

## 19 Ett estetiskt ämne

Av utredningens uppdrag framgår att alla nationella program i gymnasieskolan bör erbjuda en bred gemensam kunskapsbas. Därför ska utredningen bl.a. analysera och föreslå hur alla nationella program i gymnasieskolan kan innefatta ett estetiskt ämne. I direktiven betonas att det är väsentligt att alla gymnasieelever får utveckla och använda sin fantasi och kreativitet. Det anges att estetik, kreativitet och förmåga att uttrycka sig konstnärligt är en tillgång i många yrken, och att det är väsentligt att alla ungdomar får komma i kontakt med olika kulturella uttryck och möjlighet att utveckla sina skapande talanger. Enligt utredningens direktiv var det en försämring att ämnet estetisk verksamhet togs bort i samband med Gy11. Regeringen bedömer att estetiska ämnen behöver ingå i en allsidig utbildning och att ett sådant ämne därför bör ingå i alla nationella program i gymnasieskolan.

### 19.1 Estetisk verksamhet var tidigare ett kärnämne i gymnasieskolan

Före Gy11 ingick en kurs i kärnämnet estetisk verksamhet i samtliga nationella program i gymnasieskolan. Det finns också en lång tradition av undervisning i estetiska ämnen i den svenska gymnasieskolan.<sup>1</sup> För 50 år sedan ansågs utbildning i estetiska ämnen i synnerhet vara bra för allmänbildning och förfining av karaktären.<sup>2</sup> Under 1980-talet ansågs de estetisk-praktiska ämnena viktiga i gymnasieskolan främst för att tillgodose ungdomars behov

---

<sup>1</sup> Lilliedahl J: Musik i (ut)bildning. Gränsdragningar och inramningar i läroplans(kon)texter för gymnasieskolan. Örebro universitet. 2013.

<sup>2</sup> Lilliedahl J: Svag kunskapsteori när estetiska ämnen försvagades. Forskning.se, hämtad 2016-04-01.

av att upprätthålla och öka sin färdighet att uttrycka sig genom musik, bild eller rörelse och för ungdomars personlighetsutveckling.<sup>3</sup> I *En reformerad gymnasieskola* från 1981 slås fast att ”alla människor behöver utbildning i dessa [estetiska] ämnen; det svarar mot ett allmänt medborgerligt och mänskligt utbildningsbehov”.<sup>4</sup>

Det var dock först med gymnasireformen på 1990-talet som estetisk-praktisk undervisning för alla elever i gymnasieskolan kom att bli en realitet, då som kärnämnet estetisk verksamhet. Kursen estetisk verksamhet som omfattade 50 gymnasiepoäng ingick i samtliga nationella program. Ämnets mål uttrycktes enligt följande.

Eleverna skall utveckla känsla för estetiska värden. Eleverna bör bli förtrogna med olika konstnärliga och estetiska uttryck och utveckla sin förmåga att kritiskt granska, tolka och fördjupa sina kulturella upplevelser. Kursen skall ge eleverna praktisk erfarenhet av ett eller flera konstnärliga uttrycksmedel. De skall få möjlighet att uppleva stimulansen av egen skapande verksamhet.

Estetiskt innehåll ansågs också gynna undervisningen i andra ämnen och fick på så vis en ökad legitimitet inom gymnasieskolan.<sup>5</sup>

### 19.1.1 Motiv för att ta bort ämnet estetisk verksamhet

Utredningen som föregick Gy11 föreslog att kärnämneskursen estetisk verksamhet skulle tas bort som ett gymnasiegemensamt ämne.<sup>6</sup> Ett argument för detta var att eleverna skulle ges möjlighet till ytterligare fördjupning inom karaktärsämnena och därmed en ökad yrkesförberedelse på yrkesprogram respektive högskoleförberedelse på högskoleförberedande program. För vissa av kärnämnen innebar utredningens förslag mindre utrymme på vissa program och för estetisk verksamhet att ämnet utgick helt. Motivet var att utredaren bedömde att det var viktigare att andra ämnen var obligatoriska. Det föreslogs i stället att estetiska kurser alltid skulle erbjudas som individuellt val. Utredaren överlämnade frågan om vilka dessa kurser skulle vara till Skolverkets fortsatta bered-

---

<sup>3</sup> SOU 1981:96: En reformerad gymnasieskola.

<sup>4</sup> SOU 1981:96: En reformerad gymnasieskola.

<sup>5</sup> Lilliedahl J: Musik i (ut)bildning. Gränsdragningar och inramningar i läroplans(kon)texter för gymnasieskolan. Örebro universitet. 2013.

<sup>6</sup> SOU 2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

ningsarbete men bedömde att den tidigare kärnämneskursen estetisk verksamhet inte skulle erbjudas.

I läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf94,<sup>7</sup> angavs att skolan ansvarar för att varje elev som slutfört gymnasieskolan kan hämta stimulans ur estetiskt skapande och kulturella upplevelser. För att uppfylla detta mål måste skolan, enligt den tidigare nämnda utredarens uppfattning, se till att estetiska och kulturella inslag ingick i skolans verksamhet, även om det inte längre skulle finnas en obligatorisk kurs med detta syfte. Utredaren framförde ingen egentlig kritik mot ämnet estetisk verksamhet. I stället tydliggjordes att utredningen stod inför ett klassiskt dilemma: tid gentemot innehåll.

Nuvarande utredning har inte haft tillgång till någon sammanfattande utvärdering av ämnet estetisk verksamhet. En iakttagelse utredningen har gjort är dock att det verkar ha funnits vissa problem kring estetisk verksamhet på skolorna. Den obligatoriska kursen var kort och har för utredningen beskrivits som ibland alltför öppen på ett sätt som gjorde att mycket blev möjligt inom ramen för kursen, utan tillräcklig kvalitetssäkring.

### 19.1.2 Remisskritik

Som stöd för den tidigare utredningens förslag att ta bort ämnet estetisk verksamhet lyftes bl.a. att många ämnen i skolan, i synnerhet de humanistiska, är till för att stärka ett kulturellt bildningsideal i skolan, och det påpekades att det inte bara är när man har estetisk verksamhet på schemat som man ägnar sig åt kultur i gymnasieskolan. De estetiska ämnena skulle fortfarande ha stort utrymme i grundskolan, och elever som valde till sådana ämnen i gymnasieskolan skulle få en omfattande undervisning i dem även på den nivån.<sup>8</sup>

Det inkom dock många kritiska remissynpunkter på förslaget att ta bort estetisk verksamhet.<sup>9</sup> Skolverket beklagade att estetisk

---

<sup>7</sup> Lpf94, SKOLFS 1994:2.

<sup>8</sup> Interpellation av Jan Björklund, 2011/12:155.

<sup>9</sup> Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola, U2008/2521/G; Lilliedahl J: Musik i (ut)bildning. Gränsdragningar och inramningar i läroplans(kon)texter för gymnasieskolan. Örebro universitet. 2013.

verksamhet inte återfanns bland de gymnasiegemensamma ämnena. Ämnet bidrog enligt Skolverket till att utveckla elevens fantasi, kreativitet och estetiska sinne och även till elevens kunskapsutveckling. Skolverket framhöll även den stora betydelse som design och musik fått för svensk tillväxt och betonade vikten av att skapa intresse för områdena. Andra remissinstanser framförde bl.a. att den estetiska verksamheten har betydelse för det samhällsliga produktionsfältet och att hög estetisk och kommunikativ kompetens är bland de viktigaste kvalifikationerna för att arbeta med utveckling och nytänkande och för att nå ut med både budskap, tankar och produkter. Andra påpekade att ämnet gav en inblick i det svenska kulturarvet och att det är viktigt att utifrån estetiska uttrycksmedel fundera över vad det är att vara människa i en tid av ständiga förändringar. Flera remissinstanser påtalade elevers rätt att uttrycka sig på andra sätt än genom skriftspråket. I många yttranden hänvisades också till Europaparlamentets och rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande. Det angavs att den åttonde kompetensen – kulturell medvetenhet och kulturella uttrycksformer – ger uttryck för en politisk konsensus som borde avspeglas i gymnasieskolans inramning.<sup>10</sup>

Regeringen valde dock att gå på utredarens linje i sin proposition.<sup>11</sup> Sedan höstterminen 2011 är därför ett estetiskt ämne inte längre ett obligatoriskt inslag i de nationella programmen.

### 19.1.3 En gymnasieskola utan estetisk verksamhet

Utredningen kan konstatera att majoriteten av gymnasieungdomarna i dag får mindre estetisk kunskap i gymnasieskolan än före Gy11. I läroplanen för gymnasieskolan anges visserligen att det är skolans ansvar att varje elev kan dels söka sig till litteratur och övrigt kulturutbud som en källa till kunskap, självinsikt och glädje, dels hämta stimulans ur kulturella upplevelser och utveckla känsla för estetiska värden. Skolan ska i utbildningen nyttja kontakter med det omgivande samhället och dess kulturliv. Det innebär att ett estetiskt perspektiv bör ingå i all gymnasieutbild-

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande (2006/962/EG), 2006.

<sup>11</sup> Prop. 2008/09:199.

ning, oavsett utbildningsinriktning. Enligt diskussioner i utredningens referens- och fokusgrupper är det dock ibland svårt att få genomslag för ett sådant perspektiv i utbildningarna. Detta kan bero på olika saker, t.ex. svårigheter att få till stånd ämnessamverkan eller att all undervisning i estetiska ämnen i vissa kommuner har förlagts till en enskild skola medan övriga skolor kan sakna sådan lärarkompetens. Det har påpekats för utredningen att om läroplanens estetiska perspektiv implementerades fullt ut så skulle det bidra till gymnasieskolans breda bildningsuppdrag, och ett obligatoriskt estetiskt ämne skulle då kanske upplevas som överflödigt.

Alla elever på nationella program har sedan 2011 rätt att läsa minst en kurs i ett estetiskt ämne inom ramen för det individuella valet.<sup>12</sup> Eftersom många kurser i Gy11 omfattar 100 gymnasiepoäng får elever som väljer en sådan kurs i ett estetiskt ämne troligen mer utbildning i ämnet än de elever som tidigare läste den obligatoriska kursen estetisk verksamhet om 50 poäng. De estetiska kurserna konkurrerar dock med andra kurser inom ramen för det individuella valet, och enligt uppgifter till utredningen väljs estetiska kurser ofta bort till förmån för kurser som ger meritpoäng, främst på högskoleförberedande program. På yrkesprogram verkar estetiska kurser väljas bort till förmån för kurser som leder till grundläggande behörighet och fördjupande yrkeskurser. Detta är bl.a. i linje med regeringens intention att fler elever ska välja kurser som ger meritpoäng, men det minskar samtidigt elevers intresse för att välja de estetiska ämnena. Företrädare för estetiska ämnen lyfter fram detta som ett stort problem.

Estetiska programmet erbjuder en möjlighet att läsa många estetiska kurser. Andelen elever på estetiska programmet minskar dock. Andra program än det estetiska programmet kan också sägas ha en estetisk karaktär, t.ex. hantverksprogrammet. Många yrkesämnen innehåller estetiska inslag och perspektiv. Dessutom finns en möjlighet för skolor att ansöka om en s.k. särskild variant inom det estetiska området,<sup>13</sup> dvs. en utbildning inom ett nationellt program där hela eller delar av det sammantagna utrymmet för en

---

<sup>12</sup> 4 kap. 7 § gymnasieförordningen.

<sup>13</sup> 5 kap. 1 § och 3 § gymnasieförordningen.

nationell inriktning och för programfördjupning på ett nationellt program kan avvika från vad som annars gäller. Det kan innebära t.ex. inslag av estetiska kurser även på andra högskoleförberedande program. Estetiska särskilda varianter har varit särskilt vanliga när det gäller musik men har genom åren breddats mot fler estetiska uttryck och är relativt vanligt förekommande.

Utöver ovan nämnda möjligheter kan skolor ibland också erbjuda estetiska kurser inom programfördjupningen och det förekommer att elever läser estetiska kurser som utökad program.

Enligt vad som framkommit i utredningens samråd har dock skolornas utbud av estetiska kurser på många håll minskat jämfört med före Gy11 och elever tycks som nämnts i minskande utsträckning välja sådana kurser. Teaterföreställningar, musikframträdanden och utställningar skapade av eleverna själva har i vissa fall försvunnit från skolorna. Skolavslutningar innehåller allt mer sällan musik och körframträdanden, och luciatåg har blivit svårare att genomföra utan en musiklärare på skolan. Skolmiljön anses i vissa fall ha blivit tystare och mindre rik i och med borttagandet av estetisk verksamhet som obligatorisk kurs.

