

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 gymnasiereformen 2011 | 426 |
| 15.1.2 | Gymnasiereformen 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. Språkintröduktion 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 språkintröduktion.
- 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

Utbildningens mål och syfte

2 §⁴

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

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 *ämnestudierna* på nationella program anges i gymnasiepoäng.

21 §

För varje ämne ska det finnas en ämnesplan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ämnesplaner.

För varje ämne ska det finnas en ämnesplan. *För estetiskt ämne ska det dock finnas flera 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
 – språkintröduktion.

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

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 språkin introduktion 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 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.

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
Industritekniska 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.

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 *dessas 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.

dessas 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.

dessas 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.

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.

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 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.

Språkin introduktion 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 genomtyrat 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 läraryrsörjningsområdet, 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 läraryrsörjning.

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 betygsstegen 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 språkintrouktion 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 språkinträdning.

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 språkinträdning 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 språkinträdning.

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 alltså 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.

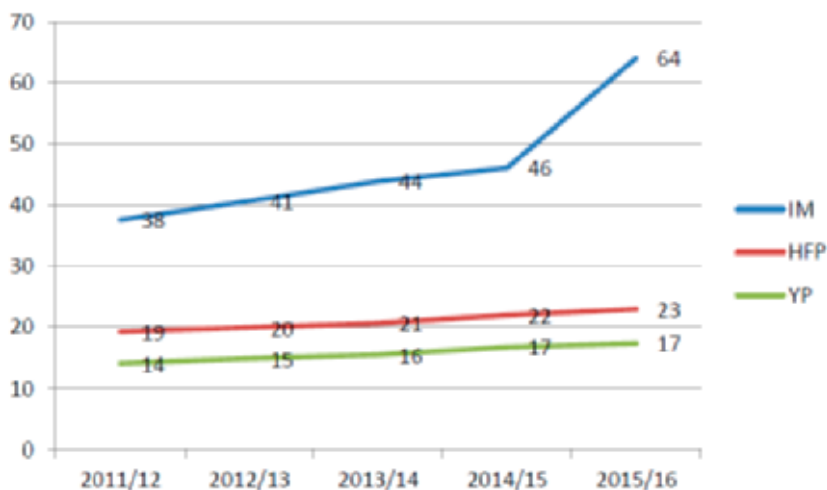
4.2.4 Stor ökning av elever med utländsk bakgrund i gymnasieskolan

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.

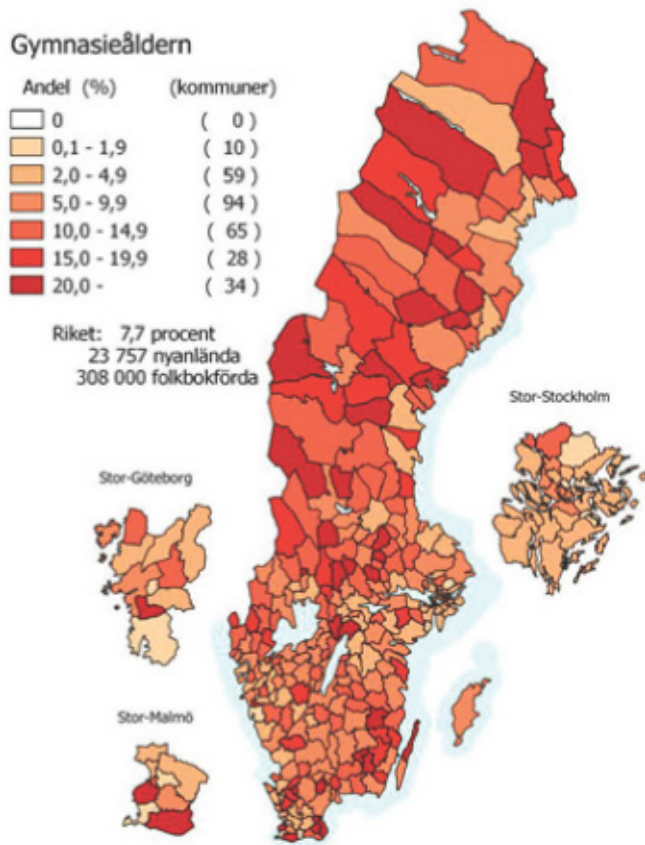
Av figur 4.1 ovan framgår att andelen elever med utländsk bakgrund i gymnasieskolan har ökat på såväl yrkesprogram (YP) och högskoleförberedande program (HFP) som på introduktionsprogram (IM) sedan läsåret 2011/12. Ökningen på de nationella programmen uppgick fram till läsåret 2015/16 till 3 procentenheter 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 språkintrödningsprov 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 giltigt 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.

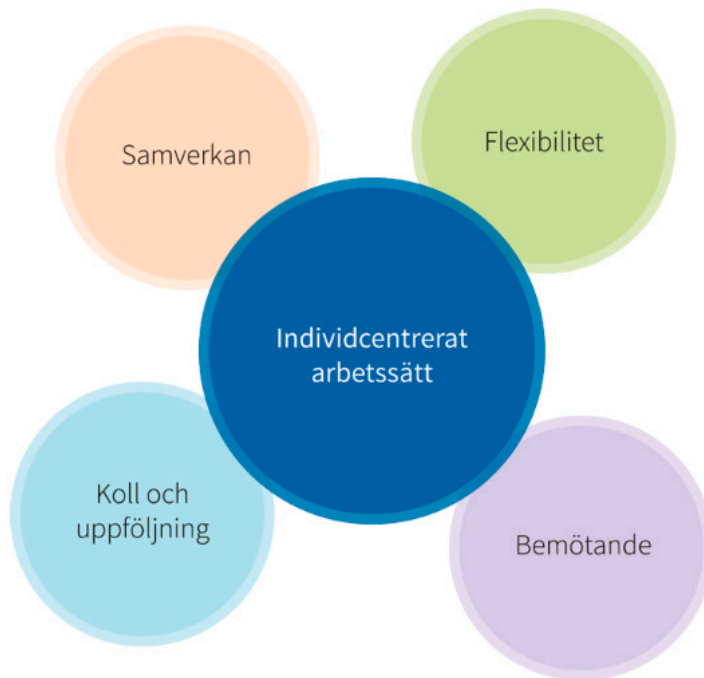
Redogörelsen nedan om effektiva metoder för att förebygga och förhindra studieavbrott bygger till stor del på de forsknings-sammanställningar som genomförts inom ramen för Plug In samt de praktiska erfarenheter som utvärderats och systematiserats av forskare inom projektet.

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 stödsatser 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.