg skulle behållas.⁵⁵ Argumenten var att en förändring till ämnesbetyg skulle kräva mycket goda skäl eftersom det skulle innebära en omfattande reform och att några sådana skäl inte fanns. Utredaren hade inte heller mött något starkt önskemål från vare sig elever eller lärare om att byta betygsutformning. Att kursbetygen fungerade bättre i gymnasial vuxenutbildning sågs också som ett starkt skäl för att behålla kursbetygen även i gymnasieskolan. De problem och nackdelar som fanns med kursbetygen skulle i stället hanteras genom förslag som gällde tillträdesregler, kursplaner och kursstorlek.

I Gy11 betonade regeringen utbildningarnas helhet och därmed kursernas roll i ett större sammanhang t.ex. genom införande av gymnasieexamen och examensarbete. Kursernas omfattning skulle i huvudsak vara 100 poäng medan 50-poängskurser skulle vara ett undantag.

21.3.5 Nya diskussioner om ämnesbetyg

På senare tid har frågan om ämnesbetyg ofta aktualiserats i debatten. I flera sammanhang påpekas att utbildningarnas helhet även i Gy11 har hamnat i skymundan och att det i stället (fortfarande) är den minsta delen, kursen, som ges mest uppmärksamhet. Samtidigt förs mycket diskussion om stressen hos ungdomar, vilket har bidragit till att frågan om ämnesbetyg kommit att aktualiseras igen.

⁵⁴ Bet. 2006/07:UbU3, rskr. 2006/07:8.

⁵⁵ SOU 2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

21.4 Fördelar och nackdelar med kursbetyg jämfört med ämnesbetyg

Enligt tilläggsdirektiven⁵⁶ ska utredningen analysera för- och nackdelar med ämnesbetyg jämfört med kursbetyg. I de samråd som utredningen har haft med bl.a. elever, lärare och rektorer har meningarna varit delade om i vilken mån ämnesbetyg bör införas i gymnasieskolan. Många har varit positiva till en sådan inriktning och positiva bedömningar av ämnesbetyg framkom även under utredningens forskarseminarium, men många menar samtidigt att det är viktigt att överblicka konsekvenserna av en sådan reform. Det är därför viktigt att grundligt belysa vad det finns för möjligheter och svårigheter med ämnesbetyg. Det är också angeläget att bedöma konsekvenser av eventuellt införande av ämnesbetyg. Nedan följer en översiktlig genomgång först av för- respektive nackdelar med kursbetyg och därefter av för- respektive nackdelar med ämnesbetyg.

Forskning kring ämnesbetyg i gymnasieskolan finns, vad utredningen kan erfa, i mycket begränsad utsträckning. Det samma gäller andra studier som ser kursbetyg och ämnesbetyg i ett jämförande perspektiv. En sannolik förklaring till detta är att ämnesbetyg inte funnits i gymnasieskolan sedan så lång tid tillbaka och att de tidigare utredningar som gjorts kring ämnesbetyg varit av förhållandevis teknisk karaktär. Någon samlad kunskapsöversikt har inte varit möjlig att utarbeta inom den korta tid som utredningen haft till sitt förfogande för det tilläggsdirektiv som avser frågan om ämnesbetyg. Den genomgång som görs i detta kapitel baseras på vad tillgänglig kunskap hittills visar. Vidare har utredningen gjort en internationell genomgång av hur betyg sätts i gymnasieskolan i andra länder, se bilaga 8 *Betyg och examen i andra länder – några exempel*. I genomgången av för- respektive nackdelar resonerar utredningen om konsekvenser för elevers lärande, lärares undervisning, relationen till vuxenutbildningen m.m. Denna diskussion baseras till stor del på samråd med utredningens experter samt med referens- och fokusgrupper, liksom på den intervjustudie med elever som utredningen har genomfört. När det gäller mer utvecklade resonemang om olika konsekvenser vad gäller t.ex.

⁵⁶ Dir. 2015:141.

tillträde till högre utbildning hänvisas till utredningens förslag, se avsnitt 25.19.

21.4.1 Fördelar med kursbetyg

Kursutformning och kursbetyg kan möjliggöra flexibla studievägar och snabb återkoppling

Den kursutformade gymnasieskolan skapar en möjlighet till flexibilitet i studievägarna. Samma kurser kan förekomma på flera program i olika kombinationer, vilket kan ge samverkansfördelar mellan program inom gymnasieskolan men också mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Elever kan inom ramen för programfördjupning och det individuella valet välja att kombinera ett antal olika kurser, och kurserna kan kombineras på ett flexibelt sätt inom ramen för olika yrkesutgångar. Om någon kurs på sikt skulle visa sig överflödigt eller om t.ex. innehållet behöver justeras är det ett förhållandevis litet ingrepp att förändra en enskild kurs.

Vissa positiva konsekvenser av kursutformningen och kursbetygen konstaterades tidigt bl.a. av Skolverket.⁵⁷ Kursutformningen hade bidragit till att göra gymnasieskolan mer flexibel än vad linjegymnasiet var. En slutsats var också att eleverna genom det kursutformade systemet snabbt kan få återkoppling och därmed bli mer motiverade i sina studier. Kurserna var lätta att bygga på och det var förhållandevis lätt att byta program och skola.

Senast i samband med Gy11 konstaterade regeringen just att en fördel med kursbetygen är att eleverna får en snabb återkoppling på sina studieresultat och att många elever uppskattar att kunna lägga avklarade kurser bakom sig.⁵⁸

I den intervjustudie som utredningen har genomfört lyfter eleverna fram vissa fördelar med kursbetygssystemet. Korta kurser med efterföljande kursbetyg kan upplevas som motiverande, genom möjligheten att kunna beta av och lägga kurser bakom sig. Att påbörja en helt ny kurs ger eleverna en chans att börja om på

⁵⁷ Skolverket: Reformeringen av gymnasieskolan, rapport 187. 2000.

⁵⁸ Prop. 2008/09:199.

nytt och blicka framåt. Att läsa fler men kortare kurser gör också att eleverna upplever en tydligare start och ett tydligare slutmål.⁵⁹

Elever vågar välja fördjupning

Vissa elever gynnas av kursbetygssystemet. De kan exempelvis klara den inledande kursen i ett ämne bra men kan ha betydligt svårare att få ett högt betyg på senare, mer avancerade kurser. Om eleven då i sin examen har ett högre och ett lägre betyg som kommer snittet av dessa båda betyg att ligga till grund för meritvärdet. Det tidigare högre betyget ersätts alltså inte av ett senare, eventuellt lägre betyg.

Ett system med kursbetyg kan därmed bidra till att eleven vågar välja en fördjupningskurs inom ett ämne utan att riskera att få sänkt betyg på tidigare kurser i ämnet; ett högt betyg i en kurs äventyras inte av att eleven väljer att läsa nästa kurs. Detta lyftes också fram av regeringen som ett argument för att man i Gy11 beslöt att behålla kursbetygen.⁶⁰

Goda kursbetyg visar en jämn studieförmåga

Ett kursutformat system premierar ansträngning löpande under utbildningen. De målrelaterade betygen, så som de är utformade i gymnasieskolan, har visat sig vara bättre än normrelaterade betyg när det gäller att förutsäga studieframgång.⁶¹ Förklaringen till det målrelaterade gymnasiebetygets prediktiva förmåga tycks vara att det innehåller ett större antal kursbetyg snarare än sammanfattande ämnesbetyg. En annan viktig faktor tycks vara att kursbetygen inte erhållits vid ett tillfälle utan att de erhållits utspritt över tid. Dessa båda faktorer gör att de målrelaterade kursbetygen innehåller rikare och därmed bättre information om en elevs studieförmåga jämfört med när betyg sätts i ämnen och i form av slutbetyg. Detta innebär alltså att kursbetygen har ett bättre prognosvärde för vidare utbildning än vad t.ex. ämnesbetygen från linjegymnasiet hade.

⁵⁹ Bilaga 10.

⁶⁰ Prop. 2008/09:199.

⁶¹ Se t.ex. Vetenskapsrådet: Betygens geografi. 2015.

När regeringen föreslog att kursbetygssystemet skulle behållas påpekade man att genom att eleven betygssätts vid flera tillfällen och av olika personer så utjämnas också eventuella bedömningsfel.⁶² Att eventuella bedömningsfel kan jämnas ut genom betygssättning vid flera tillfällen har beskrivits för utredningen av bl.a. representanter för tillträdessystemet som en fördel.

Samma system för gymnasieskolan och vuxenutbildningen

I samband med Gy11 konstaterade regeringen att kursbetyg är att föredra inom gymnasial vuxenutbildning,⁶³ eftersom lärandet inom vuxenutbildningen ska utgå från den vuxnes förutsättningar och behov. Utbildningen behöver därför skraddarsys utifrån mindre delar. För många vuxna är det inte heller relevant att läsa motsvarande en hel gymnasieutbildning eller ett helt ämne, utan individen behöver få komplettera med det han eller hon behöver ur ett individuellt, behörighets- och arbetsmarknadsperspektiv. För en person som behöver komplettera sin gymnasieutbildning inom komvux är det också viktigt att det är tydligt och transparent hur en utbildning kan kompletteras. Det underlättas av att samma system tillämpas i gymnasieskolan som inom vuxenutbildningen.

21.4.2 Nackdelar med kursbetyg

Trots de fördelar med ett kursutformat system som skisserats ovan finns det också en känd problembild kring nuvarande system.

Fragmentisering av lärandet

En vanlig uppfattning bland elever är att det som mäts och värderas i skolan ofta är kunskaper som snabbt pluggas in inför proven men sedan snabbt glöms bort. Många verkar inte se nyttan av kunskaperna för framtiden.⁶⁴ Kursbetygen riskerar att förstärka denna

⁶² Prop. 2008/09:199.

⁶³ Prop. 2008/09:199.

⁶⁴ www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/didaktik/tema-elevperspektiv/hur-upplever-elever-betyg-och-bedomning-1.195596, hämtad 2016-02-05.

tendens. Nackdelar med kursutformningen, vilka Skolverket redan tidigt konstaterade, är att gymnasieutbildningen upplevs som fragmentiserad, att helheten går förlorad och att progressionen i elevernas lärande blir osynliggjord. Kravet på att fullgöra kursen överordnas kravet på att skapa förståelse och sammanhang.⁶⁵ I utredningens samråd har också lyfts att kursutformningen kan ha försvårat samverkan mellan lärare, ämnesövergripande arbete samt utveckling av arbetsformer och arbetssätt. Branscher och andra avnämare är ofta inte heller särskilt intresserade av vad eleven klarade i första kursen, om eleven ändå läst flera påbyggnadskurser senare.