## 19.2 Vikten av estetiska ämnen för kreativitet och bildning

Många aktörer har för utredningen lyft fram områden där undervisning inom estetiska ämnen kan vara av betydelse. Nedan diskuteras kort några av de huvudsakliga perspektiven på vad estetiska ämnen kan tillföra i utbildningen.

Estetiska ämnen anses inverka positivt på människors kreativitet, och kreativitet är efterfrågat i samhället.<sup>14</sup> Endast i få fall förekommer dock tydliga referenser till forskning när det gäller de estetiska ämnenas påverkan på kreativiteten och på samhället.

Professor Anne Bamford slår dock fast att estetiska ämnen har en stark ställning bland de länder som toppar utbildningsrankningen.<sup>15</sup> Hennes sammanställning av relevant forskning visar bl.a. att estetiska och konstnärliga uttryck påverkar elevers lärande i

<sup>14</sup> Linge A: Svängrum. Malmö Studies in Educational Sciences No. 69. 2013.

<sup>15</sup> Bamford A: The Wow Factor – Global Research Compendium on the Impact of the Arts in Education. 2006.

positiv riktning. Undervisning med tydliga inslag av estetik och kreativitet förbättrar inlärningen, framför allt läs- och skrivinlärning men också inlärningen av matematik, förmågan till kritiskt tänkande och språkinlärningen. Eleverna mår bättre och får ofta en mer positiv inställning till skola och lärande. En förutsättning för de positiva effekterna är dock att det är hög kvalitet på undervisningen.

Men estetiska ämnen finner inte enbart sin legitimitet i relation till eller som hjälpmedel när det gäller andra skolämnen eller ämnesområden. Kommunikation sker genom ljud, bild och form, och det är svårt att föreställa sig att kommunikation skulle kunna ske helt utan estetiska uttryck. Skriftspråket dominerar inom skolan och i utredningens samråd har det påpekats att utbildning i estetiska ämnen ger elever tillgång till flera uttrycks sätt. Skapande och praktisk-estetiska inslag i utbildningen ger eleverna möjlighet att utveckla förmågan att kommunicera med estetiska uttrycksmedel.

Det har i utredningens fokus- och referensgrupper lyfts fram att estetiska ämnen är viktiga som kulturbärare. Konstarna är dessutom egna kunskaps- och vetenskapsområden som erbjuder perspektiv på samhället, precis som samhällsvetenskapen, juridiken m.fl. Demokrati, yttrandefrihet och mänskliga rättigheter är i dag viktiga perspektiv inom konstarna. På så sätt kompletterar estetiska ämnen gymnasieskolans breda bildningsuppdrag.

Vissa intressenter har framfört till utredningen att ett estetiskt ämne bör ses som ett motiverande inslag. Det är dock svårt att finna belägg för att vissa ämnen i gymnasieskolan skulle vara motiverande för alla elever.

### **19.3 Förutsättningar för att införa ett estetiskt ämne på alla nationella program**

Att utredningen ska föreslå hur alla nationella program kan innefatta ett estetiskt ämne bör rimligen tolkas som att det estetiska ämnet ska vara ett *ämne* som andra ämnen. Det ställer t.ex. krav på att det ska finnas en ämnesplan och att undervisningen ska bedrivas av behöriga och legitimerade lärare.

Att alla nationella program i gymnasieskolan enligt direktiven ska innefatta ett estetiskt ämne har utredningen tolkat som att ett sådant ämne bör ingå *obligatoriskt* för eleven. Eleverna har ju redan i dag möjlighet att välja att läsa ett estetiskt ämne inom ramen för det individuella valet.

Av utredningens direktiv framgår att utbildningen på de nationella programmen ska bedrivas som heltidsstudier och att ett fullständigt nationellt program omfattar sammanlagt 2 500 gymnasiepoäng. Detta innebär tydliga ramar för utredningens arbete. En utgångspunkt i direktiven är samtidigt att de högre krav på yrkeskunskaper som infördes i samband med Gy11 så långt möjligt ska värnas.

Som nämnts ovan har vissa aktörer påpekat för utredningen att om läroplanens estetiska perspektiv implementerades fullt ut skulle det bidra till gymnasieskolans breda bildningsuppdrag; ett obligatoriskt estetiskt ämne skulle då kanske upplevas som överflödigt. Eftersom utredningen ska föreslå hur ett estetiskt *ämne* ska kunna ingå i alla nationella program har det dock inte varit aktuellt att närmare belysa hur läroplanens estetiska perspektiv skulle kunna utgöra ett alternativ.

### 19.3.1 Utredningens iakttagelser

Många i utredningens referens- och fokusgrupper understryker att elever väljer strategiskt. Elever på yrkesprogram väljer i hög grad kurser som leder till grundläggande behörighet eller yrkeskurser som de enligt utredningens samråd ofta upplever att de behöver läsa för att kunna få en anställning. Om elever behöver välja mellan en estetisk kurs och t.ex. en kurs som ger meritpoäng för tillträde till högre utbildning väljer elever på högskoleförberedande program oftast meritpoängskursen. Detta kan som ovan nämnts sägas ligga i linje med intentionerna med meritpoängen – att elever ska välja meritpoängskurser framför andra kurser – men i vissa fall kan det innebära att elever väljer bort en kurs som intresserar dem. I utredningens samråd har dock betonats att utrymmet för att välja kurser för t.ex. behörighet till högre utbildning inte bör inskränkas.

I utredningens samråd har många varit positiva till att införa någon form av estetiska inslag på de nationella programmen.



Samtidigt finns det aktörer som anser att estetik redan är ett självklart inslag i dagens yrkesförberedelse. Det gäller t.ex. företrädare för restaurang- och livsmedelsprogrammet samt hantverksprogrammet. De förespråkar i stället att estetiska perspektiv ska genomsyra vissa yrkesämnena. Man föreslår t.ex. estetiska uppläggningar av mat eller rollspel om kundbemötande men tillstår samtidigt att detta redan ingår i karaktärsämnena. Det finns en oro för att ett estetiskt ämne "tvingas" in i programmen utan att det finns ett tydligt behov. Vissa branschrepresentanter anser också att en kurs i ett estetiskt ämne inte får ta utrymme från yrkesämnena eller från andra ämnen utan menar att det kräver en utökning av programmen. Vissa bedömer att det finns utrymme inom ramen för de nationella programmen för ett utökat kunskapsinnehåll. Andra menar att ämnet bör vara frivilligt för eleverna. Direktiven indikerar dock att det inte bör handla om ett frivilligt ämne.

Flera aktörer anser att man inte ska återinföra ett ämne motsvarande estetisk verksamhet utan i stället låta eleverna välja mellan ett antal estetiska ämnen. Andra är positiva till en lösning liknande estetisk verksamhet men påpekar att verksamheten måste bedrivas med kvalitet. Ett förslag som har förts fram är att eleverna borde få välja mellan ett estetiskt ämne och det gymnasiegemensamma ämnet idrott och hälsa, medan andra menar att det är fel väg att gå, eftersom svenska ungdomar kan behöva röra mer på sig ur ett folkhälsoperspektiv. Ingen aktör har pekat ut något gymnasiegemensamt ämne som bör tas bort till förmån för ett estetiskt ämne. Tvärtom finns det ett stort stöd för de befintliga obligatoriska ämnena.

### 19.3.2 Ett eller flera ämnen?

I direktiven anges inte att utredningen ska föreslå vilket eller vilka estetiska ämnen som ska ingå i alla nationella program men denna fråga bör ändå diskuteras. Bör undervisningen utgå från ett *samlingsämne*, liknande estetisk verksamhet? Eller bör undervisningen utgå från befintliga ämnesplaner för *olika* estetiska ämnen, där skolan eller eleven ges möjlighet att välja ämne? Vilka ämnen bör i så fall vara möjliga att välja?

Eftersom det av direktiven kan utläsas att det estetiska ämnet ska ge utrymme för kreativitet och skapande bedömer utredningen att det inte bör handla om ett renodlat teoretiskt ämne. Utredningen bedömer vidare att inte endast ett konstforms-specifikt ämne bör införas, så att t.ex. alla elever på alla nationella program skulle vara tvungna att läsa ämnet dans. Det är väsentligt att alla ungdomar får komma i kontakt med *olika* kulturella uttryck. Direktiven ger alltså utrymme för att olika estetiska ämnen bör kunna erbjudas. De ger dock även utrymme för att föreslå ett samlingsämne, mer likt det tidigare ämnet estetisk verksamhet.

Enligt uppgifter från Skolverket finns det många ämnen i gymnasieskolan som kan definieras som estetiska ämnen. I samband med att det inom ramen för Gy11 infördes en bestämmelse om att en elev alltid har rätt att läsa minst en kurs i ett estetiskt ämne inom utrymmet för det individuella valet övervägde myndigheten att föreskriva vilka estetiska ämnen som skulle vara aktuella. Det finns dock enligt den information som utredningen har ingen uttömmande lista över estetiska ämnen i gymnasieskolan. Många i utredningens referens- och fokusgrupper ser emellertid att det i första hand bör vara fråga om mer traditionella estetiska bildningsämnen. Det kan då handla om ämnena bild, dans, musik och teater men även om t.ex. media och design. Vissa av dessa ämnen har eleverna redan läst i grundskolan medan de skulle vara nybörjare när det gäller andra ämnen. I utredningens samråd har det betonats att det bör finnas viss möjlighet för eleven att välja estetiskt ämne från ett givet utbud.

Ett alternativ till att erbjuda en möjlighet att välja mellan mer traditionella estetiska ämnen är att erbjuda ett samlingsämne som skolan kan profilera och som kan rymma flera konstarter. Dagens ämne estetisk kommunikation, som i dag ingår i estetiska programmet, är ett sådant ämne som innefattar undervisning i olika konstarter. Det skulle även vara möjligt att utveckla ett nytt, och för ändamålet skraddarsytt, samlingsämne. Vissa aktörer framhåller detta som den bästa lösningen, eftersom det ger eleverna en större bredd och innebär en större flexibilitet för huvudmännen.

Ett estetiskt ämne kan sannolikt fylla olika funktioner på de olika nationella programmen. Det kan finnas argument för att genom viss valbarhet möjliggöra olika lösningar på olika program. Ämnet skulle såväl kunna kopplas till programmets karaktär som

ges utrymme att vara ”något annat”, och därmed innebära en breddning av programmets karaktär.

## 19.4 Sammanfattande iakttagelser

Ett estetiskt ämne bör enligt regeringen ingå i samtliga nationella program i gymnasieskolan. I dag är utrymmet att läsa ett estetiskt ämne mer begränsat än före Gy11, och allt färre elever läser ett sådant ämne. Detta kan bl.a. innebära att eleverna får ett snävare perspektiv i sin utbildning när det gäller såväl kreativitet som bildning. Att utbildningen ger möjlighet till estetiska uttryck är viktigt. Många intressenter förespråkar att det bör finnas en möjlighet att välja mellan traditionella estetiska ämnen. Vissa menar dock att ett samlingsämne, delvis påminnande om den tidigare kursen estetisk verksamhet, är att föredra eftersom det möjliggör bredd och lokal anpassning.

Som ovan angetts framgår det av utredningens direktiv att utbildningen på de nationella programmen ska bedrivas som heltidsstudier och att ett fullständigt nationellt program omfattar sammanlagt 2 500 gymnasiepoäng. En utgångspunkt i direktiven är samtidigt att de högre krav på yrkeskunskaper som infördes i samband med reformen 2011 så långt möjligt ska värnas. Detta innebär tydliga ramar för utredningens uppdrag.

Utredningen har inte kunnat identifiera något obligatoriskt ämne som bör tas bort. Vissa branschföreträdare är också kritiska till tanken på att införandet av ett estetiskt ämne ska ske på bekostnad av yrkesämnena och menar att det kräver en utökning av utbildningen. Att minska det valbara utrymmet kan dessutom vara komplicerat. Det finns därför stor utrymmesträngsel inom programmen.



## 20 Introduktionsprogram

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera och, om det finns behov, föreslå hur introduktionsprogrammen kan utvecklas så att de dels bättre svarar mot behoven hos och motiverar de elever som inte är behöriga till ett nationellt program, dels bidrar till att förbättra elevernas studieresultat. Utredningen ska också analysera skärpningen och differentieringen av behörighetskraven för gymnasieskolans högskoleförberedande program och yrkesprogram och, om det finns behov, föreslå förändringar av kraven. Angående nyanlända elever, har utredningen fått i uppdrag att analysera om det finns behov av att höja åldersgränsen när det gäller rätten att påbörja en utbildning i gymnasieskolan.

