

STOCKHOLMS STAD
UTBILDNINGSNÄMNDEN

Till berörd remissinstans

2016-12-07
1.6.1-9881/2016
Dnr.....**Angående remissen om Remiss av
betänkandet En gymnasieutbildning för alla -
åtgärder för att alla unga ska påbörja och
fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 201677)**

Detta gäller remissvar på ”Remiss av betänkandet En gymnasieutbildning för alla - åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 201677)”
Dnr: 110-1934/2016

Remisstiden sträcker sig till den 3 februari 2017, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Skolroteln är Sonja Pagrotsky, tfn +46850829221.

Remissvar skickas till:

- Skolroteln digitalt i Word-format. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Bilägg **inte** remissunderlaget. Det finns redan diariet i kommunstyrelsens diarium.

Häfta **inte** ihop handlingarna.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RIV-remissvar eller
 RIV-remissvar.SLK@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Skolroteln



Remitteringsmapp

Ärende: Remiss av betänkandet En gymnasieutbildning för alla - åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 201677)

För yttrande senast: den 3 februari 2017

För yttrande senast: den 8 februari 2017

Stadsdelsnämnderna	Facknämnderna	Övriga
	Utbildningsnämnden	SLK



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2016-11-29

U2016/04660/GV

Utbildningsdepartementet

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturet	
Ink.	2016 -12- 05
Dnr:	110 - 1934/2016
Till:	RTV

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

Remissinstanser

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Kammarrätten i Göteborg
3. Förvaltningsrätten i Stockholms län
4. Migrationsverket
5. Datainspektionen
6. Socialstyrelsen
7. Statens institutionsstyrelse
8. Myndigheten för delaktighet
9. Barnombudsmannen
10. Ekonomistyrningsverket
11. Statskontoret
12. Statens skolverk
13. Statens skolinspektion
14. Barn- och elevombudet
15. Specialpedagogiska skolmyndigheten
16. Sameskolstyrelsen
17. Skolväsendets överklagandenämnd
18. Skolforskningsinstitutet
19. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
20. Myndigheten för yrkeshögskolan
21. Universitetskanslersämbetet
22. Universitets- och högskolerådet
23. Överklagandenämnden för högskolan
24. Uppsala universitet
25. Karolinska institutet
26. Kungl. Tekniska högskolan
27. Luleå tekniska universitet

28. Sveriges lantbruksuniversitet
29. Högskolan i Borås
30. Konstfack
31. Malmö högskola
32. Stockholms konstnärliga högskola
33. Centrala studiestödsnämnden
34. Tillväxtverket
35. Regelrådet
36. Diskrimineringsombudsmannen
37. Statens kulturråd
38. Arbetsförmedlingen
39. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
40. Arvika kommun
41. Båstads kommun
42. Degerfors kommun
43. Gnosjö kommun
44. Gotlands kommun
45. Göteborgs kommun
46. Höganäs kommun
47. Jokkmokks kommun
48. Katrineholms kommun
49. Kiruna kommun
50. Leksands kommun
51. Lysekils kommun
52. Malmö kommun
53. Norrköpings kommun
54. Norrtälje kommun
55. Oskarshamns kommun
56. Ronneby kommun
57. Sandvikens kommun
58. Skövde kommun
59. Sollefteå kommun
60. Staffanstorps kommun
61. Stenungsunds kommun
62. Stockholms kommun
63. Strömsunds kommun
64. Timrå kommun
65. Tranemo kommun
66. Täby kommun
67. Töreboda kommun
68. Umeå kommun
69. Uppsala kommun
70. Varbergs kommun
71. Vaxholms kommun

72. Åtvidabergs kommun
73. Övertorneå kommun
74. Norrbottens läns landsting
75. Skåne läns landsting
76. Stockholms läns landsting
77. Västerbottens läns landsting
78. Örebro läns landsting
79. Östergötlands läns landsting
80. Region Värmland
81. Region Västerbotten
82. Autism- och Aspergerförbundet
83. Barnplantorna, Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat och Barn med Hörapparat
84. DHR – Delaktighet, Handlingskraft, Rörelsefrihet – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder
85. Folkbildningsrådet
86. Friskolornas riksförbund
87. Frisörföretagarna
88. Förbundet Folkhögskollärarna
89. Föreningen Svensk Handel
90. Föreningen Sveriges skolchefer (FSS)
91. Föreningen Vård- och omsorgscollege
92. Företagarna
93. Föräldraalliansen Sverige
94. Handikappförbunden (HSO)
95. Hörselskadades Riksförbund (HRF)
96. Idéburna skolors riksförbund
97. Institutet för Näringslivsforskning (IFN)
98. Internationella Engelska Skolan
99. Jensen Education
100. Kungl. IngenjörsvetenskapsAkademien (IVA)
101. Kunskapsskolan i Sverige Aktiebolag
102. Landsorganisationen i Sverige (LO)
103. Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (LSU)
104. Lika Unika
105. Lärarförbundet
106. Lärarnas Riksförbund
107. Offentligägda Folkhögskolors Intresseorganisation (OFI)
108. Riksförbundet Attention
109. Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB)
110. Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB språkstörning)
111. Riksförbundet Hem och Skola

112. Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)
113. Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)
114. Riksföreningen för skolsköterskor
115. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)
116. Stiftelsen Chalmers tekniska högskola
117. Studieförbunden i samverkan
118. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS)
119. Svenska Downföreningen
120. Svenska Estetikers Yrkesförbund (SEYF)
121. Svenska Förbundet för Specialpedagogik (SFSP)
122. Svenska Kommunalarbetareförbundet
123. Svenska Skolläkarföreningen
124. Svenskt Näringsliv
125. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
126. Sveriges Elevkårer
127. Sveriges elevråd – SVEA
128. Sveriges förenade studentkårer
129. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
130. Sveriges Kulturskoleråd
131. Sveriges Kvinnolobby
132. Sveriges Psykologförbund
133. Sveriges skolkuratorers förening
134. Sveriges Skolledarförbund
135. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
136. Sveriges Vägledarförening
137. Särskolans och specialskolans yrkesvägledares ideella förening (SYVI)
138. Teknikföretagen
139. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
140. Vuxenstuderandes intresseorganisation

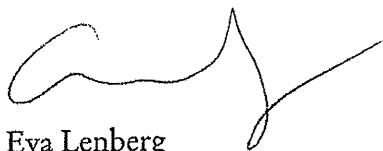
Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast onsdagen den 1 mars 2017**. Svaren bör lämnas både på papper till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm och per e-post i ett format som man kan kopiera textavsnitt från, t.ex. i Word-format eller teckenläsbar PDF, till u.remissvar@regeringskansliet.se med hänvisning till ovanstående diarienummer.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till
Wolters Kluwers kundservice, Backoffice, 106 47 Stockholm

Rättelseblad till SOU 2016:77

Rättelse i SOU 2016:77, del 1, kapitel 5, sidan 199

Nuvarande text lyder

”Inom ramen för Plug In har en forskarledd nationell, digital plattform kallad Pluginnovation upprättats med stöd av Västra Götalandsregionen.”

Den korrekta texten ska vara

”Inom ramen för Plug In har en forskarledd nationell, digital plattform kallad Pluginnovation upprättats med stöd av Göteborgsregionens kommunalförbund (GR).”

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 ljust 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 genomgås på tre år ...	272
9.2.2	Utbildningsplanen bestämmer introduktionsprogrammets omfattning.....	273
9.2.3	Ny behörighetsprövning vid övergång till nationella program	274
9.2.4	Nyanländas rätt att fullfölja gymnasieutbildning.....	276
9.3	Nyanlända elevers möjlighet att bli behöriga till nationella program.....	277
9.3.1	Svårigheten att bli behörig till nationellt program i tid.....	277

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

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

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

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

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

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

17.1.3	Många idéer om möjliga justeringar i utbudet har diskuterats av olika intressenter sedan reformen.....	452
17.2	Yrkesprogram – beskrivning av de enskilda programmen samt synpunkter från intressenter inom skola och arbetsliv.....	453
17.2.1	Barn- och fritidsprogrammet.....	454
17.2.2	Bygg- och anläggningsprogrammet.....	457
17.2.3	El- och energiprogrammet.....	467
17.2.4	Fordons- och transportprogrammet.....	472
17.2.5	Handels- och administrationsprogrammet.....	475
17.2.6	Hantverksprogrammet.....	479
17.2.7	Hotell- och turismprogrammet.....	483
17.2.8	Industri tekniska 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	Språkintröduktion.....	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	Språkin introduktion ska innehålla mer än enbart svenska	754
25.15.3	Gymnasiekurser kan ingå på språkin introduktion.....	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 språkinträdning.

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 klargöra hur fler elever kan klara gymnasieskolan. Vissa av dessa områden kommenteras i det följande.

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

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

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

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

Introduktionsprogrammets utveckling hittills

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

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

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

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

Elevers sökmönster och ungdomars etablering på arbetsmarknaden

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

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

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

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

Inriktning på utredningens förslag

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

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

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

Sammanfattning av utredningens huvudsakliga förslag

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

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

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

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

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

Stöd och vissa arbetssätt 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 heltidstudier måste säkras och programmen behöver kunna erbjuda en större innehållslig bredd. Att komplettera med de grundskoleämnena som behövs är fortsatt viktigt men eleverna bör även kunna erbjudas ett mer varierat utbildningsinnehåll. Tydliggöranden krävs inte minst för språkinträdning 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 språkinträdning 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 språkinträdning.
- 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 grundskoleämnena i gymnasiesärskolan 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.