Även i samband med Gy11 konstaterade regeringen att kursbetygen medför en risk att undervisningen fragmentiseras. Kurser borde därför, enligt regeringens bedömning, så långt möjligt omfatta minst 100 gymnasiepoäng.⁶⁶ Regeringen angav dock att det inte är betygssystemet i sig som avgör om utbildningen uppfattas som fragmentiserad och ytlig utan att detta snarare beror på hur kursplanerna är konstruerade, kursernas längd och vilka valmöjligheter som erbjuds. Även hur utbildningen organiseras lokalt spelar stor roll i detta avseende, menade regeringen.

I den intervjustudie med elever som utredningen har genomfört framkommer dock att systemet med kursbetygen upplevs vara hämmande för elevernas vilja och förmåga att lära sig.⁶⁷ I stället för att skolan uppmuntrar och skapar förutsättningar för lärande upplever många elever att målet med att gå i skolan är att beta av och slutföra kurser. En elev i studien uttrycker det som att det inte känns ”som att det handlar om att lära sig; det handlar om att bocka av och få betyg”.

Kursbetygen tar heller inte hänsyn till vissa ämnens inbyggda progression, dvs. om kunskapsinnehållet i ett ämne fördjupas med en ökande svårighetsgrad. För många elever innebär kursindelningen i stället en konstlad uppdelning, eftersom de ofta ändå obligatoriskt läser t.ex. både svenska 1, 2 och 3, vilket är kurser som tydligt bygger på varandra. Där tycks kursindelningen till stor del ha tappat sitt syfte. Även företrädare för vissa yrkesutbildningar

⁶⁵ Skolverket: Reformeringen av gymnasieskolan, rapport 187. 2000.

⁶⁶ Prop. 2008/09:199.

⁶⁷ Bilaga 10.

lyfter fram att innehållet i många olika kurser bygger på varandra och fördjupar elevens kunskaper. Därför är det en fördel för förståelsen att läsa kurser sammanhängande.⁶⁸

I utredningens samråd har påpekats att kursindelningen försvårar för skolorna att erbjuda eleven rätt stöd, och när stödbehovet är kartlagt kanske kursen redan är slut. Det är vanligt att elever som inte fått godkänt betyg i en kurs ändå fortsätter till nästa kurs med delvis bristande kunskaper och därmed får svårt att klara de efterföljande kurserna. Om eleven ska gå om den underkända kursen parallellt med övriga kurser kan det komplicera schemalagningen, samtidigt som det skapar en högre arbetsbelastning för en elev som kanske redan har svårt att klara studierna.

När det gäller tillträde till högre utbildning ger därtill betyg i grundläggande kurser lika mycket värde som betyg i mer avancerade kurser, vilket har ifrågasatts i diskussioner med utredningens referens- och fokusgrupper.

Kursbetyg sätts tidigt och tätt, vilket kan bidra till studieavbrott och ofullständiga studier

Korta kurser ger kort tid för kunskapsprogression, vilket kan bidra till stress och psykosocial ohälsa. Möjligheten till ett högre betyg på en kurs påverkas av om eleven har en tillfällig svacka på grund av t.ex. sjukdom eller av om eleven läser den tidigt eller sent under utbildningen. Enligt en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) bidrog införandet av de målrelaterade betygen i kombination med kursutformningen och att alla utbildningar blev treåriga till att andelen som fullföljde en gymnasieutbildning sjönk kraftigt under 1990-talet. Studieavbrotten ökade både på yrkes- och studieförberedande programmen var ett särskilt stort problem på de yrkesförberedande programmen. Allra sämst gick det för elever med låga grundskolebetyg.⁶⁹ Enligt bl.a. Lärarnas Riksförbund är kursbetygen

⁶⁸ Se t.ex. www.elinstallatoren.se/innehall/nyheter/2015/december/kursbetygen-marks-tydligast-for-yrkes elever/, hämtad 2015-12-22.

⁶⁹ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering: Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?, Rapport 2010:13.

fortfarande en bidragande orsak till studieavbrott i gymnasieskolan.⁷⁰

Många kurser är korta. De flesta ges bara över ett läsår, vilket innebär att eleven ges betyg relativt tätt. En tillfällig svacka eller inledande svårigheter med att anpassa sig till gymnasieskolans system hänger kvar i form av låga betyg även om elevens kunskaper i ämnet utvecklas väl och eleven får höga betyg på efterföljande kurser. Detta innebär att eventuella mindre lyckade resultat från studiernas början kan följa eleven och ge en missvisande bild av elevens kunskaper och förmågor.⁷¹ Även i samband med Gy11 påpekade regeringen att samtliga kursbetyg, även tidiga misslyckanden, väger tungt i meritvärdet och att det kan orsaka negativ stress.⁷² Ett misslyckande i en kurs kan t.ex. innebära att eleven inte kan nå examen, även om elevens kunskaper har fördjupats och breddats i senare kurser.

I den intervjustudie som utredningen genomfört bekräftas denna bild.⁷³ Där framgår att vissa elever först efter en tid i gymnasieskolan inser att kursbetygen är ”oföränderliga”, vilket skapar en stress hos eleverna över att behöva prestera bättre under den resterande tiden på gymnasiet. Eleverna upplever sig då vara fast med ett visst betyg, vilket skapar stress inför framtiden.

Kursbetyg kan vidare vara till nackdel för vissa pojkar, eftersom de generellt sett kan mogna senare.⁷⁴ På motsvarande sätt har det påpekats i utredningens samråd att kursbetyg kan vara till nackdel för nyanlända elever som kan ha långt kvar i sin språkutveckling även i de fall de är behöriga till ett nationellt program.

För elever som har haft svårt att klara studierna i grundskolan kan det innebära en stark press att veta att betygssättning normalt sker redan det första året för gymnasieutbildningens första kurser. Det kan därför bli en förutsättning för att eleven ska klara sina studier i gymnasieskolan att eleven omedelbart förstår gymnasieskolans krav och presterar från utbildningens första dag. Samtidigt behöver många elever längre tid på sig för att förstå och kunna

⁷⁰ www.lr.se/opinionpaverkan/debattartiklar/arkiv/aterinforamnesbetygkursbetygskaparbara_stress.5.4c6f918a150c4408bda4f8f2.html, hämtad 2015-10-09.

⁷¹ Davidsson L m.fl.: Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola. 2001.

⁷² Prop. 2008/09:199.

⁷³ Bilaga 10.

⁷⁴ SOU 2009:64, Flickor och pojkar i skolan - hur jämställt är det?

anpassa sig till de krav en gymnasieutbildning ställer. Negativa erfarenheter tidigt i utbildningen kan påverka självbilden och därmed framtida prestationer, vilket bl.a. påpekades vid utredningens forskarseminarium om betyg.

Många kursbetyg i examen men utan avsedd flexibilitet

En elev som lämnar gymnasieskolan med en gymnasieexamen har som nämnts i genomsnitt drygt 26 kursbetyg i sitt examensbevis, inklusive kurser som läses som utökat program. Det genomsnittliga antalet kurser varierar mellan programmen. På industritekniska programmet har eleverna flest kursbetyg, i genomsnitt 30 kursbetyg, och det kan ifrågasättas om det är meningsfullt att ha så många olika betyg i examensbeviset. Fordonstekniska programmet är det program där eleverna har minst antal betyg i sitt examensbevis, i genomsnitt 19 kursbetyg. Flera kurser på det programmet tillhör gymnasieskolans största och omfattar 300 poäng.

Det som var avsikten med den kursutformade gymnasieskolan, att det skulle vara som ett smörgåsbord där eleven med stor flexibilitet kunde utforma sin utbildning, framstår samtidigt som allt mindre aktuellt. Den som vill få grundläggande och särskild behörighet till högskolan måste läsa vissa bestämda kurser, och den som vill läsa mot en viss yrkesutgång hänvisas till rekommenderade kurspaket. Ett problem som tidigt uppstod kring kursbetygen var att de kan bidra till taktikval, dvs. att eleven väljer de kurser som är lättast att få höga betyg i. Av bl.a. denna anledning infördes ett system med meritpoäng för vissa kurser, och många elever upplever sig i dagsläget behöva välja kurser som ger meritpoäng för att kunna konkurrera till attraktiva högskoleutbildningar. Det individuella valet har vidare minskat i omfattning och innehåller i de flesta fall ett betydligt mer begränsat urval av kurser för eleven jämfört med före Gy11. Eleverna gör därmed visserligen val inom programmet – men i praktiken finns det många faktorer som kan uppfattas som styrande.

Kursernas ordningsföljd skiljer sig därutöver ofta åt från skola till skola, vilket kan försvåra skolbyten och byten av studieväg. Kursutformningen kan därmed fortfarande bidra till viss flexibilitet

för huvudmannen i hur utbildningen läggs upp men den tycks i allt mindre utsträckning bidra till flexibilitet för eleven.

Ju tydligare kurs- och arbetsområdesindelning, desto fler prov och mer dokumentation

Med införandet av kursbetyg ökade betygssstressen och allt fler prov kom att användas som bedömningsunderlag.⁷⁵ Ju tydligare ämnes-, kurs- och arbetsområdesindelning, desto fler tenderar nämligen de formaliserade proven att vara. Kursbetygen skapar en stress för lärare att hinna få ihop så mycket bedömningsunderlag som möjligt inför betygssättningen, vilken kanske sker bara en termin efter kursens start.

Utredningen har av referensgrupper och fokusgrupper fått motsvarande bild. Där har dessutom betonats att denna situation har förvärrats efter Gy11. Ett större fokus på att ge elever fler bedömningstillfällen, för att komma ifrån eventuella tröskeleffekter i betygsskalan och för att kunna visa på det bedömningsunderlag som ligger till grund för betyget, har medfört ytterligare krav på provtillfällen och dokumentation. Om den minsta garanterade undervisningstiden inte säkerställs för eleverna kan detta få till följd att tiden för lärande och kunskapsutveckling trängs undan av behoven av mer summativ bedömning. De ökade kraven på bedömning för att få till stånd en rättssäker betygssättning i en kursutformad gymnasieskola riskerar därmed i viss mån att förskjuta fokus från lärarens pedagogiska arbete till dokumentation.