### 20.1 Bakgrund

Gymnasieskolans tidigare individuella program (IV), som infördes i början på 1990-talet genom propositionen *Växa med kunskaper*, var tänkt som en samlad strukturell lösning för många olika utbildningsformer. På IV skulle ett brett spektrum av utbildningar anordnas – allt från studier motsvarande heltidsstudier på de nationella programmen till kurser som kompletterade en anställning eller brister från grundskolan. Något gemensamt mål för IV som för de nationella programmen fastslogs inte, eftersom IV syftade till att anpassas för att på olika sätt ge en utbildning inom gymnasieskolan för den som inte önskade studera vid något av de erbjudna nationella programmen.<sup>1</sup>

Under perioden 1993–1997 gick ca 5 procent av eleverna direkt från grundskolan till IV. När behörighetsreglerna till gymn-

---

<sup>1</sup> Prop. 1990/91:85, bet. 1990/91:UbU16, rskr. 1990/91:356.

asieskolan höjdes 1998 ökade gruppen till 8 procent. Under samma tid gick allt färre elever vidare från IV till de nationella programmen. År 1999 inrättades programinriktade individuella program (PRIV), där eleven skulle ges möjlighet att läsa de behörighetsgivande grundskoleämnena där den saknade betyg samtidigt som eleven följde ett nationellt program.<sup>2</sup> Läsåret 2006/07 gick 16 procent av IV-eleverna på PRIV; de flesta följde då ett yrkesprogram. Samma läsår gick drygt 8 procent från grundskolan direkt till IV. År 2006 tilläts också fristående skolor att inrätta individuella program. Samtidigt blev huvudmännen skyldiga att erbjuda elever på IV heltidsstudier som en åtgärd för att säkerställa kvaliteten i utbildningen.<sup>3</sup>

Alla elever på IV var dock inte obehöriga till ett nationellt program; 2005 var ca 45 procent av eleverna behöriga (12 800 elever). Av den gruppen var några s.k. *väntare* som väntade på att få komma in på önskat program, några var s.k. *bytare*, som väntade på att få byta program, medan andra var s.k. *avbrytare*, som hade avbrutit sina studier och inte visste vad de ville göra i stället. De obehöriga eleverna var ofta elever i behov av stöd eller särskilt stöd. Det kunde t.ex. handla om elever med olika diagnoser och elever som befann sig på gränsen mellan särskolan och de nationella programmen. Det kunde också handla om elever med sociala problem, omotiverade elever eller elever som invandrat sent till Sverige. För den senare elevgruppen kom det så småningom att bli allt vanligare att skolorna erbjöd en introduktionskurs för invandrare (IVIK).<sup>4</sup>

Ungefär 30 procent av eleverna på IV återfanns på ett nationellt program ett år senare. Dessa elever hade då ofta svårt att fullfölja studierna på det nationella programmet. 27 procent av eleverna på IV i år 1 2005, hade ett år senare valt att i stället lämna gymnasieskolan helt.<sup>5</sup>

När den tidigare Gymnasieutredningen (U 2007:01) fick i uppdrag att se över IV konstaterade utredningen att både skolor och kommuner brast i sin hantering av elever på IV och av unga utanför gymnasieskolan. En viktig erfarenhet hos utredningen var att elever som avbrutit studier på ett nationellt program för att gå över till IV

<sup>2</sup> Prop. 1998/99:110.

<sup>3</sup> SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola. Se också prop. 2003/04:140.

<sup>4</sup> SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

<sup>5</sup> SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

var svåra att vinna tillbaka till de nationella programmen. Elever med ofullständiga grundskolebetyg gick i högre utsträckning över till de nationella programmen än de som avbrutit sina studier på nationella program.<sup>6</sup>

Utredningen konstaterade vidare att organiseringen och innehållet på IV tenderade att skilja sig åt både mellan och inom kommuner i landet. Man fann att elever följde IV av många olika skäl och att målgruppen på IV var en heterogen grupp med många olika behov. Enligt utredningen blandades omotiverade elever med ambitiösa elever som endast saknade ett fåtal betyg, eller med elever som hade invandrat sent och därför hade svårt med svenska språket. Utredningen konstaterade således att samtidigt som många elever på IV var behöriga till nationella program var många inte aktuella för att övergå till de nationella programmen (eller ett specialutformat program) och fullfölja utbildningen, vilket kunde ses som det främsta syftet med IV. Trots att personalen inom IV lyckades få dessa elever att fungera bättre i samhället så sågs eleverna som ett misslyckade i statistiken, menade utredningen. Syftet med IV var allt för snävt och slutsatserna som utredningen drog var att IV behövde ersättas med insatser som bättre tillgodosåg de olika behov som eleverna på IV hade.<sup>7</sup>

### 20.1.1 Fem nya introduktionsprogram införs

Mot bakgrund av de problem som identifierats föreslog utredningen att tre nya spår skulle ersätta IV:

1. Elever som inte uppnådde behörighetskraven till de nationella programmen men bedömdes ha förutsättningar att inom maximalt ett år uppnå behörighet, skulle erbjudas ett *preparandår* inom grundskolan.
2. Elever som inte bedömdes ha förutsättningar att inom ett år uppnå sådan behörighet, eller som av särskilda skäl inte kunde fullfölja ett nationellt program, skulle erbjudas ett *individuellt alternativ* inom gymnasieskolan.

---

<sup>6</sup> SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

<sup>7</sup> SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

3. Elever som invandrat sent till Sverige föreslogs få en *programintroduktion* inom ramen för det individuella alternativet.<sup>8</sup>

I propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* som föregick gymnasiereformen 2011, var emellertid regeringens hållning att IV tillfälligt skulle behållas i sin befintliga form. Bedömningen var att utbildningsalternativ för elever som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program borde beredas vidare. Flera av remissinstanserna var dock positiva till utredarens förslag.<sup>9</sup>

I departementspromemorian *Särskilda program och behörigheter till yrkesprogram* från 2009 behandlades IV åter, vilket i huvudsak kom att ligga till grund för det som senare kom att benämnas *introduktionsprogram*.<sup>10</sup> Genom att riksdagen beslutade om propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* kunde också förslagen i promemorian antas. I propositionen hänvisade regeringen till att många elever inte uppnår tillräckliga resultat för att kunna övergå till ett nationellt program, vilket var det huvudsakliga syftet med IV. Syftet bidrog snarare till låg måluppfyllelse genom att det för vissa elever medförde fel fokus. Enligt regeringens mening var inte alla elever inom IV i behov av en utbildning som gav behörighet till ett nationellt program. De var snarare i behov av en individanpassad studieväg som dels bidrog till bättre möjligheter till etablering på arbetsmarknaden, dels gav en så god grund för fortsatt utbildning som möjligt.<sup>11</sup>

Genom propositionen antogs förslag om en *preparandutbildning* om högst ett år inom gymnasieskolan för den elev som fullföljt årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett visst nationellt program. Regeringen ansåg, till skillnad från utredaren, att det inte var logiskt att elever som bedömdes klara av att bli behöriga inom ett år skulle vara kvar i grundskolan medan andra som bedömdes befinna sig längre från ett nationellt program skulle placeras inom gymnasieskolan. Programmets placering i gymnasieskolan skulle också underlätta för inkluderingen av gymnasiekurser samt för övergången från preparandutbildningen till ett nationellt program.

---

<sup>8</sup> SOU:2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

<sup>9</sup> Prop. 2008/09:199.

<sup>10</sup> I promemorian föreslogs bl.a. att programmen skulle heta *särskilda program*.

<sup>11</sup> Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:371.



Programmet skulle däremot inte vara aktuellt för elever som redan är behöriga till ett sådant program men som önskar bli behöriga till ett annat. Regeringen underströk också att elever på programmet skulle förutsättas vara studiemotiverade med en klar ambition att nå behörighet till ett visst nationellt program, trots att eleverna sannolikt skulle komma att ha varierad studiebakgrund.<sup>12</sup>

Genom propositionen antogs också förslag om ett *programinriktat individuellt val* för elever som inte är behöriga till ett yrkesprogram men som har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska eller matematik samt godkända betyg i minst fyra andra ämnen. För elever som har godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik, skulle i stället krävas godkända betyg i minst tre andra ämnen. Avsikten med programmet var en sökbar yrkesprogramsinriktad utbildning genom vilken eleven skulle uppnå behörighet till ett yrkesprogram så snabbt som möjligt.<sup>13</sup>

Vidare infördes en *yrkesintroduktion* för elever som inte uppnår behörighet till yrkesprogram, med syftet att eleven skulle få en yrkesinriktad utbildning som skulle underlätta för eleven att etablera sig på arbetsmarknaden eller som skulle leda till studier på ett yrkesprogram. Regeringen bedömde att inte alla elever kommer att uppnå behörighet till nationella program. Därför menade regeringen att det bör finnas alternativ för dessa elever att få en utbildning som syftar till att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>14</sup>

Ett *individuellt alternativ* infördes också, med syftet att eleven skulle gå vidare till yrkesintroduktion, annan utbildning eller arbetsmarknaden. Programmet var avsett för obehöriga elever i behov av extra motivationshöjande insatser vilka önskar gå en utbildning av mer generell karaktär.<sup>15</sup>

Slutligen antogs förslag om en *språkin introduktion* för nyanlända ungdomar som saknar de godkända betyg som krävs för behörighet till nationellt program. Syftet var att dessa ungdomar skulle få en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilket kunde

---

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:165.

möjliggöra för dem att komma vidare till ett nationellt program eller till annan utbildning.<sup>16</sup>

De fem introduktionsprogrammen ersatte därmed individuella program. Alla programmen skulle inte syfta till en övergång till ett nationellt program och alla programmen skulle i huvudsak avse obehöriga elever, vilket kan ses som de största skillnaderna gentemot tidigare individuella program. Modellen med introduktionsprogram kom att bli relativt unik i en internationell jämförelse.<sup>17</sup>

## 20.2 Introduktionsprogrammets form i dag

Hemkommunen är skyldig att erbjuda preparandutbildning, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion. En kommun som anordnar ett yrkesprogram får anordna programinriktat individuellt val som är inriktat mot yrkesprogrammet.<sup>18</sup> En fristående gymnasieskola som anordnar ett nationellt program får också anordna preparandutbildning, individuellt alternativ och språkintröduktion. Därtill kan en fristående skola anordna yrkesintroduktion samt programinriktat individuellt val som är inriktat mot ett yrkesprogram som skolan erbjuder.<sup>19</sup> Programinriktat individuellt val ska utformas för en grupp elever och yrkesintroduktion får utformas för en grupp elever eller för en enskild elev. Övriga introduktionsprogram ska utformas för en enskild elev.<sup>20</sup>

Utbildningen på introduktionsprogrammen ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Omfattningen kan dock minskas om en elev begär det och huvudmannen finner det förenligt med syftet med elevens utbildning.<sup>21</sup>

Huvudmannen ska upprätta en plan för utbildningen och varje elevs utbildning på ett introduktionsprogram ska följa den beslutade utbildningsplanen. Därtill ska det också upprättas en individuell studieplan för den enskilda eleven.<sup>22</sup> Rektorn ansvarar för att

---

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>17</sup> Bilaga 7.

<sup>18</sup> 17 kap. 16 § skollagen (2010:800).

<sup>19</sup> 17 kap. 28 § skollagen (2010:800).

<sup>20</sup> 17 kap. 4 § skollagen (2010:800).

<sup>21</sup> 17 kap. 6 § skollagen (2010:800).

<sup>22</sup> 17 kap. 7 § skollagen (2010:800).

studieplan upprättas i dialog med eleven och revideras vid behov.<sup>23</sup> På introduktionsprogrammen blir utbildningsplanen och de individuella studieplanerna särskilt viktiga eftersom det inte finns någon fast programstruktur eller examensmål för respektive program.

Preparandutbildning är det enda av programmen som har en tidsgräns: Programmet ska pågå i högst ett år. Om huvudmannen finner att det finns synnerliga skäl får dock utbildningen förlängas till två år.<sup>24</sup> Exempel på synnerliga skäl kan vara svår sjukdom, dödsfall inom familjen och liknande omständigheter.<sup>25</sup> Huvudmannen kan även, om den finner att det finns synnerliga skäl till detta, ta emot ungdomar som uppfyller behörighetskraven för ett yrkesprogram till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.<sup>26</sup>

Efter avslutad utbildning på ett introduktionsprogram ska rektor utfärda ett *gymnasieintyg* som visar vilken utbildning eleven har fått och vilka betyg den har uppnått. Om eleven i stället avbryter sina studier på ett introduktionsprogram och inte fullföljer sin individuella studieplan eller övergår till ett nationellt program ska eleven få en *sammanställning* över vilka delar av utbildningen eleven fullföljt.<sup>27</sup> Vidare ska en elev som läst grundskoleämnen utan att uppnå godkänt betyg ges en *skriftlig bedömning* av sin kunskapsutveckling i varje sådant ämne.<sup>28</sup>

## 20.2.1 Erfarenheter av introduktionsprogram

### En ökning av andelen elever

Efter införandet av introduktionsprogrammen har en ökning skett av andelen elever inom utbildningen jämfört med andelen elever som studerade vid det tidigare IV. Ökningen har flera förklaringar, varav de höjda behörighetskraven till de nationella programmen är en. Den främsta förklaringen ligger emellertid i att andelen nyanlända elever har ökat markant de senaste åren, av vilka majori-

---

<sup>23</sup> Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

<sup>24</sup> 17 kap. 5 § skollagen (2010:800).

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:165.

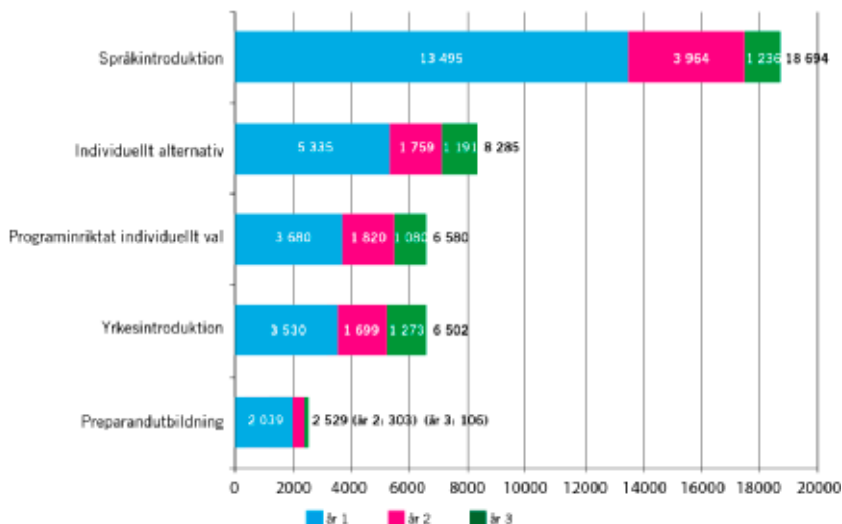
<sup>26</sup> 17 kap. 11 § skollagen (2010:800).

<sup>27</sup> 8 kap. 21 och 22 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

<sup>28</sup> 8 kap. 20 § gymnasieförordningen (2010:2039).

teten börjar på språkintröduktion.<sup>29</sup> Av figur 20.1 nedan framgår fördelningen av antalet eleverna på introduktionsprogrammen läsåret 2015/16.

**Figur 20.1** Antal elever per program med markering för respektive år, läsåret 2015/16<sup>30</sup>



Källa: Skolverket.

Läsåret 2015/16 var 42 590 elever registrerade på något av de fem introduktionsprogrammen. Av dessa gick 28 078 elever i år 1, 9 607 gick i år 2 och 4 905 i år 3. Språkintröduktion utgjorde det största introduktionsprogrammet med nästan 18 700 elever. Därefter följde individuellt alternativ med ca 8 300 elever, följt av programinriktat individuellt val och yrkesintröduktion vilka var jämnstora med ca 6 500 elever. Minst av introduktionsprogrammen var preparandutbildningen med totalt ca 2 500 elever.<sup>31</sup>

Totalt har andelen elever på introduktionsprogrammen av samtliga elever i gymnasieskolans år 1 ökat sedan läsåret 2011/12 från 17,7 procent till 22,6 procent läsåret 2015/16, dvs. en ökning med 4,9 procentenheter. Om språkintröduktion räknas bort har

<sup>29</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>30</sup> Skolverket: Elever i gymnasieskolan läsåret 2015/16, dnr 5.1.1-2015:731. 2016.

<sup>31</sup> Skolverket: Elever i gymnasieskolan läsåret 2015/16, dnr 5.1.1-2015:731. 2016.

eleverna på introduktionsprogrammen i år 1 ökat med 0,5 procentenheter. Under läsåret 2015/16 gick ungefär var tionde elev i gymnasieskolan på språkintröduktion.<sup>32</sup> Tillsammans motsvarar den totala andelen elever på introduktionsprogram ca 13 procent av samtliga elever som var registrerade i gymnasieskolan hösten 2015.

### Fyra elevgrupper är mer representerade

Fyra elevgrupper är mer förekommande på introduktionsprogrammen än andra:

- elever med utländsk bakgrund
- pojkar
- elever med föräldrar med låg utbildningsbakgrund
- elever med låga meritvärden från grundskolan.

En större andel av eleverna på introduktionsprogrammen har utländsk bakgrund jämför med de nationella programmen. Totalt 64 procent av eleverna som gick ett introduktionsprogram läsåret 2015/16 var antingen födda utomlands eller hade två utrikesfödda föräldrar. På de nationella programmen var motsvarande andel 23 procent för de högskoleförberedande programmen respektive 17 procent för yrkesprogrammen.<sup>33</sup> Den höga andelen på introduktionsprogrammen har sin grund i att i huvudsak alla elever på språkintröduktion har utländsk bakgrund. I kapitel 4 redogörs för mer om detta. Efter språkintröduktion återfanns högst andel elever med utländsk bakgrund på preparandutbildning (60 procent), följt av yrkesintröduktion (53 procent) och programinriktat individuellt val (43 procent). Minst andel elever med utländsk bakgrund fanns på individuellt alternativ (36 procent).<sup>34</sup>

Även gruppen pojkar växer i antal på introduktionsprogrammen. Den totala ökningen elever i år 1 från läsåret 2014/15 till läsåret 2015/16 var ca 2 500 elever; av dessa var 600 flickor och 2 000

---

<sup>32</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016 och [www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625](http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625) hämtad 2016-09-19.

<sup>33</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>34</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

pojkar.<sup>35</sup> På språkintröduktion är skillnaderna som allra störst – där är 67 procent av eleverna pojkar. Minst skillnad finns på preparandutbildning.<sup>36</sup> Den stora ökningen har sin förklaring i att en stor andel av de nyanlända eleverna är just pojkar.

Elever vars föräldrar har låg utbildningsbakgrund är överrepresenterade på introduktionsprogrammen jämfört med de nationella programmen. Cirka 16 procent av eleverna på introduktionsprogrammen läsåret 2015/16 hade föräldrar med eftergymnasial utbildning, vilket kan jämföras med 34 procent av eleverna på yrkesprogrammen och 63 procent av eleverna på de högskoleförberedande programmen.<sup>37</sup>

Det genomsnittliga meritvärdet för elever på introduktionsprogram är också lägre jämfört med för elever på nationella program. Elever på introduktionsprogram har ett genomsnittligt meritvärde på 94,<sup>38</sup> vilket kan jämföras med 217 som är det genomsnittliga meritvärdet för alla elever som avslutade årskurs 9 vårterminen 2015.<sup>39</sup> Av tabell 20.1 nedan, framgår ett förbättrat genomsnittligt meritvärde hos eleverna på introduktionsprogrammen mellan läsåren 2011/12 och 2014/15 generellt och i synnerhet för elever på preparandutbildning. Yrkesintroduktion visar dock en tillfällig svacka mellan läsåren 2013/14 och 2015/16.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> [www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625](http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625)

<sup>36</sup> Skolverket: Elever i gymnasieskolan läsåret 2015/16, dnr 5.1.1-2015:731. 2016.

<sup>37</sup> [www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625](http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2015-16-1.241625) hämtad 2016-09-30. Uppgifter saknas dock för en större andel elever på språkintröduktion.

<sup>38</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>39</sup> Skolverket: Slutbetyg i grundskolan, våren 2015, dnr 5.1.1- 2015:1103. 2015.

<sup>40</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

**Tabell 20.1** Genomsnittligt meritvärde<sup>41</sup> från grundskolan för elever i år 1

	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
Preparandutbildning	91,9	96,9	105,5	110,1	114,1
Individuellt alternativ	71,3	73,9	78,3	79,2	83,8
Yrkesintroduktion	48,2	52,4	58,5	52,2	57,1
Programinriktat individuellt val	116,1	118,8	120,7	122,1	124,2
Språkintrouktion	–	–	–	–	–

### Liten andel behöriga elever på introduktionsprogram

Ett förtydligande i och med införandet av introduktionsprogrammen var att behöriga elever skulle ges det stöd de behöver inom ramen för de nationella programmen och inte skrivas över till ett introduktionsprogram. Därför reglerades att behöriga elever enbart kan tas in på introduktionsprogram om det finns synnerliga skäl. Skolverkets statistik visar att av de elever som gick på introduktionsprogram hösten 2014 var drygt 3 procent behöriga till yrkesprogram och majoriteten av dessa var dessutom behöriga till något högskoleförberedande program. Högst andel behöriga elever fanns inom individuellt alternativ (9,7 procent) och preparandutbildningen (5,6 procent).<sup>42</sup> När det gäller preparandutbildning är detta logiskt, eftersom eleven kan vara behörig till ett yrkesprogram men ha som mål att bli behörig till ett högskoleförberedande program. Andelen behöriga till ett nationellt program på introduktionsprogrammen kan bedömas som en relativt liten grupp. Siffrorna kan jämföras med tidigare individuella program där 45 procent av eleverna var behöriga till ett nationellt program 2005.

### Offentliga skolor och programinriktat individuellt val är vanligast

Läsåret 2015/16 anordnades introduktionsprogram i 255 av landets kommuner, fördelat på 885 skolenheter. Antalet skolkommuner som erbjuder gymnasieutbildning för obehöriga elever har minskat

<sup>41</sup> Meritvärdet av grundskolans eller specialskolans betyg utgörs av summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg.

<sup>42</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

något sedan introduktionsprogrammen infördes. Antalet skolenheter har emellertid ökat från 553 till 885.

Det program som erbjuds i högst uträkning av introduktionsprogrammen är programinriktat individuellt val, vilket återfanns på 506 skolenheter för elever i år 1 läsåret 2015/16. Näst oftast erbjuds yrkesintroduktion, vilket förekommer på 349 skolenheter.<sup>43</sup> Skolverket menar att en sannolik orsak till att skolor erbjuder dessa program i störst utsträckning är att skolorna kan använda dem som extra elevunderlag till sina yrkesprogram. En annan förklaring är att skolorna kan erbjuda programmen utifrån befintliga resurser och befintlig bemanning.<sup>44</sup> Efter programinriktat individuellt val och yrkesintroduktion erbjuds individuellt alternativ, följt av språkintröduktion och preparandutbildning. Det är emellertid flest skolkommuner som anordnar språkintröduktion.<sup>45</sup>

### Övergång till nationella program sker främst efter två år

Statistiken över introduktionsprogramselevernars övergång till nationella program är än så länge begränsad eftersom det endast är ett par elevkullar som gått igenom gymnasieskolan efter 2011. Av figur 20.2 nedan framgår hur de elever som var nybörjare på ett introduktionsprogram läsåret 2011/12 fördelade sig ett respektive två år efter starten.

---

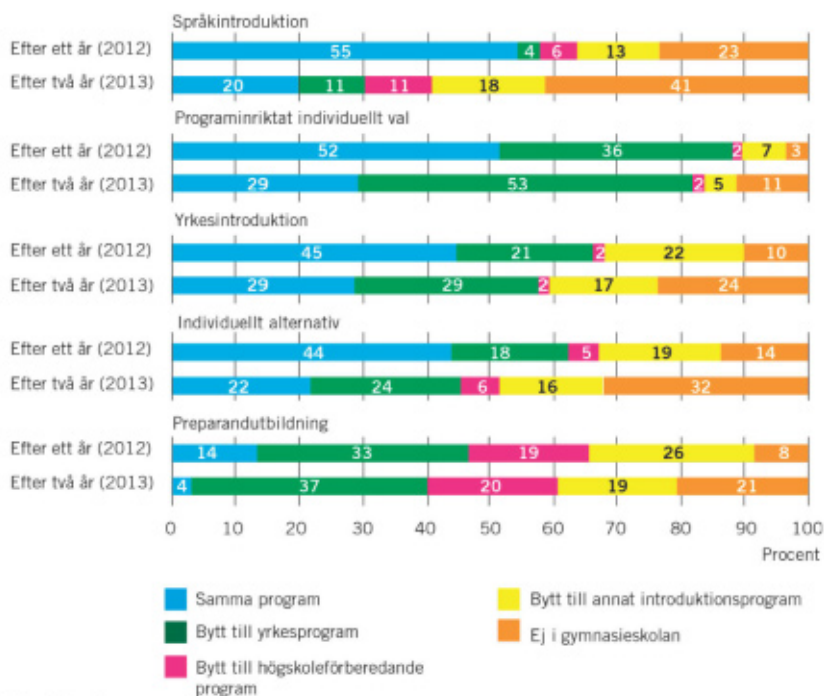
<sup>43</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>44</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>45</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.