Bilden av att kunskapsbedömning tar allt mer tid i gymnasieskolan bekräftas i Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven, där 62 procent av gymnasielärarna anger att antalet bedömningstillfällen har ökat mycket eller ökat något efter Gy11. Dessutom tycks systemet föranleda allt mer dokumentation.⁷⁶ Det har i utredningens samråd påpekats att det blir särskilt problematiskt när mer bedömning och mer dokumentation ska genomföras i anslutning till korta kurser. Enligt uppgifter från

⁷⁵ Skolverket: Helheten i utbildningen – Utbildning på entreprenad – Betygssättningen. Rapport 190. 2000.

⁷⁶ Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, 2016.

utredningens fokusgrupper tycks också allt mer tid gå åt till att informera om grunderna för betygssättning.

Av utredningens intervjustudie om betyg framkommer att den nya betygsskalan bidrar till stress hos elever. Eleverna upplever att betygsskalans utformning kopplad till kunskapskraven bidrar till en arbetssituation som ger lite utrymme för elever att "ha en dålig dag". Elever beskriver att det inte är möjligt att prestera sämre på ett enskilt prov utan att betyget i en kurs påverkas negativt. Eleverna anger att det som är stressande med betygsskalan förstärks av systemet med kursbetyg. Kursernas relativt korta tidsperiod i kombination med betygsskalan upplevs öka stressen över att hinna med allt under kursens gång och prestera på en jämn nivå. Den nya betygsskalan verkar alltså till viss del ha förstärkt nackdelarna med kursbetygen. Skolverket har dock, som tidigare nämnts, föreslagit olika åtgärder för att minska s.k. tröskeleffekter med anledning av betygsskalan och underlätta betygssättning utifrån en helhetsbedömning.⁷⁷

21.4.3 Fördelar med ämnesbetyg

Ett system med ämnesbetyg skulle kunna bygga på en modell som fortfarande är kursutformad i grunden, liksom i den modell som var tänkt att införas i samband med reformen Gy07, eller på en ämnesutformad gymnasieskola. I det nedanstående sammanfattas huvudsakliga för- respektive nackdelar med sådana modeller.

Ämnesbetyg sätter fokus på kunskapsutveckling och fördjupning

Ämnesbetyg har fördelar ur ett pedagogiskt perspektiv, eftersom de ger en större möjlighet att fördjupa och bredda elevernas kunskaper successivt i de ämnen som läses över en längre tid. Ämnesbetyg kan på så sätt premiera långsiktig kunskapsutveckling inom ämnen med naturlig progression, vilka i dag är uppdelade i flera obligatoriska kurser. I utredningens samråd har framkommit att många lärare och forskare önskar en förändring där kunskaps-

⁷⁷ Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, 2016.

utveckling och fördjupning betonas. Som nämnts går allt mer tid åt till bedömning efter Gy11, vilket riskerar att ta tid från undervisningen och betona lärarnas administrativa uppdrag på bekostnad av det pedagogiska uppdraget. Längre ämnesförlopp skulle minska det problemet och ge mer utrymme för ett brett lärande som inte styrs av ett allt för starkt fokus på kunskapskrav.

Ämnesbetyg har också den fördelen att de speglar vad eleven kan vid ämnesstudiernas slut, inte bara efter en enskild kurs inom ett ämne. På så sätt kan en helhetssyn på elevernas kunskaper och utbildning stödjas. Ämnesbetyg skulle vidare kunna fungera mer kompensatoriskt än kursbetyg, och i utredningens samråd har detta nämnts som en fördel inte minst ur gymnasiesärskolans perspektiv. I utredningens intervjustudie om elevers syn på betyg framkommer att eleverna uppfattar att den främsta fördelen med ämnesbetyg är att det skapar förutsättningar till att kunna utvecklas i ett ämne. De allra flesta intervjupersonerna tror att det skulle ha en motiverande effekt. Elevernas diskussioner kring fördelarna med ämnesbetyg fokuserar i stor utsträckning på möjligheten till ett mer långsiktigt lärande, där betygssättning utifrån ämne i stället för kurs skulle kunna skapa fler chanser att få visa och förbättra sina kunskaper i ett ämne som läses över längre tid. Ett sämre resultat på ett enstaka prov uppfattas inte få lika stora konsekvenser i ett system med ämnesbetyg som i ett system med kursbetyg. Utifrån den aspekten upplever eleverna att ämnesbetyg ger bättre förutsättningar till lärande, vilket de uppskattar skulle kunna öka deras motivation. En elev beskriver t.ex. att ”ämnesbetyg skulle öka motivationen – man kan hela tiden utvecklas, man kan börja från noll och komma upp till hundra”.

I många av elevintervjuerna lyfts tankar om att ämnesbetyg kan vara fördelaktigt för elever med studiesvårigheter och för elever som saknar studiemotivation i början av gymnasietiden. En elev menar exempelvis att ”fördelen är att man kan förbättra sig, t.ex. jag som inte är så duktig i skolan skulle gynnas av det systemet”. Eleverna är alltså av den uppfattningen att ämnesbetyg dels ger mer tid att kunna visa sina kunskaper, dels är mer tillåtande för elever som behöver längre tid för att utvecklas. Om det avgörande betyget blir det sista betyget som sätts i ett ämne ges elever i vissa ämnen större möjligheter än i dag att kompensera för tidigare tillkortakommanden. Eleven får därmed förutsättningar att utveckla

sina kunskaper utan att de inledande prestationerna drar ner det slutliga ämnesbetyget. Ett införande av ämnesbetyg skulle därmed även kunna ha en viss positiv påverkan på genomströmningen i gymnasieskolan, eftersom risken för tidiga misslyckanden blir färre.

I intervjustudien uttrycker några elever att de tror att de skulle ha valt ett annat program med ett annat system. Men det är intressant att notera att framför allt yrkeselever tror att de skulle ha valt att gå ett högskoleförberedande program om de hade haft ämnesbetyg. Elevernas argument i de fallen bygger på att de tror sig kunna klara ett högskoleförberedande program om de fick mer tid på sig att klara kunskapskraven i ämnena.

Längre tid innan betygssättning kan mildra stress och de negativa effekterna av den nya betygsskalan

Ett system med ämnesbetyg skulle innebära att eleven inte ges avgörande betyg lika tätt som i dag, vilket i sin tur kan innebära mindre stress bl.a. genom att det totala antalet bedömningstillfällen sannolikt kan reduceras. Vid det forskarseminarium om betyg som utredningen genomfört framkom bl.a. att den nya betygsskalan skulle kunna vara bättre lämpad i ett ämnesutformat betygssystem. Enligt utredningens intervjustudie beskriver elever att ett införande av ämnesbetyg skulle minska deras känsla av stress och då mer specifikt minska den oavbrutna stressen som finns kopplat till kursbetygen. I ett ämnesbetygssystem upplevs inte varje prov och inlämningsuppgift bli lika avgörande, vilket skulle kunna mildra de negativa effekterna av den nya betygsskalan. Eleverna resonerar vidare om att ämnesbetyg skulle kunna ha en positiv effekt på elevernas psykiska och fysiska hälsa eftersom det skulle finnas större möjligheter att balansera skolarbete med händelser i livet i övrigt. Ämnesbetygssystemet upplevs därmed vara mer tillåtande. Marginalerna för att exempelvis ha svackor under studietiden där eleven presterar sämre skulle vara större med ämnesbetyg, tror eleverna. Eleverna menar också att den höga arbetsbelastning som uppkommer vid slutet av varje termin skulle kunna minska med ett system med ämnesbetyg.

Lärares arbetssituation

Enligt synpunkter som framkommit vid utredningens samråd skulle ämnesbetyg kunna främja en större didaktisk bredd i undervisningen och större flexibilitet i skolornas planering, inte minst när det gäller att individanpassa undervisningen samt organisera ämnessamverkan och ämnesövergripande arbete. Ett sådant system skulle också dels kunna minska den stress som lärare upplever i sitt arbete på grund av dagens omfattande arbete med betyg och bedömning, dels ge lärarna en ökad möjlighet att planera mer sammanhängande undervisning som kan läggas upp mer långsiktigt än vad som är fallet i dag. Ämnesbetyg kan också bidra till ett ökat fokus på lärarens pedagogiska uppdrag snarare än på myndighetsutövning och dokumentation. Det lyftes vid utredningens forskarseminarium att det även kan finnas en potential med ämnesbetyg när det gäller mer likvärdig betygssättning. Med möjlighet till mer långsiktig planering ges förutsättningar för ett mer allsidigt bedömningsunderlag vid ämnesstudiernas slut, vilket skulle kunna ge bättre förutsättningar för en likvärdig bedömning. Detta påpekades bl.a. vid det forskarseminarium om betyg som utredningen genomfört.

21.4.4 Nackdelar med ämnesbetyg

Att införa ett system med ämnesbetyg skulle även medföra vissa nackdelar, trots de fördelar som beskrivits ovan.

Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola?

Tidigare försök har visat att det finns flera problem med att införa ämnesbetyg över hela linjen i en kursutformad gymnasieskola. Den modell som var avsedd att införas i och med Gy07 kritiserades bl.a. för att medföra svårigheter i själva betygssättningen om hänsyn skulle tas till underliggande kursbetyg, på i vissa fall valbara kurser. Ett system med ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola innebär också en risk att elever inte väljer en överliggande kurs om de fått ett högt betyg på den underliggande.

Dagens ämnesplaner, med de kurser som ingår, har inte konstruerats för att ligga till grund för att sätta betyg i ämnen. Många

ämnen består av kurser som inte bygger på varandra i en tydlig hierarki, vilket kan göra ämnesbetyg olämpligt. Ett begränsat antal av gymnasieskolans ämnen har en sådan uppbyggnad att alla kurser bygger på den närmast föregående i en tydlig kunskapsmässig progression. Vissa ämnen innehåller en kombination av progressiva kurser och parallella eller alternativa kurser. Andra ämnen innehåller en grundkurs som sedan byggs på med ett antal alternativa kurser. Ytterligare andra ämnen innehåller specialiseringskurser som i huvudsak utgår från vissa arbetsmetoder men som t.ex. kan hämta sitt innehåll från ett helt vetenskapsfält. Elever läser också kurserna på olika sätt. I vissa ämnen finns många olika kurser i dag, vilka kan ingå i olika utsträckning i en elevs studieväg och många kurser är därtill valbara. Hur ska ett ämnesbetyg sättas för elever som har valt olika kurser inom ämnet? I utredningens samråd har påpekats att ett stort antal av dagens ämnen skulle behöva delas upp i mindre ämnen om eleverna skulle ges ämnesbetyg i ett bibehållet kursutformat system.⁷⁸ Det totala antalet ämnen skulle därför bli högre än i dag.