**Figur 20.2** Andel nybörjare hösten 2011 som efter ett år respektive två år gick kvar på samma introduktionsprogram, hade bytt program eller inte var kvar i gymnasieskolan, procent<sup>46</sup>



Källa: Skolverket.

Av figur 20.2 ovan, framgår att av nybörjarna på introduktionsprogrammen 2011/12 övergick högst andel elever till ett nationellt program från preparandutbildningen efter det första året. Därefter skedde övergången från programinriktat individuellt val, medan språkintröduktion var det program varifrån lägst andel övergick till nationellt program. Språkintröduktion var därmed det program på vilket högst andel elever stannade kvar efter det första året. En naturlig orsak till detta kan vara att eleverna utöver grundskoleämnen också ska lära sig ett nytt språk.

Även efter två år stod preparandutbildningen och programinriktat individuellt val för högst övergång till nationella program, medan språkintröduktion stod för lägst övergång. En nästan lika

<sup>46</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

liten andel elever hade övergått från yrkesintroduktion och individuellt alternativ till ett nationellt program efter två år.

### Flest avbryter från språkin introduktion

När det gäller andelen elever som lämnat gymnasieskolan helt står eleverna på språkin introduktion för den största andelen avbrott. Enligt figur 20.2 ovan var 23 procent inte längre kvar i gymnasieskolan ett år efter starten. Efter två år hade 41 procent av eleverna lämnat helt. Det stora tappet kan ha flera olika orsaker. Av Skolverkets statistik framgår att 2 procent av eleverna arbetar och 3 procent befinner sig inom komvux eller annan utbildning, ett år senare. För ca 10 procent saknas uppgifter om sysselsättning. Av de elever som inte befann sig i gymnasieskolan ett år efter start var nästan 80 procent 18 år eller äldre när de påbörjade språkin introduktionen. Cirka en fjärdedel av dessa elever studerade då i stället inom komvux eller på en annan utbildning medan knappt 10 procent arbetade. För nästan hälften av eleverna saknas uppgift om sysselsättning. De yngre eleverna var således i högre utsträckning kvar på introduktionsprogrammet eller på ett nationellt program.<sup>47</sup>

Av statistiken i figur 20.2 ovan framgår också att 55 procent av eleverna på språkin introduktion var kvar på programmet ett år efter start, medan 10 procent hade övergått till ett nationellt program. I de fall dessa elever byter till ett nationellt program efter det första året väljer en något högre andel att studera vid ett högskoleförberedande program. När eleverna övergår till ett nationellt program efter två år är det däremot ingen skillnad avseende val av programtyp.<sup>48</sup>

### Högst andel byter till individuellt alternativ

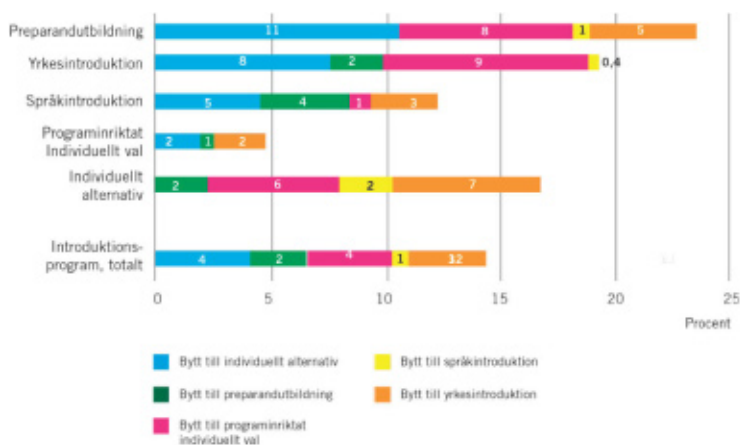
Det sker många byten mellan de olika introduktionsprogrammen. Nedan redogörs för hur eleverna rör sig mellan de olika introduktionsprogrammen.

---

<sup>47</sup> Skolverket: Språkin introduktion, rapport 436. 2016.

<sup>48</sup> Efter tre år har de flesta eleverna valt ett yrkesprogram, och ju längre tid eleverna tillbringat på språkin introduktion, desto större är chansen att eleven övergår till yrkesprogram i stället för till ett högskoleförberedande program.

**Figur 20.3** Andel nybörjare i år 1 hösten 2012 som ett år senare bytt till annat introduktionsprogram, redovisning per program som eleven började på, procent<sup>49</sup>



Källa: Skolverket.

Av figur 20.3 ovan framgår att i den utsträckning byten mellan programmen skedde mellan 2012 och 2013, bytte högst andel av eleverna från preparandutbildning. Av andelen elever på preparandutbildning som bytte till ett annat introduktionsprogram bytte 11 procent till individuellt alternativ. Preparandutbildning var således det program högst andel bytte från men i lägst andel till, om man bortser från språkintröduktion, varifrån en stor andel byter från. Individuellt alternativ och yrkesintroduktion är de program som högst andelar elever bytt både till och från, medan programinriktat individuellt val är det program som en mindre andel elever bytt från men en förhållandevis hög andel bytt till. Bytesmönstren är i stort sett oförändrade jämfört med de elever som påbörjade ett introduktionsprogram läsåret 2011/12.<sup>50</sup>

När det gäller språkintröduktion har Skolverket i en särskild rapport visat att nybörjarna från läsåret 2011/12 fram till nybörjarna läsåret 2014/15 i första hand bytte till individuellt alternativ, följt av preparandutbildning och yrkesintroduktion.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>50</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>51</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

## Byten sker sällan under ett pågående läsår

Skolverket har konstaterat att en relativ liten andel elever byter program *under* pågående läsår. Av de elever som var nybörjare på ett introduktionsprogram i september 2012 gick 85 procent kvar på samma program i juni 2013. Det kan jämföras med att 57 procent av samma elevgrupp i oktober 2013 hade bytt till ett annat program eller avslutat sina studier.<sup>52</sup> Byten mellan introduktionsprogram under läsåret gäller för det mesta byten till individuellt alternativ. För eleverna inom individuellt alternativ sker byten främst till yrkesintroduktion. Byten sker då i början eller i slutet av en termin.<sup>53</sup>

## Marginella skillnader mellan senare nybörjare

När det gäller fördelningen av nybörjarna 2012/13 är skillnaderna små jämfört med nybörjarna 2011/12. Skillnaderna är marginellt positiva när det gäller övergången till nationella program, jämfört med figur 20.2. En något större andel elever har övergått till ett nationellt program från preparandutbildning, individuellt alternativ och programinriktat individuellt val, medan en något mindre andel har övergått från språkintrouktion och yrkesintroduktion. Utmärkande är att på samtliga program har en större andel elever lämnat gymnasieskolan helt, jämfört med för den första elevkullen nybörjare. Skillnaderna är emellertid även här små.<sup>54</sup>

Nedan redogörs för fördelningen nybörjarna läsåret 2013/14.

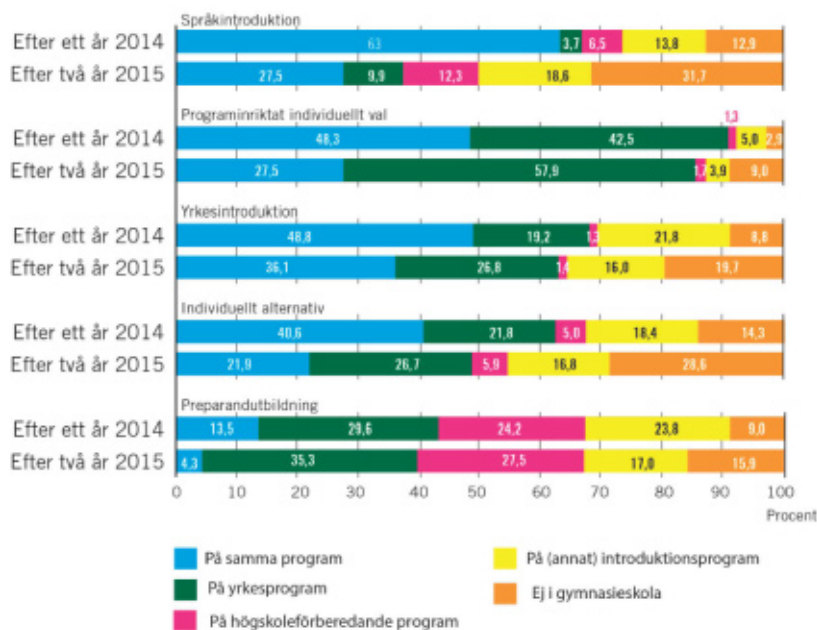
---

<sup>52</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>53</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>54</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

**Figur 20.4** Andel av nybörjarna hösten 2013 som efter ett respektive två år gick kvar på samma program, hade bytt program, eller inte var kvar i gymnasieskolan, procent<sup>55</sup>



Källa: Skolverket.

Även när det gäller fördelning av nybörjarna 2013/14 ett år senare, vilka redovisas i figur 20.4 ovan, framgår marginella skillnader gentemot tidigare årskull, vilket redogjordes för i figur 20.3. En något mindre andel elever har dock lämnat gymnasieskolan samtidigt som en något högre andel elever är kvar på samma program. När det gäller övergång till nationella program är skillnaderna små.

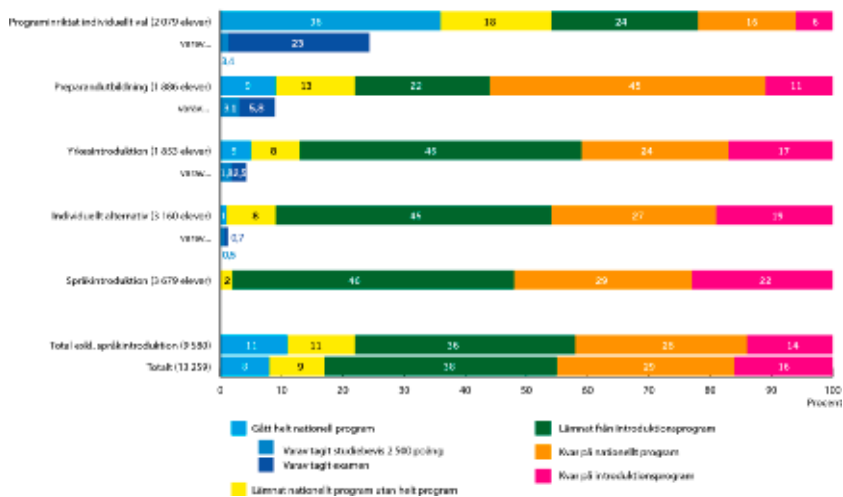
När det gäller statistiken över fördelningen av nybörjarna 2014/15 ett år senare har Skolverket visat i sin uppföljning av gymnasieskolan att skillnaderna från föregående årskull är marginella.<sup>56</sup>

Nedan redogörs för fördelningen av nybörjarna läsåret 2011/12 det fjärde studieåret.

<sup>55</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>56</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

**Figur 20.5** Andel nybörjare på introduktionsprogram hösten 2011 som är kvar respektive inte kvar i gymnasieskolan det fjärde studieåret samt deras senaste utbildningsform, procent<sup>57</sup>



Källa: Skolverket.

### Högst andel med examen från programinriktat individuellt val

Av figur 20.5 ovan framgår att av nybörjarna 2011/12 var nästan hälften kvar i gymnasieskolan efter tre år, alltså det fjärde studieåret, dvs. hösten 2014. Totalt 16 procent av eleverna gick kvar på ett introduktionsprogram medan 29 procent av dem som var kvar i gymnasieskolan hade övergått till ett nationellt program och gick kvar på programmet det fjärde studieåret, varav majoriteten gick på ett yrkesprogram.

Totalt 9 procent hade lämnat ett nationellt program utan att gå hela dess omfattning och var därmed inte längre inskrivna i gymnasieskolan. Totalt 38 procent av eleverna hade inte övergått till ett nationellt program och var inte heller inskrivna i gymnasieskolan längre; ca tre fjärdedelar av dessa var inskrivna i gymnasieskolan i minst två år. Totalt ca 8 procent hade övergått till ett nationellt program och gått ut med examen (5 procent) eller studiebevis om 2 500 poäng (3 procent) efter tre år.

<sup>57</sup> Skolverket: Uppföljning hösten 2014 av introduktionsprogrammets första kull, dnr 2014:55. 2015.

Sammantaget bör nämnas att språkinstruktionen bidrar till att den totala statistiken ser något mer negativ ut än om språkinstruktion exkluderas. Om språkinstruktionseleverna inte räknas in blir andelen elever på introduktionsprogram som uppnått examen efter tre år ca 7 procent i stället för ca 5 procent.

Av figur 20.5 framgår också stora skillnader mellan programmen. Programinriktat individuellt val var det program varifrån högst andel elever nådde examen efter tre år, nästan var fjärde elev. När det gäller preparandutbildningen, som syftar till att eleverna ska bli behöriga inom ett år, befinner sig nästan hälften av eleverna fortfarande på ett nationellt program det fjärde studieåret. Ungefär 70 procent av dessa gick då på yrkesprogram och 75 procent gick i år 3. Totalt hade nästan 10 procent av eleverna på preparandutbildningen gått ett helt nationellt program efter tre år, varav ca hälften uppnått en examen.<sup>58</sup>

### **Svårt att veta om syftet med utbildningen är uppnått när elever lämnar yrkesintroduktion och individuellt alternativ**

När det gäller yrkesintroduktion, som kan syfta till att förbereda eleven för arbetsmarknaden eller annan utbildning, har nästan hälften av eleverna lämnat introduktionsprogrammet efter tre år. Av statistiken går dock inte att utläsa om eleverna uppnått syftet med sin utbildning; några sådana uppföljningar har i dagsläget inte kunnat göras. Cirka 25 procent av eleverna befinner sig emellertid på ett nationellt program det fjärde studieåret, vilket också kan vara ett syfte med programmet. Även när det gäller individuellt alternativ, som precis som yrkesintroduktion kan syfta till att förbereda för arbetsmarknaden eller annan utbildning, har nästan hälften lämnat programmet utan att övergå till ett nationellt program. Inte heller här framgår om syftet med utbildningen har uppnåtts. Ungefär lika stor andel som av yrkesintroduktionseleverna, 25 procent, gick på ett nationellt program det fjärde studieåret. En något högre andel av eleverna från individuellt alternativ gick dock på ett högskoleförberedande program, 0,7 procent av dessa nådde examen efter tre år. För individuellt alternativ finns också statistik

---

<sup>58</sup> Skolverket: Uppföljning hösten 2014 av introduktionsprogrammets första kull, dnr 2014:55. 2015.

för andel med examen för nybörjarna 2012/13, vilket visar att skillnaderna även här är marginella jämfört med den tidigare årskullen.<sup>59</sup>

### Elever på språkintröduktion har en lång väg till examen

Elever på språkintröduktion har ibland en lång väg till nationella program eftersom de utöver ämneskunskaperna även ska lära sig ett nytt språk. Eleverna på språkintröduktion gick, sannolikt av just den anledningen, i högre utsträckning kvar på intröduktionsprogrammet det fjärde studieåret, jämfört med eleverna på övriga intröduktionsprogram. Nästan hälften av eleverna har emellertid lämnat språkintröduktion helt utan att påbörja ett nationellt program efter tre år.

Ungefär hälften av nybörjarna 2011/12 var yngre än 17 år när de började på språkintröduktion.<sup>60</sup> Näst intill ingen av de elever som var äldre än 18 år när de började språkintröduktion var registrerade i gymnasieskolan efter tre år, vilket kan jämföras med nästan hälften av dem som var yngre än 17 år när de började. För ca 20 procent av de elever som påbörjade språkintröduktion hösten 2011 och inte var registrerade i gymnasieskolan tre år senare saknas dock uppgifter om sysselsättning.<sup>61</sup>

Efter fyra år har över hälften av nybörjarna 2011/12 som var yngre än 17 år när de påbörjade språkintröduktion lämnat gymnasieskolan helt. Totalt 34 procent studerade vid ett nationellt program medan 15 procent var kvar på ett intröduktionsprogram. I de senare fallen rörde det sig främst om yrkesintröduktion och programinriktat individuellt val.<sup>62</sup>

Vidare uppnådde inte någon av nybörjarna 2011/12 examen eller studiebevis inom tre år. Fyra år efter start hade emellertid 7 procent av nybörjarna uppnått examen, medan 2 procent hade fått ett studiebevis.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>60</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>61</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>62</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016; statistik saknas över sysselsättning för de elever som inte längre fanns registrerade i gymnasieskolan.

<sup>63</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.



## 20.3 Stora utmaningar – en fördjupad bild

### 20.3.1 Språkintröduktion

Språkintröduktion har ett tydligare och snävare syfte än övriga intröduktionsprogram eftersom programmet syftar till att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket.<sup>64</sup> Programmet ska innehålla de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning. Utbildningen får innehålla grundskoleämnena som eleven inte har godkända betyg i och kurser i gymnasieämnena.<sup>65</sup> Språkintröduktion kan också kombineras med utbildning i svenska för invandrare (sfi) och motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen.<sup>66</sup> Hemkommunen får också erbjuda språkintröduktion till elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp.<sup>67</sup>

### En ökad andel nyanlända medför utmaningar för huvudmän

Under 2015 växte antalet nyanlända i Sverige kraftigt. Många av dessa är i gymnasieåldern och de allra flesta tillhör målgruppen för språkintröduktion (se vidare i kapitel 4 och 9).

I april 2016 redovisade Skolverket en rapport om språkintröduktionen.<sup>68</sup> Verket konstaterar i rapporten att huvudmän och skolor upplever svårigheter att hantera den stora mängden nyanlända elever. Alla utmaningar är dock inte nya utan förekom redan innan den stora tillströmningen av nyanlända elever.<sup>69</sup>

### En heterogen grupp försvårar individanpassning

Skolverket genomförde 2014 en enkät bland rektorer som syftade till att kartlägga de största utmaningarna med intröduktionsprogrammen. Enligt enkäten skiljer sig språkintröduktionseleverna från övriga elever på intröduktionsprogrammen, genom att stöd-

---

<sup>64</sup> 17 kap. 3 § skollagen (2010:800).

<sup>65</sup> 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

<sup>66</sup> 6 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039)

<sup>67</sup> 17 kap. 16 § skollagen (2010:800)

<sup>68</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>69</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

behovet inte upplevs som den största utmaningen. Stödbehovet nämns först på tredje plats (66 procent). Den största utmaningen uppges i stället vara elevgruppens heterogenitet (72 procent). Eleverna kan t.ex. ha mycket varierande utbildningsbakgrund.<sup>70</sup> I både Syrien och Afghanistan ska elever, enligt de formella utbildningssystemen, gå totalt tolv år i skolan, varav det sista tre åren på gymnasial nivå.<sup>71</sup> Det är emellertid svårt att veta i vilken utsträckning en sådan skolgång har varit möjlig de senaste åren i dessa länder på grund av pågående väpnade konflikter.<sup>72</sup> Elever kan också ha varierad kunskap om det svenska utbildningssystemet och vara olika motiverade att gå i skolan, vilket ställer särskilt stora krav på lärarnas förmåga att individanpassa utbildningen.<sup>73</sup>

Elevers läs- och skrivsvårigheter upplevs också som en stor utmaning. Vad gäller elevernas osäkerhet på vad de vill upplevs det vara en mindre utmaning.<sup>74</sup> Bilden har bekräftats i flera av utredningens möten med nyanlända elever, av vilka det framgår att många av eleverna har såväl en klar bild av vad de vill arbeta med i framtiden, som motivation att nå dit.

### Brist på systematisk kartläggning och bedömning

Huvudmän och skolenheter har stor frihet att organisera språkintroduktionens innehåll. Vad gäller mottagande finns det kommuner med särskilda mottagningsenheter där eleverna får information om utbildningssystemet och där elevens kunskaper kartläggs för att de ska kunna gå vidare till språkintröduktion på en annan skolenhet. På mottagningsenheterna kartläggs också elevernas sociala situation och hälsotillstånd. I vissa kommuner finns gymnasieskolor som enbart erbjuder språkintröduktion där eleverna kan påbörja sin utbildning innan de går vidare till en annan skola i kommunen. I andra mindre kommuner är språkintröduktion det enda programmet som erbjuds. Det finns således en stor

---

<sup>70</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>71</sup> Uppgifter från Universitets- och högskolerådet till utredningen, dnr Komm2016/01287.

<sup>72</sup> Projektet Invandrarindex arbetar för tillfälligt med en enkät för elever på språkintröduktion där frågan om utbildningsbakgrund finns med.

<sup>73</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>74</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

variation vad gäller huvudmännens organisering.<sup>75</sup> En sådan flexibilitet har i utredningens samråd och av Skolverket framhållits som någonting positivt.<sup>76</sup>

Skolverket konstaterar att det är svårt att bedöma elevernas språkkunskaper och övriga kunskaper vid mottagandet, inte minst när det kommer till att bedöma hela eller delar av utländska utbildningar för att få veta vilka kunskaper eleverna har med sig från sitt hemland. I dag får varje huvudman eller skola skapa sitt eget system, vilket gör att mottagandet riskerar att inte bli likvärdigt. Enligt både Skolverket och utredningen finns det ett stort behov av tydligare riktlinjer och stödmaterial för att kommunernas bedömningar ska bli likvärdiga. Många efterlyser en statlig funktion med kunskap om utländska utbildningar på motsvarande svensk grund- och gymnasieskolenivå.<sup>77</sup> Sveriges Kommuner och Landsting efterfrågar också ett sådant stöd och menar att det skulle kunna utgöras av en digital handbok som också omfattar information om andra länders utbildningssystem.<sup>78</sup>

## En del elever läser endast svenska som andraspråk

Av Skolverkets enkät framgår att utbildningen på språkintröduktion på sex av tio skolenheter innehåller andra grundskoleämnen än svenska eller svenska som andraspråk.<sup>79</sup> Matematik, samhällskunskap, engelska, idrott och hälsa samt hemkunskap är enligt Skolverket exempel på grundskoleämnen som eleverna också introduceras i.<sup>80</sup> Ett relativt stort antal elever läser dock inte andra grundskoleämnen alls. Vad gäller kurser i gymnasieämnen förekommer det än mer sällan. På fler än åtta av tio skolenheter läser en mindre del eller inga alls av eleverna gymnasiegemensamma ämnen eller karaktärsämnen.<sup>81</sup> Skolverket har betonat vikten av att elever så fort som möjligt påbörjar flera ämnen än svenska som

<sup>75</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016; Bunar N (red.): Nyanlänåa och läranåe. 2015.

<sup>76</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>77</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>78</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: Utåbålning för nyanlänåa i gymnasieåålder – åiskussionsunderlag från SKL:s kansli. 2016.

<sup>79</sup> Skolverket: Intröduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>80</sup> Skolverket: Uppföååning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>81</sup> Skolverket: Intröduktionsprogram, rapport 413. 2014.

andraspråk eftersom kunskapsutvecklingen i andra ämnen annars riskerar att hämmas.<sup>82</sup>

Enligt en fältstudie om inkludering och exkludering av nyanlända elever skiljer det sig mycket mellan skolor hur många övriga ämnen som erbjuds. I studien erbjöds någon elev enbart ett fåtal ämnen, vilket eleven upplevde som otillräckligt för att nå sina mål, medan andra skolor erbjöd samtliga grundskoleämnen och flera olika inriktningar. Av studien framgår vidare att de elever som gått i förberedelseklass i grundskolan och som där övergått till ordinarie klass vid övergången till språkintröduktion upplevde det som att de fick börja om och göra samma sak igen som i förberedelseklass. En skillnad mellan elevgrupperna på språkintröduktion respektive i förberedelseklass, var att gruppen på språkintröduktion var betydligt mer heterogen än gruppen i förberedelseklasserna. På språkintröduktion kan eleverna precis ha anlät till Sverige eller ha gått flera år i förberedelseklass och även övergått till ordinarie klass i grundskolan. Detta ställer särskilt höga krav på lärarna att möta eleverna på olika nivåer och skapa en stimulerande undervisning. Risken finns att eleverna tappar motivationen. I studien beskrivs också att elever på språkintröduktion upplever programmet som stigmatiserande. Elever menar att en placering på språkintröduktion signalerar att man inte "kan någöting".<sup>83</sup> Studien menar att i jämförelse med förberedelseklasserna i grundskolan framstår steget till ordinarie klasser i gymnasieskolan som ännu längre både fysiskt, ämnesmässigt och organisatoriskt. Det uppges bero på att det finns en låg beredskap hos ämneslärare på nationella program att möta nyanlända elever. Övergången till nationella program beskrivs som omgärdad av både sociala och pedagogiska hinder för att eleverna ska kunna inkluderas på ett bra sätt.<sup>84</sup>

### Det tar lång tid att lära sig svenska

Eleverna stannar i genomsnitt två år på språkintröduktion, enligt ungefär hälften av rektorerna i Skolverkets enkät. Övriga uppger att utbildningen pågår i ett eller tre år. Det förekommer emellertid

<sup>82</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>83</sup> Bunar N (red.): Nyanlända och lärande. 2015.