Ämnesbetyg kan kräva en minskad flexibilitet

Ämnesbetyg skulle kunna riskera att bidra till taktikval och till att elever undviker att frivilligt fördjupa sig i vissa ämnen. Om ett högt betyg i ett ämne skulle kunna äventyras genom att eleven väljer att läsa en fördjupning skapas incitament för att elever ska välja ett annat ämne (eller en annan kurs, i ett system med bibehållen kursutformning) som anses lättare att få höga betyg i, snarare än att välja en fördjupning. En modell med ämnesbetyg skulle därför behöva konstrueras för att motverka detta och för att dra nytta av de fördelar ämnesbetyg skulle kunna medföra. En logisk utveckling av gymnasieskolan skulle då kunna innebära en utveckling av fastare studievägar med något färre valmöjligheter.

⁷⁸ Exempel som utredningen har fått på ämnen som skulle behöva delas är musik och svenska. Vissa yrkesämnen som skulle kräva större omarbetningar är bl.a. ämnena hälsa, hälsovård, sjukvård, maskin- och lastbilsteknik, turism, reseproduktion och marknadsföring. Exempel på yrkesämnen som skulle vara förhållandevis enkla att anpassa till ett system med ämnesbetyg är bl.a. specialpedagogik, medicin, geriatrik, psykiatri, matlagning, reception, konferens och evenemang.

Många ämnen läses under kort tid

Ämnesbetyg är inte, oavsett kursutformning eller ämnesutformning, en heltäckande lösning för att motverka fragmentisering och för att ge eleverna mer tid för fördjupning och kunskapsutveckling. Vissa ämnen innehåller i dag bara en kurs. Många ämnen läses inom en viss studieväg bara under kort tid, t.ex. en termin eller ett år. Så är t.ex. fallet för flera gymnasiegemensamma ämnen på yrkesprogram. Där läser eleverna i de flesta fall 50 poäng historia, 50 poäng naturkunskap, 50 poäng religionskunskap och 50 poäng samhällskunskap. Omfattningen av dessa ämnen kommer sannolikt inte att utökas. Ämnesbetyg skulle därmed inte alltid innebära att eleven får längre tid på sig än i dag tills dess att betyg sätts. Även med en ämnesutformning skulle vissa ämnen också fortsättningsvis endast studeras under en termin eller ett år samt avslutas redan i år 1 eller i år 2.

Ämnesbetyg kan förstärka ett uppskjutarbeteende

Ett system med ämnesbetyg som innebär att många avgörande betyg sätts först i år 3 kan riskera att bidra till ett uppskjutarbeteende och medföra att eleverna sparar sina ansträngningar till sista året. Om alla viktiga prov och bedömningar görs sent i utbildningen kan det vara stressande i sig. En tillfällig svacka under det sista läsåret kan också bli problematisk. Regeringen påpekade i samband med Gy11 att ett sent misslyckande kan drabba en elev hårt i ett system där slutbetyget motsvarar sista kursen i ett ämne.⁷⁹ Många elever upplever en skoltrötthet år 3, men liksom med äldre tiders studentexamen skulle mycket stå på spel under slutet av utbildningen. I den intervjustudie som utredningen genomfört med gymnasielever framkommer att flera skulle skjuta upp sin ansträngning i ett system med ämnesbetyg.

⁷⁹ Prop. 2008/09:199.

Gymnasieskola och vuxenutbildning kan behöva tillämpa olika styrdokument

En av anledningarna till att det kursutformade systemet infördes på 1990-talet var att gymnasieskolan och vuxenutbildningen skulle kunna använda samma system och samma styrdokument. Det finns i dagsläget inga önskemål inom vuxenutbildningen att gå i riktning mot minskad flexibilitet och mer omfattande ämnen eller kurser. Tvärtom finns det en rörelse i motsatt riktning. Skolverket har t.ex. haft i uppdrag att ta fram förslag på nationella delkurser för komvux på grundläggande nivå, för att bryta ner stora kurser i mindre delar som därmed kan användas på ett mer flexibelt sätt.⁸⁰ Om ämnesbetyg skulle införas i gymnasieskolan kommer därför gymnasieskolan och vuxenutbildningen sannolikt att behöva tillämpa olika styrdokument och grunder för betygssättning. Detta kan utgöra en nackdel, eftersom det eventuellt kan påverka bl.a. samverkansmöjligheter mellan vuxenutbildning och gymnasieskola samt riskera att bidra till tillträdessystemets komplexitet.

21.5 Två möjliga modeller för att införa ämnesbetyg

Enligt direktiven ska utredningen utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg. Utredningen har i detta syfte valt att överväga två huvudsakliga modeller som vi bedömer skulle vara möjliga att införa i gymnasieskolan, under vissa förutsättningar.

Ingen av dessa modeller är densamma som den som föreslogs i samband med Gy07 och det finns flera skäl till detta. Modellen i Gy07 byggde på att ämnesbetyg skulle ges över hela linjen men med kursutformningens tänkta flexibilitet bibehållen. För att det skulle vara möjligt skapades som beskrivits ovan ventiler för att elever i vissa kurser skulle kunna få kursbetyg i stället för ämnesbetyg. Systemet skulle därigenom i viss utsträckning bli blandat. Samtidigt skulle ämnesbetyg kunna komma att sättas i ämnen där t.ex. elever på samma program kunde välja olika kurskom-

⁸⁰ Skolverket: Redovisning av uppdrag om framtagande av ny nationell kurs i svenska som andraspråk samt utveckling av nationella delkurser i svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, dnr U2015/2595/S. 2016.

inationer. Det skulle då bli oklart vilka ämneskunskaper ett ämnesbetyg stod för. Det skulle dessutom bli svårt för läraren i den avslutande kursen att sätta ett sammanvägt betyg.

Utredningen har bedömt att denna modell är behäftad med alltför stora nackdelar för att återigen vara aktuell. Vi har därför övervägt två andra modeller. Den första är en modell där ämnesbetyg inte ges genomgående men där det är mer tydligt vilka ämnen som ska betygsättas genom ämnesbetyg. Utredningen har sedan jämfört denna modell med en annan modell som innebär ämnesbetyg i alla ämnen och där planeringen av gymnasieskolan genomgående bygger på en ämnesutformning.

21.5.1 Ämnesbetyg i progressiva ämnen med obligatoriska förlopp och kursbetyg i övriga kurser

Gymnasieskolans olika intressenter, inklusive eleverna själva, betonar att ämnesbetyg framstår som särskilt meningsfullt i ämnen som i dag består av kurser som tydligt bygger på varandra.

Ett alternativ skulle därför kunna vara att införa ämnesbetyg i de gymnasiegemensamma ämnen där eleven i dag läser flera kurser över längre tid, ibland tre år. De gymnasiegemensamma ämnena är i relativt stor utsträckning uppbyggda som progressionsämnen och skulle därför lämpa sig för ämnesbetyg. Ett tydligt exempel är ämnet engelska där högre kurser innefattar kunskaperna från underliggande kurser. Modellen skulle dock kunna framstå som inkonsekvent eftersom många andra ämnen också är progressivt uppbyggda. Exempelvis har ämnena engelska och moderna språk samma uppbyggnad. Moderna språk är dock inte ett gymnasiegemensamt ämne.

Modellen skulle även kunna vidgas till att ämnesbetyg ges i alla ämnen där eleven i dag läser flera kurser obligatoriskt, dvs. även i t.ex. många yrkesämnen och estetiska ämnen där det finns en inbyggd hierarki mellan kurserna. Det skulle kunna ge bättre förutsättningar för fördjupning i alla de ämnen där det redan i dag finns en obligatorisk progression men där möjligheten till sammanhängande kunskapsutveckling kan försvåras av kursbetygen.

Betyg i valbara kurser skulle även fortsättningsvis kunna ges separat för att undvika att fördjupningskurser väljs bort av betygs-taktiska skäl. Även kurser i ämnen som bedöms vara icke-progres-

siva skulle fortsättningsvis kunna betygssättas separat. Denna modell skulle alltså visserligen bygga på en blandning av ämnesbetyg och kursbetyg, liksom i Gy07, men till skillnad från den modellen skulle ämnesbetyg inte kunna ges på ett varierande innehåll av kurser utan enbart på obligatoriska kurser med tydlig progression.

Denna modell skulle kunna utformas på två sätt. Det första innebär att det är möjligt att låta ämnena, med vissa justeringar, fortfarande bestå av kurser vilket möjliggör användandet av samma styrdokument som inom vuxenutbildningen. Modellen är i så fall möjlig inom en helt kursutformad gymnasieskola. Ett kursbetyg ersätts då av nästa kursbetyg inom ämnet och det sista betyget som sätts i ämnet utgör ämnesbetyget. Det andra sättet innebär att de progressiva obligatoriska ämnen där ämnesbetyg ska sättas omarbetas till sammanhängande ämnesförlopp där t.ex. terminsbetyg ges. Modellen innebär då en delvis ämnesutformad och en delvis kursutformad gymnasieskola.

Fördelar med en sådan blandad modell är bl.a. att enbart mindre förändringar skulle krävas när det gäller ämnesplaner och programstrukturer, liksom att det enligt vad som framkommit i utredningens samråd skulle finnas en stor acceptans för att sätta ämnesbetyg framför allt i de gymnasiegemensamma ämnena. Eleven skulle få något färre betyg än i dag och samma styrdokument skulle kunna användas som inom vuxenutbildningen om kursutformningen kvarstår.

Nackdelar med modellen är bl.a. en viss otydlighet och att elevens examensbevis kommer att innehålla både ett antal ämnesbetyg och ett antal kursbetyg. Ett blandat system kan vidare innebära att två olika synsätt och arbetssätt tillämpas i gymnasieskolan. Möjligen skulle det kunna försvåra arbetet med extra anpassningar och stöd samt strävan efter en helhet i elevernas utbildning. Om modellen skulle innebära ämnesbetyg enbart i gymnasiegemensamma ämnen skulle den dessutom gynna elever på högskoleförberedande program mer än elever på yrkesprogram, eftersom de senare i mindre utsträckning läser flera kurser i gymnasiegemensamma ämnen.

En ytterligare nackdel med ett blandat system är att det skulle kunna skapa en efterfrågan på att allt fler ämnen ska ges ämnesbetyg. Detta kan i sin tur skapa pågående rörlighet i systemet där

modellen med ämnesbetyg utvidgas steg för steg. En sådan situation skulle medföra att vissa elever blir ”mellanårskullar” när det gäller betyg, vilket kan vara svårt att hantera – inte minst i tillträdes-systemet till högre utbildning, där t.ex. fler kvotgrupper skulle kunna behöva inrättas. En modell som i praktiken riskerar att likna en försöksverksamhet är sannolikt inte lämpligt på betygsområdet.

21.5.2 Ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola

Jämfört med ovanstående modell skulle det vara mer renodlat och tydligt att helt och hållet gå över till en ämnesutformad gymnasieskola där elevens utbildning helt består av sammanhållna ämnen. Med en ämnesutformning skulle ämnesbetyg ges i samtliga ämnen, oavsett om de är korta/små och löper över t.ex. en termin eller ett år, eller långa/stora och löper över minst tre terminer. En sådan modell skulle skapa förutsättningar att gå ifrån det kursutformade systemet och i stället skapa sammanhängande ämnesförlopp av olika omfattning för olika program, t.ex. ”svenska 300 poäng”, vilket krävs för grundläggande behörighet eller ”matematik 200 poäng” som skulle kunna motsvara den matematik som läses obligatoriskt på samhällsvetenskapsprogrammet. Olika ämnesförlopp skulle läsas på olika program även när det gäller samma ämne. En sådan omarbetning av gymnasieskolans ämnen skulle sannolikt kunna möjliggöra en liknande minskning av antalet betyg på yrkesprogram som på högskoleförberedande program.

Fördjupningar som fortsatt ska vara valbara kan utformas som separata ämnen och ges separata betyg, alternativt viktas eller ges ett särskilt påslag vid meritvärderingen.

Utredningens referens- och fokusgrupper har varit samstämmiga kring att det i ett ämnesutformat system krävs avstämningspunkter så att elever får löpande information om deras kunskapsutveckling. En ämnesutformning skulle därför behöva kombineras med terminsbetyg för att tydliggöra elevens utveckling mot målen. Terminsbetyget kan, liksom i grundskolan, ersättas av nästa terminsbetyg, för att slutligen ersättas av det sista betyget som utgör ämnesbetyget. Samma kunskapskrav bör i en ämnesutformad modell gälla för ämnet som helhet, liksom kunskapskraven i grundskolans ämnen gäller för betygssättning från och med årskurs 7 upp

till slutbetyget i årskurs 9. Ämnesbetyg bör inte sättas utifrån en matematisk beräkning av elevens genomsnittliga prestation – lika lite som betyg ska sättas på det viset inom en enskild kurs i dag – utan efter en helhetsbedömning av elevens kunskaper vid det tillfälle när ämnesbetyget sätts.

Fördelar med en helt ämnesutformad modell i förhållande till den blandade modell som beskrivits ovan är, utöver tydlighet, att den möjliggör utbildningar med mer djup och mindre splittring. Om ytterligare ämnesförlopp skapas där det blir meningsfullt med ämnesbetyg läser eleven som en konsekvens färre korta ämnen eller enstaka kurser. En helt ämnesutformad modell skulle även möjliggöra ett enhetligt arbetssätt och ett enhetligt synsätt i gymnasieskolan.

Nackdelar med en ämnesutformad modell kan vara att studievägarna behöver konstrueras med en något mindre valfrihet. En sådan modell kräver också fokus på åtgärder för att inte försvåra för elever som behöver byta program; exempelvis kan det behöva utvecklas stöd för bedömning av elevens kunskaper vid byte av studieväg. Vidare kan samverkansmöjligheterna med vuxenutbildningen komma att förändras, t.ex. vad gäller samläsning. Mer omfattande ämnen är heller inte nödvändigtvis till gagn för elever på introduktionsprogram. Terminsbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola är därför sannolikt särskilt viktigt som återkoppling för elever på introduktionsprogram som läser gymnasieämnena och som kan ha lång väg till målet. Skriftlig dokumentation av de kunskaper i gymnasieämnena som elever på introduktionsprogram uppnått, även om de inte nått ett godkänt betyg, kan också vara av stor betydelse. En sådan dokumentation kan t.ex. ligga till grund för planering av studier inom vuxenutbildning.

21.5.3 Konsekvenser om en modell med ämnesbetyg införs

Utredningen har i enlighet med direktiven utrett möjligheterna att införa ämnesbetyg genom att vi har övervägt vad utredningen bedömer är två möjliga modeller. Huvuddragen i dessa två modeller liksom deras för- respektive nackdelar har redogjorts för ovan, liksom för- respektive nackdelar med ämnesbetyg generellt. Genom detta har även i viss utsträckning möjliga konsekvenser belysts.

Konsekvenser när det gäller lärares arbetssituation, vuxenutbildningen och tillträde till vidare utbildning sammanfattas i samband med utredningens förslag på området, se avsnitt 25.19.

Utredningen vill betona att ett eventuellt införande av ämnesbetyg, i synnerhet en eventuell övergång till en ämnesutformad gymnasieskola, skulle ta tid och kräva ett stort förberedelsearbete. Omfattande förändringar av gällande regelverk krävs, liksom omarbetning av ämnesplaner och programstrukturer i större eller mindre utsträckning. Ett grundligt implementeringsarbete skulle också krävas. Även detta beskrivs närmare i samband med utredningens förslag.

21.6 Sammanfattande iakttagelser

Utredningen kan konstatera att betygen tillmäts en särskilt viktig roll i Sverige med anledning av dels att det betyg som den undervisande läraren sätter ligger till grund för antagning till vidare utbildning, dels att varje betyg räknas, även betyg som sätts tidigt under utbildningen. Här avviker Sverige från många andra länder, vilket är värt att notera och modellen kan bidra till elevernas stress.

Även om avsikten med den nya betygsskalan var att den skulle vara motiverande och leda till att fler elever höjer sina betyg verkar den samtidigt ha bidragit till ökad stress. Betygsskalan upplevs av många elever som oförlåtande och i vissa fall som avmotiverande. Bristande likvärdighet i betygssättningen är ett annat exempel på något som kan orsaka stress när det gäller betygen i gymnasieskolan.

Även systemet med korta kurser och kursbetyg bidrar till stress, liksom till fragmentisering av utbildningen. Det finns vissa fördelar med kursbetygssystemet som t.ex. handlar om att gymnasieskolan och vuxenutbildningen använder samma styrdokument samt att elever har en möjlighet att beta av kurser där varje kurs blir ett nytt delmål. Men den kursutformade gymnasieskolan har inte längre den flexibilitet som avsågs vid införandet. Den som vill få grundläggande och särskild behörighet till högskolan måste läsa vissa bestämda kurser, och den som vill läsa mot en viss yrkesutgång hänvisas till rekommenderade kurspaket. Många elever på främst högskoleförberedande program upplever att det i praktiken är

nödvändigt att välja kurser som ger särskilda meritpoäng för att kunna konkurrera till attraktiva högskoleutbildningar. Det individuella valet har därtill minskat i omfattning och innehåller i de flesta fall ett betydligt mer begränsat urval av kurser för eleven jämfört med före Gy11. Eftersom det kursutformade systemet förändrats över tid kan det ifrågasättas om den önskan om flexibilitet som låg bakom dess införande i praktiken är densamma i dag, eftersom allt mer av utbildningens innehåll paketeras åt eleven. I och med att ungas stress också tycks öka aktualiseras diskussionen om ämnesbetyg.

Ett införande av ämnesbetyg skulle inte få praktisk effekt i alla ämnen eftersom vissa ämnen redan i dag läses i liten omfattning, t.ex. enbart 50 gymnasiepoäng, och sannolikt inte kommer att göras mer omfattande för eleverna. Längre tid till betygssättning i ett antal ämnen kan dessutom riskera att bidra till ett uppskjutarbete hos eleverna med ökad stress i slutet av utbildningen som följd. En modell med ämnesbetyg kan vidare kräva en minskad flexibilitet och att gymnasieskolan använder andra styrdokument än vuxenutbildningen.

Men å andra sidan kan ämnesbetyg sannolikt bidra till att främja helhet och fördjupning i gymnasieskolans utbildningar och totalt sett minska den stress som elever känner och öka deras motivation. Risker för tidiga misslyckanden skulle kunna minska när färre betyg sätts tidigt, vilket i förlängningen skulle kunna påverka genomströmningen i gymnasieskolan positivt. På så sätt skulle en modell med ämnesbetyg kunna bidra till ett ur utvecklingshänseende mer tillåtande och främjande system vad gäller alla elevers möjlighet att lyckas. Lärares arbetssituation skulle sannolikt också förbättras, eftersom ämnesbetyg kan frigöra tid för undervisning när mindre tid behöver användas för bedömningsarbete och dokumentation, vilket dessutom kan stärka lärarens roll som pedagog.

Tidigare försök att införa ämnesbetyg har dock fallit på att det har varit problematiskt att sätta ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola. Även utredningen bedömer att ämnesbetyg över hela linjen skulle vara svårt att kombinera med dagens kursutformning och med ämnenas nuvarande konstruktion. Ovan har därför två andra möjliga modeller för ett införande av ämnesbetyg

belysts, varav den ena är en blandad modell och den andra bygger på en fullt ämnesutformad gymnasieskola.

Flera olika förutsättningar skulle dock krävas för att det skulle vara möjligt att införa ämnesbetyg. Utredningen kan framför allt konstatera att en sådan utveckling skulle innebära ett stort förändringsarbete. Under utredningens förslag i avsnitt 25.19 sammanfattas vilka förutsättningar som kommer att krävas om det ska vara möjligt att införa en modell med ämnesbetyg.