<sup>84</sup> Bunar N (red.): Nyanlända och lärande. 2015.

att elever går längre än planerat. Orsaken till det uppges vara elevernas läs- och skrivsvårigheter men också, i något mindre utsträckning, elevernas frånvaro. Många av rektorerna påpekar att det tar särskilt lång tid för nyanlända att ta till sig ny kunskap via ett nytt språk.<sup>85</sup> Forskning har visat att det tar mellan fyra och åtta år att uppnå tillräckliga språkkunskaper för att kunna erövra ett ämne fullt ut på ett andraspråk.<sup>86</sup> Trots detta har det framkommit vid utredningens samråd och verksamhetsbesök, att många elever fått godkända betyg i flertalet andra ämnen än svenska. I vissa fall har eleverna alltså enbart svenska eller svenska som andraspråk kvar för att bli behöriga till ett nationellt program.

Vidare menar forskare att den kritiska åldern för språkinläring infaller vid 12–13 års ålder. Elever som anländer till Sverige efter 12 års ålder har svårare att lära sig det svenska språket och kommer t.ex. ha en viss brytning, jämfört med elever som anländer tidigare.<sup>87</sup> Majoriteten av de nyanlända ungdomar som kom till Sverige 2015 kommer från Afghanistan, Irak och Syrien. Skolverket menar att det generellt sett är svårare att lära sig svenska för elever från dessa länder, jämfört med t.ex. de mer närliggande områdena i före detta Jugoslavien, varifrån en stor del av invandringen skedde på 1990-talet.<sup>88</sup> Forskare har också kunnat visa att när det gäller studieresultaten generellt har de elever som anlänt till Sverige före 9 års ålder märkbart större chanser att lyckas med sin skolgång jämfört med elever som anlänt senare.<sup>89</sup>

Rektorerna i Skolverkets enkät påpekar också att många andra faktorer kopplade till elevens bakgrund påverkar hur snabbt inläringen sker. Det är som inte ovanligt att eleverna har en begränsad skolbakgrund från sitt hemland.<sup>90</sup> Vidare kan de elever som flytt vara traumatiserade av krig och flykt samt uppleva oro och saknad av familjemedlemmar.

---

<sup>85</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>86</sup> Bunar N (red.): Nyanlända och lärande. 2015.

<sup>87</sup> Vetenskapsrådet: Flerspråkighet – en forskningsöversikt, rapport 5:2012. 2012.

<sup>88</sup> Skolverket: Invandringens betydelse för skolresultaten. 2016.

<sup>89</sup> Vetenskapsrådet: Nyanlända och lärande, en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan, rapport 6:2010. 2010.

<sup>90</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

## Begränsad integration och problematiska övergångar

Hos vissa huvudmän kan elever på språkintrouktion läsa kurser tillsammans med elever på andra introduktionsprogram. Många huvudmän uppger dock att det saknas kontaktytor mellan elever på språkintrouktion och svenskspråkiga elever på andra program, framför allt i de fall utbildningarna inte ligger i samma lokaler. Särskilt problematiskt kan det vara i kommuner som erbjuder språkintrouktion men ingen annan gymnasieutbildning. En sådan organisation hindrar såväl integration som interaktion, vilket begränsar elevernas språkutveckling.<sup>91</sup> Den ställer också höga krav på att det civila samhället skapar mötesplatser för nyanlända och svenskspråkiga elever. OECD har pekat på att det svenska skolsystemet generellt behöver arbeta mer med att förebygga skolsegregation.<sup>92</sup>

Skolverket framhåller vidare att det är svårt att avgöra när en elev kan övergå från språkintrouktion till ett annat introduktionsprogram. Det är alltså svårt att avgöra när det är gynnsamt att fokus på svenska språket ändras, vilket blir fallet om eleven byter till t.ex. yrkesintrouktion. Det är också svårt att avgöra när en sådan övergång är förenlig med gällande bestämmelser som anger att individuellt alternativ och yrkesintrouktion inte står öppna för elever som ska erbjudas språkintrouktion. Enligt Skolverket tolkas lagen mycket olika i dag.<sup>93</sup> Sannolikt kan det bero på att det inte finns någon regel som säger att eleven måste ha uppnått en viss nivå i svenska språket på språkintrouktion innan en elev kan byta till ett annat introduktionsprogram. Det bör dock påpekas att en elev på språkintrouktion även kan studera för att uppnå behörighet till ett nationellt program utan att byta till ett annat introduktionsprogram.

När det gäller övergångar till nationella program utgör behörighetskraven en svårighet för nyanlända elever. I utredningens möten med elever har framkommit att många vill komma vidare till nationella program så fort som möjligt. Statistiken som redogjordes för tidigare visar också att ju längre tid eleverna går på introduktionsprogram, desto oftare väljer eleverna ett yrkesprogram

---

<sup>91</sup> Skolverket: Språkintrouktion, rapport 436. 2016.

<sup>92</sup> OECD: Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. 2012.

<sup>93</sup> Skolverket: Språkintrouktion, rapport 436. 2016.

vilket kräver åtta godkända betyg i stället för tolv. En ytterligare svårighet gäller övergångar till vuxenutbildningen och handlar om att det är ovanligt med en ordnad kontakt mellan de båda skolformerna.<sup>94</sup> Enligt läroplanen ska dock varje elev som avslutat ett introduktionsprogram ha en plan för fortsatt utbildning.<sup>95</sup>

### Ställer höga krav på samverkan

Nyanlända elever gör i regel fler övergångar än andra elever. Det kan handla om övergång till språkintröduktion på en annan skol-enhet, till ett annat introduktionsprogram eller till ett nationellt program men också till vuxenutbildning eller folkhögskola. Elev-erna kan också behöva stöd i kontakter med myndigheter. Detta ställer särskilt höga krav på en ordnad kontakt mellan de olika verk-samheterna och professionerna. Vid elevernas byte av program riskerar viktig information om eleven att gå förlorad. Enligt Skolverket efterfrågar kommuner därför lokala samordnings-verksamheter samt att ansvaret för nyanlända tydliggörs på samt-liga nivåer i styrkedjan.<sup>96</sup>

### Framgångsfaktorer för nyanländas lärande

Trots de svårigheter som många huvudmän vittnar om finns det skolor som har kommit långt i sitt arbete med nyanlända elevers lärande. Framgångsfaktorerna vad gäller nyanländas lärande handlar enligt forskning och skolmyndigheter till stor del om elevens första tid på utbildningen. Det är därför viktigt att det finns riktlinjer för organisation och mottagande av eleverna. Det är också av stor vikt att utbildningen utformas utifrån den bedömning som gjorts av elevens tidigare kunskaper och behov. Därför är också den in-ledande bedömningen av elevens kunskaper mycket betydelsefull.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>95</sup> Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

<sup>96</sup> Skolverket: Språkintröduktion, rapport 436. 2016.

<sup>97</sup> Skolverket: Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska, dnr 2015:779. 2016.

Vidare bör det finnas en samsyn hos skolpersonalen att nyanlända elever är hela skolans ansvar. Det förutsätter att skolpersonalen har kunskap om nyanländas lärande, vilket i sin tur förutsätter att huvudmän och skolor har strategier för kompetensutveckling för personalen.<sup>98</sup>

En annan framgångsfaktor är att de nyanlända eleverna snabbt ges möjlighet till social delaktighet så att de får lära känna andra icke nyanlända elever i samma ålder. Det är också betydelsefullt att eleverna har möjlighet att utveckla språkkunskaper och ämneskunskaper parallellt och inte enbart läser svenska. Det är också centralt att nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska möts av höga förväntningar av skolans personal.<sup>99</sup>

Forskning framhåller att användningen av elevernas modersmål är av stor vikt för såväl för elevernas språkutveckling som för kunskapsutveckling och identitetsskapande. Modersmålsundervisning behövs i kombination med undervisning i andraspråk, och forskning visar att kunskaper i modersmålet förutsätter och främjar elevers inläring av ett andraspråk. Studiehandledning på modersmålet hjälper eleven att inte tappa ämneskunskaper. Vidare spelar modersmålet också en viktig identitetsskapande roll för eleverna.<sup>100</sup>

Den sammantagna bilden av språkintröduktion är att det finns och kommer att finnas stora utmaningar när det gäller att möta den växande gruppen nyanlända elever. Elevgruppens heterogenitet ställer stora krav på såväl kommunernas och huvudmännens organisation som skolpersonalens kompetens. Det finns därför en stor efterfrågan på stöd, riktlinjer och kunskap om mottagande av nyanlända elever och nyanlända elevers lärande.

### 20.3.2 Preparandutbildning

Preparandutbildning ska, som tidigare nämnts, pågå i upp till ett år, om inte huvudmannen bedömer att det finns synnerliga skäl att

---

<sup>98</sup> Skolverket: Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska, dnr 2015:779. 2016.

<sup>99</sup> Skolverket: Redovisning av plan för genomförande av insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska, dnr 2015:779. 2016.

<sup>100</sup> Vetenskapsrådet: Nyanlända och lärande, en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan, rapport 6:2010. 2010.



förlänga elevens utbildningstid. Programmet ska innehålla grundskoleämnen som eleven saknar godkända betyg i och som eleven behöver för att uppnå behörighet. Utbildningen får också innehålla andra grundskoleämnen som eleven inte har betyg i, kurser från nationella program men även i mindre omfattning andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling.<sup>101</sup>

### **Elevernas stödbehov är en stor utmaning**

Enligt Skolverkets enkät uppger rektorer elevernas stödbehov som den främsta utmaningen med att anordna preparandutbildning. Totalt 87 procent av de tillfrågande rektorerna ansåg att stödbehovet är antingen en stor utmaning eller en viss utmaning. Därefter uppges möjligheten att individanpassa samt elevernas osäkerhet över vad de vill med sin utbildning vara en stor eller viss utmaning. En ytterligare utmaning enligt rektorerna är elevgruppens heterogenitet, och minst utmaning ser man i möjligheten att erbjuda grundskolekurser; nästan hälften av rektorerna anser dock att detta är en utmaning i någon utsträckning.<sup>102</sup> Här kan dock påminnas om att eleven har rätt till både stöd och en utbildning utformad för den enskilda och, som syftet med utbildningen uttrycker – läsa grundskoleämnen som de inte har godkända betyg i.

### **Preparandutbildningens innehåll skiljer sig åt**

Rektorerna uppger att gymnasiekurser ingår i alla eller nästan alla elevers individuella studieplaner på näst intill varannan skola som erbjuder preparandutbildning. På en fjärdedel av skolorna läser emellertid inga eller nästan inga av eleverna gymnasiekurser. Vad gäller huruvida eleverna läser gymnasiekurser integrerat med elever på de nationella programmen eller inte är mönstret likartat. Detta innebär således att det knappt ingår några gymnasiekurser alls för en fjärdedel av eleverna på preparandutbildning. De elever som inte erbjuds läsa gymnasiekurser har betydligt lägre meritvärden från

---

<sup>101</sup> 6 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039).