22 Gymnasiesärskolan

Ett mål som innebär att alla ungdomar ska gå en gymnasieutbildning måste ta hänsyn till att en del ungdomar har behov av att gå en individuellt anpassad utbildning inom gymnasiesärskolan, där anpassningen sträcker sig längre än individanpassningen i dagens gymnasieskola. Gymnasiesärskolan reformerades 2013 och det är därför enligt regeringen rimligt att avvakta med en övergripande översyn av skolformen. Enligt utredningens direktiv är det dock viktigt att reglerna för gymnasiesärskolan harmonierar med vad som gäller för gymnasieskolan, så att samverkan mellan de båda skolformerna underlättas. Om utredningen föreslår förändringar av gymnasieskolan som bedöms påverka överensstämmelsen mellan de båda skolformerna behöver därför följdändringar när det gäller gymnasiesärskolan också övervägas. Utredningen ska vidare analysera om det finns anledning att se över reglerna om stödåtgärder i gymnasiesärskolan samt undersöka om det finns anledning att ge elever i gymnasiesärskolan möjlighet att läsa kurser enligt grundskolans kursplaner.¹

I utredningens direktiv används begreppet gymnasieutbildning i vid bemärkelse och avser såväl gymnasieskolan som gymnasiesärskolan. I detta kapitel redovisar utredningen en översiktlig bild av situationen i gymnasiesärskolan, skolformens elevgrupp och särskilda förutsättningar, liksom några av de områden som innebär utmaningar för gymnasiesärskolan. En mer detaljerad beskrivning av gymnasiesärskolan återfinns i bilaga 11.

¹ Dir 2015:31.

22.1 En aktuell bild av gymnasiesärskolan

Gymnasiesärskolan är en fyraårig skolform för ungdomar som på grund av utvecklingsstörning inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav. Utbildningen är uppdelad i nio nationella program samt individuella program. Hösten 2014 gick drygt 7 000 elever i gymnasiesärskolan. De populäraste nationella programmen i gymnasiesärskolan var programmet för hotell, restaurang och bageri följt av programmet för administration, handel och varuhantering. Var tredje elev på de nationella programmen gick på något av dessa två program. Totalt 60 procent av gymnasiesärskolans elever var pojkar och 40 procent flickor. Knappt 2 500 lärare tjänstgjorde i gymnasiesärskolan läsåret 2014/15.

Reformen av gymnasiesärskolan 2013 innebar bl.a. att nya nationella program inrättades och att ungdomar med utvecklingsstörning fick ökad valfrihet att välja utbildning. Genom reformen anpassades gymnasiesärskolans struktur och delvis även dess innehåll till 2011 års gymnasieskola. Programmen ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och deltagande i samhällslivet.

Våren 2016 presenterade Skolverket på uppdrag av regeringen en uppföljning av 2013 års reform av gymnasiesärskolan.² Skolverket konstaterade bl.a. att antalet elever i gymnasiesärskolan den senaste femårsperioden minskat med mer än 2 000 elever. Till stor del förklaras nedgången i elevantalet av en minskning i antalet ungdomar i gymnasieåldern. Dessutom har andelen av alla elever i gymnasieåldern som går i gymnasiesärskolan minskat ytterligare mellan 2012 och 2014. Förklaringar till denna nedgång av andelen elever i gymnasiesärskolan de senaste åren kan bl.a. sökas i införandet av 2010 års skollag och i den reformerade gymnasiesärskolan 2013. Förändringarna har bl.a. inneburit att kraven på mottagandet av elever skärpts så att elever inte ska bli felaktigt mottagna i skolformen. Dessutom har möjligheten införts för elever som har gått i grundsärskolan att i stället för gymnasiesärskolan välja bland tre av gymnasieskolans introduktionsprogram. Därutöver tillhör

² Skolverket: Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform. Rapport 435, 2016.

inte längre ungdomar med autism och autismliknande tillstånd utan andra funktionsnedsättningar målgruppen för skolformen.

Som ett resultat av ändringarna i skollagen 2010 väljer vissa elever med utvecklingsstörning numera att studera vid något av de tre introduktionsprogram (yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkin introduktion) i gymnasieskolan som står öppna för dessa elever i stället för att gå i gymnasiesärskolan. Det är framför allt elever med en lindrig utvecklingsstörning, som kan ha svårt att identifiera sig med elever med måttlig eller grav utvecklingsstörning, som väljer att studera vid introduktionsprogrammen. Orsaken till detta kan enligt Skolverkets uppföljning vara att dessa elever väljer bort gymnasiesärskolan eftersom den anses vara stigmatiserande, snarare än att de söker sig till introduktionsprogrammen för innehållet i dessa utbildningar. Det innebär att elevgruppen på de tre aktuella introduktionsprogrammen kan ha förändrats liksom elevgruppen som går i gymnasiesärskolan. Officiell statistik som omfattar elever i sarskolan samlas emellertid inte in på individnivå. Det försvårar en noggrann uppföljning och utvärdering av gymnasiesärskolans utveckling, vilket Skolverket vid flera tillfällen påpekat. I en enkätstudie från Skolverket 2014 riktad till rektorer vid skolor som anordnar introduktionsprogram framgick emellertid att ungefär 250 elever som tidigare gått i grundsarskolan gick på yrkesintroduktion. Motsvarande antal på individuellt alternativ var 300 elever.³

Skolverket bedömer att en större andel av elevgruppen på gymnasiesärskolans nationella program befinner sig på en lägre kognitiv nivå än tidigare. Spannet i elevernas förutsättningar och förmågor upplevs också ha blivit större. De nationella programmen i gymnasiesärskolan är numera fria att söka för alla elever i gymnasiesärskolans målgrupp som önskar göra det. Urval av sökande till nationella program är ovanligt eftersom antalet utbildningsplatser är fler än antalet sökande. Detta beror på att elevgruppen är liten och de sökande få. Skolverket redovisar uppgifter från intervjuer som genomförts inom ramen för uppföljningen av gymnasiesärskolan som visar att det kan finnas behov av någon sorts formella behörighetskrav för att gå ett nationellt program. På denna punkt skiljer sig bestämmelserna för de nationella programmen i gym-

³ Skolverket: Introduktionsprogram. Rapport 413. 2014.

nasiesärskolan från de bestämmelser som gäller gymnasieskolan, där det finns behörighetskrav till nationella program. Samtidigt har reformeringen av gymnasiesärskolan inneburit att kunskapsuppdraget har fått en mer framskjuten plats i utbildningen vilket enligt Skolverket välkomnas av verksamheterna inom gymnasiesärskolan.⁴

22.2 Vissa behov av justeringar av gymnasiesärskolans verksamhet

Skolverket konstaterar att uppföljningen av 2013 års reform av gymnasiesärskolan genomförts endast två år efter det att reformen trätt i kraft. Den första elevkullen som har haft möjlighet att genomgå en utbildning i den reformerade gymnasiesärskolan går ut först våren 2017. Myndigheten anser dock att det trots detta finns anledning att särskilt uppmärksamma några förändringar. Bland annat ser Skolverket positivt på att utbildningen i gymnasiesärskolan i högre utsträckning än tidigare fokuserar på kunskap utifrån elevernas förutsättningar och att detta är en viktig princip. Utmaningarna som följer av den förändrade utbildningsstrukturen inom skolformen är dock stora enligt Skolverket. De individuella programmen har gjorts om, de specialutformade programmen, som medgav en större flexibilitet i utbildningsinnehållet har tagits bort och de nationella programmen har fått en delvis förändrad målgrupp. För att lärare och annan skolpersonal ska kunna fortsätta att utveckla arbetet i enlighet med reformens intentioner behöver de ytterligare kompetensutveckling samt stöd av såväl huvudmän som statliga aktörer i form av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Även behovet av stödresurser inom t.ex. elevhälsan, såsom speciallärare och specialpedagoger, kan enligt Skolverkets bedömning förväntas öka.

Situationen avseende behörigheten bland lärare för att undervisa i gymnasiesärskolan är ytterst bekymmersam enligt Skolverket. Uppföljningen pekar på att det behövs omfattande insatser för att

⁴ Skolverket: Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform. Rapport 435, 2016.

säkerställa att gymnasiesärskolan kan fortsätta att bedrivas i samma omfattning som i dag när behörighetsreglerna för lärare i gymnasiesärskolan träder i kraft 2018. Tillgången på speciallärarutbildning med specialisering mot utvecklingsstörning är av central betydelse för att legitimerade lärare ska finnas i den omfattning som kommer att krävas.

Att de nationella programmen är helt fria att söka, utan någon bedömning av elevens förmågor, innebär att elever som inte alls har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen kan gå där, menar Skolverket. Även om skyldigheten att anpassa utbildningen är långtgående finns i realiteten såväl praktiska begränsningar som svårigheter att skapa bra utbildningsupplägg för elever som går på en utbildning där de inte klarar att följa undervisningen. Det kan enligt Skolverket innebära missade möjligheter till kunskapsutmaningar på rätt nivå för eleverna. Det finns även en risk att möjligheten till kunskapsutmaningar för resten av eleverna försämras om det i stor utsträckning finns elever i gruppen som inte har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Mot denna bakgrund menar Skolverket att det kan finnas anledning att överväga någon form av behörighetskrav till de nationella programmen.

Möjligheten för elever i gymnasiesärskolans målgrupp att läsa på gymnasieskolans introduktionsprogram kan kräva en ökad anpassning av utbildningen till de behov som elever med utvecklingsstörning har varför resurstilldelningen behöver ses över. Motsvarande behov kan finnas på gymnasiesärskolans nationella program där det går fler kognitivt svaga elever än tidigare. Om resursfördelningen inte anpassas till den nya situationen finns det enligt Skolverket en risk att anpassningsmöjligheterna för enskilda elever försvåras.

Skolverkets uppföljning visar att det finns huvudmän för gymnasiesärskolor som tar ett begränsat ansvar för samverkan med arbetslivet. Enligt verket är det nödvändigt att huvudmännen tar uppgiften på större allvar, eftersom det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) har en avgörande betydelse för att ungdomar i gymnasiesärskolans målgrupp ska kunna få tillträde till arbetsmarknaden.

Skolverket menar att den samverkan som finns på nationell nivå behöver ses över.⁵

Sammantaget pekar alltså Skolverket på ett antal områden där gymnasiesärskolans verksamhet behöver utvecklas. Detta är områden som är specifika för gymnasiesärskolan och som ligger utanför denna utrednings direktiv, men där ett fortsatt utvecklingsarbete kan behövas.

Gymnasieutredningen har låtit ta fram ett underlag om den aktuella situationen i gymnasiesärskolan med särskilt fokus på de frågor om skolformen som ställs i direktiven till Gymnasieutredningen. Underlaget redovisas i bilaga 11. Beskrivningarna och iakttagelserna i bilagan ligger i linje med Skolverkets uppföljning av reformen av gymnasiesärskolan 2013. Av bilagan framgår bl.a. att utbildningen i gymnasiesärskolan behöver anpassas till elevernas olika förutsättningar. Nuvarande bestämmelser om individuella anpassningar medger också en hög grad av flexibilitet i utbildningen. Exempelvis är möjligheten till individuella anpassningar av de nationella programmen något som den personal som är verksam i skolformen upplever som positivt. Det finns emellertid områden där ytterligare flexibilitet skulle kunna övervägas. Det förekommer t.ex. att elever i gymnasiesärskolan och deras vårdnadshavare efterfrågar möjligheten att läsa ämnen enligt grundskolans kursplaner. Att i gymnasiesärskolan kunna läsa ämnen enligt grundskolans kursplaner ger ytterligare möjlighet till flexibilitet och individanpassning i skolformen. Det kan också bidra till mer samverkan mellan gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Det råder viss tveksamhet bland verksamma i gymnasiesärskolan om huruvida bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram även omfattar eleverna på de individuella programmen. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att förtydliga hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas. Denna fråga behandlas ytterligare i kapitel 12 *Stödåtgärder*.

⁵ Skolverket: Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform. Rapport 435. 2016.

23 Utbildningar utanför gymnasieskolan och åtgärder för ungdomar som inte studerar

Gymnasieskolan är den huvudsakliga utbildningsformen för ungdomar mellan 16 och 20 år. Det finns emellertid andra utbildningar som helt eller delvis riktar sig till samma målgrupp. I regeringens direktiv till utredningen görs bedömningen att det även fortsättningsvis bör finnas möjligheter att välja alternativa utbildningsvägar som är jämförbara med en svensk gymnasieutbildning, t.ex. en utbildning som leder fram till International Baccalaureate (IB) eller studier utomlands. Det kan också finnas elever för vilka en annan utbildningsform, som t.ex. folkhögskoleutbildning, kan vara mer ändamålsenlig. Utredningen har i uppdrag att analysera och föreslå vilka andra utbildningsvägar som ska kunna utgöra alternativ till en gymnasieutbildning samt ta ställning till om folkhögskoleutbildningar ska vara tillgängliga även för ungdomar som inte har fyllt 18 år och, om så är fallet, i vilken utsträckning.¹

I detta kapitel beskrivs översiktligt de huvudsakliga utbildningar utanför gymnasieskolan i Sverige som riktar sig till samma åldersgrupp som gymnasieskolan. Utlandsstudier behandlas inte. Vidare beskrivs det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar mellan 16 och 20 år samt vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ungdomar som inte studerar kan bli föremål för.

¹ Dir 2015:31.

23.1 International Baccalaureate (IB)

Vid sidan av gymnasieskolan finns den internationella utbildningen International Baccalaureate (IB). IB har egna examenskrav som skiljer sig från vad som gäller för att nå en gymnasieexamen på de nationella programmen och är inte en del av den svenska gymnasieskolan. IB-utbildning administreras centralt av en organisation² med säte i Schweiz och syftar till att vid internationellt godkända skolor erbjuda studieprogram som medger god överförbarhet mellan olika länder och som förbereder för högre studier. Undervisningsspråket är engelska. Eftersom IB-programmet är tvåårigt erbjuder svenska skolor ett förberedande år (preparandår) med kurser i gymnasieskolan från gymnasieskolans nationella program.

Förordningen (SKOLFS 2002:7) om internationell gymnasial utbildning i Stockholm och Göteborg samt vid Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna innehåller bestämmelser som reglerar sättet på vilket dessa huvudmän får anordna IB-utbildning med statsbidrag.³ Statsbidrag lämnas för elever som inte har någon hemkommun som är skyldig att bekosta deras IB-utbildning.⁴ Exempel på elever för vilka det kan utgå statsbidrag enligt förordningen är utlandssvenska elever och barn till beskickningsmedlemmar som inte kommer från länder som ingår i EU eller EES eller från Schweiz. Utöver bestämmelser om statsbidrag innehåller förordningen regler om antagning, utbildningens innehåll, personal och avgifter. För övriga huvudmän inom skolväsendet som anordnar IB-utbildning finns inga bestämmelser i dessa avseenden.

I dag finns ett trettiotal skolor med IB-utbildning i Sverige. En majoritet har kommunal huvudman men även enskilda huvudmän anordnar utbildningen. Det finns även en internationell skola som erbjuder IB. Cirka 3 000 elever går på IB i Sverige. Av de 1 037 elever som påbörjade utbildningen 2012 tog 56,5 procent av eleverna IB-examen inom tre år.⁵ Detta kan jämföras med genomströmningen på gymnasieskolans högskoleförberedande program där 75,5 procent av dem som påbörjade sin utbildning samma år fick en

² International Baccalaureate Organization, IBO.

³ 1 § förordningen (SKOLFS 2002:7) om internationell gymnasial utbildning i Stockholm och Göteborg samt vid Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna.

⁴ Sådana elever som hemkommunen ger ersättning för enligt 29 kap. 17 § skollagen får inte ingå i bidragsunderlaget.

⁵ Skolverket: Betyg och statistik i gymnasieskolan 2013/14, pm 2014-12-18, dnr 2014:55.

examen inom tre år. Genomströmningen på IB var alltså vid en sådan jämförelse låg.

23.2 Internationella skolor

En begränsad grupp ungdomar studerar vid internationella skolor på gymnasienivå i Sverige. Internationella skolor utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet.⁶ En internationell skola på gymnasienivå är en skola där utbildningen inte följer läroplanen för gymnasieskolan utan i stället följer ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan, vilket gäller bl.a. utbildning som leder fram till International Baccalaureate, IB. Utbildningen riktar sig i första hand till elever som är bosatta i Sverige under en begränsad tid. Syftet med en internationell skola är enligt regeringen att säkerställa att en elev ska kunna fullfölja sin skolgång vid en tillfällig flytt till Sverige från ett annat land. Internationella skolor kan också ta emot elever som har andra särskilda skäl att få sin utbildning i en internationell skola på gymnasienivå.⁷

I Sverige fanns det 2013 tre internationella skolor som anordnade utbildning på gymnasienivå. Eftersom internationella skolor utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet har huvudmän som anordnar sådan utbildning möjlighet att ta ut avgifter för utbildningen. Skolorna omfattas inte av krav på undervisning i svenska språket.

Två internationella skolor finns i Sverige för elever med ett annat modersmål än svenska – Tyska Skolan och Lycée Français Saint Louis. Dessa bedriver undervisning i svenska, historia och samhällskunskap enligt svensk läroplan och har enligt förordningen (2012:509) betygsrätt för viss utbildning. Enligt förordningen kan Skolinspektionen efter ansökan besluta om tillstånd för enskilda huvudmän för internationella skolor att bl.a. sätta betyg och utfärda gymnasieexamen enligt de bestämmelser som gäller för gymnasieskolan. För att få ett sådant tillstånd krävs att huvudmannen anger vilket eller vilka nationella program som ansökan om att utfärda gymnasieexamen avser, visar vilka delar i utbildningen som

⁶ Utbildningsformen regleras i 24 kap. 2–7 §§ skollagen.

⁷ Prop. 2015/16:17.

är likvärdiga med den kurs eller det gymnasiearbete som ett betyg avser och hur utbildningen uppfyller kraven för gymnasieexamen. Huvudmannen måste även i övrigt visa att utbildningen utformats så att betygen blir likvärdiga med betyg satta i gymnasieskolan.⁸

En enskild huvudman för en internationell skola på gymnasienivå får efter ansökan förklaras berättigad till bidrag för elever från deras hemkommuner.⁹

23.3 Gymnasieutbildning för sjuka ungdomar och ungdomar på ungdomshem

För elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset eller institutionen. Sådan undervisning ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Endast den som har legitimation som lärare får bedriva sådan undervisning¹⁰ och det är kommunen där den aktuella institutionen är belägen som ansvarar för att anordna undervisningen.¹¹

Även elever som på grund av sjukdom inte kan delta i vanligt skolarbete under längre tid men som inte vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus har rätt till undervisning. Undervisningen kan anordnas i hemmet eller på någon annan lämplig plats. Sådan undervisning ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i¹² och ska anordnas av huvudmannen för den utbildning som eleven annars deltar i.¹³

Vidare ska icke skolpliktiga ungdomar som vistas på särskilda ungdomshem och som inte kan fullgöra sin skolgång på annat sätt ges möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.¹⁴ Bestäm-

⁸ Prop. 2015/16:17.

⁹ 24 kap. 6 § skollagen.

¹⁰ 24 kap. 17 § skollagen.

¹¹ 24 kap. 18 § skollagen.

¹² 24 kap. 20 § skollagen.

¹³ 24 kap. 22 § skollagen.

¹⁴ 24 kap 8–9 §§ skollagen.

melsen gäller bl.a. ungdomar som omhändertagits med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Statens institutionsstyrelse (SiS) är huvudman för verksamheten och ansvarar för den utbildning som anordnas vid myndighetens ungdomshem.

Cirka 800 ungdomarna i gymnasieåldern strömmar årligen genom de statliga ungdomshem som SiS ansvarar för. Den genomsnittliga tiden som intagna ungdomar befinner sig på hemmen är fem månader. En majoritet deltar i den skolverksamhet som anordnas. Få av ungdomarna är behöriga till gymnasieskolans nationella program.¹⁵

23.4 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 har fyllt 18 år och, om så är fallet, i vilken utsträckning.¹⁶ Utredningen har därför översiktligt kartlagt folkhögskolan som utbildningsform och vilka möjligheter som folkhögskolan erbjuder. Denna kartläggning återfinns i bilaga 12 och sammanfattas kort nedan.

Folkhögskolan är en egen utbildningsform som styrs av få regler. Vissa ramar finns dock i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen och i de villkor och riktlinjer som Folkbildningsrådet fastställt.¹⁷ Utbildningsformen riktar sig i huvudsak till personer äldre än 18 år som är i behov av att komplettera sin tidigare utbildning eller specialisera sig inom något särskilt yrkesområde.¹⁸

Folkhögskolan erbjuder en mängd olika utbildningar som bl.a. *etableringskurser* för vissa nyanlända,¹⁹ *särskild kurs* inom olika specialområden, samt vissa *yrkesutbildningar*.²⁰ Vidare erbjuder folkhögskolan också *studiemotiverande folkhögskolekurser*, för vilka målgruppen är ungdomar mellan 16 och 24 år eller personer som

¹⁵ Muntliga uppgifter från Statens institutionsstyrelse (SiS) vid intervju december 2015.

¹⁶ Dir. 2015:31.

¹⁷ Prop. 2013/14:172.

¹⁸ Prop. 2013/14:172, bet. 2013/14: KrU 8, rskr. 2013/14:379.

¹⁹ 30 § 7 förordning om arbetsmarknadspolitiska program (2000:634).

²⁰ Prop. 2013/14:172.

deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå.²¹

Inom s.k. *allmän kurs* erbjuds deltagare studier på grundskolenivå eller gymnasial nivå. Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen finns när det gäller allmän kurs en nedre åldersgräns på 18 år för vilka deltagare det utgår statsbidrag. Enligt Folkbildningsrådet läser dock även strax under 200 ungdomar under 18 år allmän kurs varje år. Rådet betalar inte ut statsbidrag för dessa deltagare utan hemkommunen finansierar i dessa fall utbildningsplatsen. Enligt förordningen får en folkhögskola emellertid till undervisningen anta en yngre elev, som går ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Om en elev på introduktionsprogram studerar på folkhögskola ligger det närmast till hands att tolka det som att folkhögskolan bedriver undervisning inom skolväsendet och det är då fråga om entreprenad i skollagens mening. Undervisning som kan överlämnas på entreprenad inom gymnasieskolan avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil samt modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet.²² Om det finns särskilda skäl finns det även en möjlighet för regeringen att medge att en kommun får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom gymnasieskolan på entreprenad.²³ Vid sådan entreprenad kvarstår kommunen som huvudman för utbildningen. Statsbidragsbestämmelsen, som skulle innebära att utbildningskostnaden ersätts av staten, är således inte förenlig med skollagens bestämmelser om entreprenad. Utredningen bedömer av denna anledning att bestämmelsen som gäller elever under 18 år på introduktionsprogram inte är tillämplig.

I utredningens samråd med representanter för folkhögskolan har uttryckts att folkhögskolorna i första hand har erfarenhet av att utbilda vuxna och man menar att det kan komma att krävas en annan kompetens hos personalen på folkhögskolorna om de skulle hantera en vidgad målgrupp med fler yngre elever. En sådan kritik har också riktats mot det s.k. *Folkhögskolespåret* som vänder sig till

²¹ 30 § andra stycket 3 förordning om arbetsmarknadspolitiska program (2000:634).

²² 23 kap. 3 a och b §§ skollagen (2010:800).

²³ 23 kap. 5 § skollagen (2010:800).

nyanlända, i synnerhet ensamkommande, ungdomar mellan 16 och 21 år med permanent uppehållstillstånd.²⁴ I utredningens samråd har också framhållits att det är viktigt att folkhögskolan inte blir en skola enbart för elever i behov av särskilt stöd. Vissa menar att en folkhögskoleutbildning bör kunna utgöra ett alternativ direkt efter grundskolan, men under förutsättning att det handlar om enskilda fall. Det framhålls som en förutsättning att det är just enstaka yngre elever i grupperna. Folkbildningsrådet har uttryckt att om folkhögskolorna ska vända sig mot en större yngre målgrupp bör detta handla om en särskild *ungdomsfolkhögskola*. Om det skulle vara aktuellt bör enligt rådet en sådan konstruktion utredas särskilt och föregås av en försöksverksamhet.

23.5 Det kommunala aktivitetsansvaret

Staten har bedömt att det är särskilt viktigt att kommunerna håller sig underrättade om vad ungdomar i den åldersgrupp som i huvudsak utgör gymnasieskolans målgrupp men som inte går på ett nationellt program i gymnasieskolan är sysselsatta med. Mot bakgrund av den tilltagande oron för utbildningssvaga ungas etableringsproblem skärptes 2015 bestämmelserna om kommunernas ansvar för kommunmedborgarna i åldersgruppen 16–20 år genom förändringar i skollagens bestämmelser om det kommunala aktivitetsansvaret.²⁵ Enligt de nya bestämmelserna ska en hemkommun löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Kommunens skyldighet omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.²⁶ Detta innebär alltså att ungdomar som går på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan också omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Däremot omfattas inte nyanlända ungdomar mellan 16 och 20 år som inte fullgjort sin skolplikt i svensk grundskola.

²⁴ Ramböll: Uppskalning av Folkhögskolespåret. 2016.

²⁵ Prop. 2013/14:191.

²⁶ 29 kap. 9 § skollagen.

Enligt propositionen som låg till grund för riksdagens beslut om de nya bestämmelserna är syftet att tydliggöra att kommunerna ska erbjuda åtgärder för ungdomar som tillhör målgruppen. Kommunerna ska alltså inte enbart föra register över de ungdomar som omfattas av ansvaret utan även aktivt arbeta för att erbjuda dem sysselsättning. Åtgärderna ska också i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.

Reglerna om aktivitetsansvaret trädde i kraft i januari 2015 och har alltså gällt en kort period. Av denna anledning är det svårt att med bestämdhet uttala sig om eventuella effekter av lagändringen. Några granskningar och undersökningar har emellertid redan genomförts, och de uppföljningar som har gjorts talar inte för att några dramatiska förändringar har skett i kommunernas arbete med den berörda målgruppen och indikerar att betydande brister kvarstår. Skolverket menar att de inrapporterade uppgifterna avseende målgruppen och insatser gällande första halvåret 2015 inte håller tillräcklig kvalitet. Myndigheten väljer därför att inte presentera någon nationell statistik. Bedömningen är att kommunerna behöver mer stöd när det gäller dokumentation, verksamhetsutveckling och utvärdering. I slutet av januari 2016 presenterade Skolverket allmänna råd och anvisningar för kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. Dokumentet omfattar anvisningar om vilka som tillhör målgruppen samt hur registrering och dokumentation kan gå till.²⁷

Skolinspektionen presenterade våren 2016 resultatet av ett projekt där man följt upp arbetet med aktivitetsansvaret i 16 kommuner. Även här konstateras betydande brister. Mer än hälften av kommunerna saknade ett systematiskt och kontinuerligt arbete med de berörda ungdomarna. Målen var otydliga och uppföljning saknades ofta.²⁸ En uppföljning av ungdomsinsatser som genomfördes vid Malmö högskola på uppdrag av Region Skåne i ett antal skånska kommuner visade samma mönster. Det framgick också att verksamheten fortfarande framstår som personberoende och eldsjälssdriven, vilket innebär en betydande sårbarhet.²⁹

²⁷ Skolverket: Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. 2016. Skolverket: Redovisning av uppdrag om en modell för nationell uppföljning av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. 2016.

²⁸ Skolinspektionen: Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret. Kvalitetsgranskning, 2016:2. 2016.

²⁹ Olofsson, J. och Panican, A: En utbildningsgaranti – möjligheter på regional nivå. Region Skåne. 2014.

Erfarenheter som gjorts inom ramen för projektet Plug In visar att fungerande uppföljningssystem är avgörande för att man ska lyckas lokalisera och komma i kontakt med de ungdomar som är målgrupp för det kommunala aktivitetsansvaret, se vidare kapitel 5. Fungerande uppföljningssystem är även nödvändiga för att kommunens samverkan med andra aktörer inom kommunen, t.ex. socialtjänst, utbildningsförvaltning och arbetsmarknadsenheter, ska fungera liksom samverkan med andra aktörer som landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

23.6 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot ungdomar

Inom arbetsmarknadspolitiken finns vissa insatser som riktar sig till ungdomar från 16 års ålder. Delegationen för unga till arbete har bl.a. i uppdrag att främja samverkan genom att verka för lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i syfte att minska ungdomsarbetslösheten. Målgruppen för överenskommelserna är unga arbetslösa mellan 16 och 24 år.³⁰ Den stora merparten av landets kommuner har slutit sådana överenskommelser med Arbetsförmedlingen.³¹

Arbetsförmedlingen arbetar även med etableringsinsatser som bl.a. riktar sig till nyanlända personer med uppehållstillstånd som fyllt 18 men inte 20 år och som saknar föräldrar i Sverige.³²

23.7 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel beskriver utredningen översiktligt de huvudsakliga utbildningar som finns utanför gymnasieskolan och som riktar sig till samma åldersgrupp. International Baccalaureate (IB) är en utbildning med egna examenskrav som skiljer sig från vad som gäller för att nå en gymnasieexamen på de nationella programmen. IB är inte en del av den svenska gymnasieskolan. I skollagen finns

³⁰ Dir. 2014:157.

³¹ Delegationen unga till arbetet: Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten, rapport till regeringen, dnr A2016/00767/. 2016.

³² Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

vidare bestämmelser om rätten till gymnasieutbildning för ungdomar som vårdas på sjukhus eller en institution som är knutet till ett sjukhus samt om rätten till hemundervisning för gymnasieelever som på grund av sjukdom inte kan gå till skolan under en längre tid. Också ungdomar som är omhändertagna med stöd av lagen om vård av unga (LVU) har rätt till utbildning.

I kapitlet beskrivs också vilka möjligheter som finns för ungdomar att studera inom folkhögskolan. När det gäller ungdomar under 18 år finns vissa sådana möjligheter men de är begränsade och förenade med vissa svårigheter. Dessa svårigheter handlar bl.a. om att folkhögskolans personal i huvudsak har erfarenhet av vuxna deltagare.

Vidare redogör utredningen för det kommunala aktivitetsansvaret enligt vilket en hemkommun löpande ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Kommunens skyldighet omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning och inte heller nyanlända ungdomar mellan 16 och 20 år som inte fullgjort sin skolplikt i svensk grundskola. Däremot omfattas ungdomar som går på ett introduktionsprogram av det kommunala aktivitetsansvaret trots att de går i gymnasieskolan.

Av kapitlet framgår att det finns vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktar sig till ungdomar som också ingår i gymnasieskolans målgrupp.

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 språkintrouktion 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 programmets 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 *erbjud*a 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 språkintrödnktion, 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 (SKOLF5 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 högskoleförebereelse 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 (SKOLFS 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. yrkesämnena 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 ansvars-kännande 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 avnämare 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 avnämningflytande 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 betydelskillnad, 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 huvudmannen 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 grundskoleämnena 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 språkintrouktion. 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 eleverns 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 skol-svårigheter, 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 betygskort, 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 tillträdesystemet 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 |
|------------------------------|-------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|
| Nybjörjare i år 1 ht 2018 | 0,98 | 0,98 | 0,98 | 0,98 | 0,98 | 0,98 | 0,98 |
| Nybjörjare i år 1 ht 2019 | | | 0,98 | 0,98 | 0,98 | 0,98 | 0,98 |
| Nybjörjare 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 språkintröduktion läsåret 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 språkintröduktion 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 specialskolan 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*
- språkin introduktion.*

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*
- språkin introduktion 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.