<sup>102</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

grundskolan och finns i större elevgrupper. Detta synliggör en tudelning av preparandutbildningen, där det dels finns skolor med ett mindre antal elever med högre meritpoäng som i större utsträckning läser gymnasiekurser och som också läser dem integrerat med elever på de nationella programmen, dels finns det skolor som har ett större antal elever med lägre meritpoäng och som erbjuder gymnasiekurser i lägre utsträckning.<sup>103</sup>

Eftersom programmet också kan innehålla andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling ställdes frågan i Skolverkets enkät, i vilken utsträckning sådana insatser erbjuds. Av svaren framgår att många av insatserna är att bedöma som en del av undervisningen. Av de insatser som inte är att bedöma som undervisning uppger 20 procent av rektorerna att det handlar om praktik. Utöver det kan det handla om idrott eller olika utomhusaktiviteter. I vissa fall handlar det om hälsostöd kopplat till programmet, exempelvis extra kuratorstöd eller andra former av samtalsaktiviteter som syftar till att främja elevens sociala förmåga.<sup>104</sup>

### Svårt att uppnå utbildningens syfte

Sannolikt uppstår de ovan beskrivna skillnaderna av att elever börjar på preparandutbildning av olika anledningar. Av rektorernas kommentarer i Skolverkets enkät framgår att vissa huvudmän reserverar platserna på preparandutbildning för elever med tydliga förutsättningar att uppnå behörighet inom ett läsår medan andra har en mindre restriktiv antagning. Flera av rektorerna kommenterar att de inte ser någon skarp gräns mellan preparandutbildning och individuellt alternativ. När Skolverket frågade vad som låg till grund för att en stor andel inte uppnår behörighet inom ett läsår svarar över 80 procent av rektorerna att elevernas bristande kunskaper är det största hindret. Hög frånvaro lyfts också som en orsak till att elever inte lyckas. Det handlar i anmärkningsvärt låg grad om brist på resurser; endast ca 10 procent menar att skolans resurser begränsar eleverna att uppnå behörighet. Bland kommentarerna lyfter rektorerna andra orsaker som t.ex. elevernas

---

<sup>103</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>104</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

hemförhållanden, funktionsnedsättning, bristande språkkunskaper, låg motivation eller låg målsättning samt, i begränsad omfattning, psykisk eller fysisk ohälsa. Flera av dessa senare nämnda andra faktorer kan ligga till grund för att utbildningen kan förlängas upp till två år med hänvisning synnerliga skäl. När sådana synnerliga skäl inte finns och eleven ändå inte uppnått behörighet inom ett år är det vanligt, menar rektorerna, att eleven får fortsätta sin utbildning som tidigare men formellt registrerad på individuellt alternativ.<sup>105</sup>

Under utredningens arbete har det i fokusgrupper framkommit en bild av ett relativt generöst förhållningssätt när det gäller bedömningen av synnerliga skäl. Det kan bero på att det i vissa fall ses som stigmatiserande att studera vid individuellt alternativ varför många elever i stället placeras på preparandutbildningen trots att de inte har förutsättningarna för detta. Skolverket framhåller att det är viktigt att elever får riktig information i grundskolan om introduktionsprogram så att utbildningen kan motsvara elevernas förutsättningar och behov. Av nybörjarna på preparandutbildningen 2014 hade endast drygt hälften övergått till ett nationellt program ett år senare medan 16 procent var kvar på utbildningen.<sup>106</sup> Det kan därmed ifrågasättas om preparandutbildningen organiseras ändamålsenligt.

Den sammantagna bilden av preparandutbildning är att utbildningen har svårigheter med att fylla sitt syfte för alla elever som går på programmet. Stödbehovet upplevs som stort och alla elever vet inte alltid vad de vill med sina studier. Både elevgruppen och innehållet tenderar att skilja sig åt mellan skolor. Detta innebär i sin tur att elevernas förutsättningar att uppnå behörighet inom ett läsår också varierar stort.

### 20.3.3 Individuellt alternativ

Individuellt alternativ syftar till att elever som inte är behöriga till ett nationellt program ska övergå till yrkesintroduktion, annan fortsatt utbildning eller arbetsmarknaden. Utbildningen har både

---

<sup>105</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>106</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

ett bredare syfte och ett mindre bestämt innehåll än övriga introduktionsprogram. Eleven kan både läsa grundskoleämnen, hela eller delar av kurser i de gymnasiegemensamma ämnena, karaktärsämnen och erbjudas andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling.<sup>107</sup>

Individuellt alternativ ska också erbjudas till elever från grundskolan<sup>108</sup>, vilket enligt Skolverkets enkät uppgick till strax över 300 elever på totalt 119 skolenheter.<sup>109</sup>

### Eleverna läser främst grundskoleämnen

Liksom när det gäller preparandutbildningen uppger rektorerna i Skolverkets enkät elevernas stödbehov som den största utmaningen.<sup>110</sup> I Skolverkets möten med programreferensskolor framkommer att det på individuellt alternativ finns många elever med långsam inlärningsstakt och elever med olika typer av funktionsnedsättningar, t.ex. dyslexi och autism. På individuellt alternativ är också andelen elever som är behöriga till ett nationellt program större än på introduktionsprogrammen generellt. Andelen elever som går på programmet utifrån synnerliga skäl är 9,7 procent (2014) vilket kan jämföras med 3 procent för samtliga introduktionsprogram.<sup>111</sup>

En nästan lika stor utmaning som stödbehovet är elevernas osäkerhet om vad de vill. Möjligheten att individanpassa och utbilda för arbetsmarknaden samt elevgruppens heterogenitet upplevs också som stora utmaningar av rektorerna. Noterbart är att utmaningarna uttrycks som större för individuellt alternativ än för övriga introduktionsprogram.<sup>112</sup> När Skolinspektionen gjorde en gemensam kvalitetsgranskning av individuellt alternativ och yrkesintroduktion 2013 fann man en problematik som kan kopplas till brister i just stöd och individanpassning. Skolinspektionen menade att utbildningen behöver utvecklas så att den bättre kan möta varje elevs behov, målsättning och intressen. Vad gäller intressen kon-

<sup>107</sup> 6 kap. 6 § gymnasieförordningen (2010:2039).

<sup>108</sup> 17 kap. 16 § skollagen (2010:800).

<sup>109</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>110</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>111</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>112</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

staterade man att studie- och yrkesvägledning saknades för de flesta elever på de program som granskades.<sup>113</sup>

Minst problematisk, enligt Skolverkets enkät, upplevs möjligheten att erbjuda grundskoleämnena. Utöver grundskoleämnena innehåller studieplanerna ofta praktik, men få rektorer uppger praktik som det huvudsakliga innehållet i den individuella studieplanen. Studieplaner som innehåller gymnasiegemensamma ämnen och gymnasiekurser samt andra insatser finns i varierande omfattning på mellan 25 och 43 procent av skolorna.<sup>114</sup>

Vad gäller gymnasiekurserna kan dessa antingen läsas fristående från eller integrerat med nationella program. På drygt hälften av de skolenheter där elever läser kurser i gymnasiegemensamma ämnen läser eleverna integrerat med nationella program i varierande omfattning. Ungefär lika stor andel av eleverna läser gymnasiekurser i karaktärsämnen integrerat med nationella program.<sup>115</sup>

Skolinspektionen bekräftar den ovan beskrivna bilden i en granskning. Myndigheten erfar att de främsta skälen till att elever inte ges möjlighet att läsa gymnasiekurser är organisatoriska eller lokalmässiga svårigheter. Skäl som uppgetts är bristande samverkan mellan rektorer och skolenheter, vilket får konsekvensen att eleverna endast erbjuds det som finns på den egna skolenheten. Ytterligare en begränsning i elevernas möjlighet att läsa gymnasiekurser uppges vara att undervisningsgrupperna på de nationella programmen är så stora att de inte kan ta emot fler elever. I vissa fall upplevs också ett motstånd från lärare på nationella program.<sup>116</sup>

Granskningen visar att elever på individuellt alternativ ibland möts av lärare som sätter tryggheten främst och som därmed inte utmanar eleverna tillräckligt. En rektor menar att eleverna på individuellt alternativ ska slippa känna obehag genom att träffa andra elever på skolan. Skolinspektionen menar att den särskilda omsorgen om elevernas trygghet snarare begränsar än stärker

---

<sup>113</sup> Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

<sup>114</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>115</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>116</sup> Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

elevernas tilltro till sin förmåga.<sup>117</sup> Vid samråd och ett av utredningen verksamhetsbesök har det framkommit att det kan röra sig om att eleven upplever det som viktigt att få fokusera på att bli klar med sina grundskoleämnen först.

### Pågår i tre år på var tredje skola

Enligt Skolverkets enkät har rektorerne uppgett att individuellt alternativ pågår i ett, två respektive tre år. På de flesta av skolorna sträcker sig utbildningen dock över ett år; det är mindre vanligt att utbildningen pågår i tre år men det förekommer på var tredje skola.<sup>118</sup>

Individuellt alternativ är också det introduktionsprogram som har ett lägre antal undervisningstimmar per vecka jämfört med de andra introduktionsprogrammen. Det är även på individuellt alternativ som tiden i skolan varierar mest. I en enkät som Skolverket genomfört varierade tiden mellan 15 och 22 timmar i veckan.<sup>119</sup> Från myndighetens möten med skolor framgår också att utbildningen ofta organiseras i små undervisningsgrupper med olika inriktningar utifrån särskilda behov. Det är t.ex. ofta inom ramen för individuellt alternativ som verksamhet för elever med mycket hög frånvaro organiseras.<sup>120</sup>

Sammantaget kan sägas att det på individuellt alternativ finns elever som har kommit olika långt i sin utbildning. Vissa elever övergår tidigt till ett nationellt program medan andra behöver betydligt längre tid på sig.<sup>121</sup> Stödbehovet upplevs som störst på individuellt alternativ jämfört med övriga introduktionsprogram och för många elever innehåller undervisningen främst grundskolekurser.

---

<sup>117</sup> Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

<sup>118</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>119</sup> Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

<sup>120</sup> Skolverket: Uppföljning av gymnasieskolan. 2016.

<sup>121</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

### 20.3.4 Yrkesintroduktion

Yrkesintroduktion avser att ge eleven en yrkesinriktad utbildning som ska antingen underlätta för dem att etablera sig på arbetsmarknaden eller leda till studier på ett yrkesprogram. Utbildningen ska i huvudsak innehålla yrkesinriktad utbildning och arbetsplatsförlagd utbildning (APL). Den får också innehålla hela eller delar av kurser i karaktärsämnen och i gymnasiegemensamma ämnen som ingår i gymnasieskolans nationella yrkesprogram eller annan yrkesutbildning. Utbildningen får även innehålla grundskoleämnen som elever saknar godkända betyg i. Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling får ingå.<sup>122</sup> Yrkesintroduktionen ska också erbjudas elever inom grundsärskolan.<sup>123</sup> Cirka 25 procent av skolorna uppgav 2014 att de hade elever därifrån. Totalt rör det sig om ca 250 elever.<sup>124</sup>

#### Utmaningar med att erbjuda praktik

Enligt Skolverkets enkät från 2014 uppger 55 procent av skolorna att de har en sökbar yrkesintroduktion för grupper av elever medan 44 procent har en yrkesintroduktion som inte är sökbar. I högre utsträckning är det skolorna med enskild huvudman som erbjuder en sökbar utbildning för enskilda elever. Det framgår också att fler skolor i storstäderna erbjuder den sökbara utbildningen. De vanligaste yrkesområden som skolorna erbjuder som sökbara alternativ är bygg samt fordon/transport. Minst vanliga är hotell/turism och teknik.<sup>125</sup>

Totalt 75 procent av skolorna uppger att yrkesintroduktionen pågår i tre år. Bara 16 procent uppger att utbildningen är kortare än så. Det framgår emellertid inte om längden skiljer sig utifrån om syftet i studieplanen är att eleven ska övergå till ett nationellt program eller om den ska gå direkt till arbetsmarknaden.<sup>126</sup>

Den största utmaningen med utbildningen uppges vara stödbehovet, vilket 98 procent av skolorna uppgav. Näst störst utmaning

---

<sup>122</sup> 6 kap. 5 § gymnasieförordningen (2010:2039).

<sup>123</sup> 17 kap. 16 § skollagen (2010:800).

<sup>124</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>125</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>126</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

är osäkerheten hos eleverna över vad de vill med sin utbildning, följt av möjligheten att utbilda för arbetsmarknaden som en utmaning. Därefter uppges elevgruppen heterogenitet som en utmaning (79 procent).<sup>127</sup> Skolinspektionen bekräftar bilden i sin kvalitetsgranskning där de menar att många elever på yrkesintroduktion har klara mål och stark egen motivation medan andra är skoltrötta och vet inte vad de vill.<sup>128</sup>

Nära 70 procent har svarat att det är en viss eller stor utmaning att erbjuda praktik/APL, vilket kan ses som anmärkningsvärt eftersom utbildningen syftar till att ge en yrkesinriktad utbildning.<sup>129</sup> Skolinspektionen har visat att elever som får praktik upplever den som mycket stimulerande och motiverande för att fullfölja sin utbildning. Myndigheten har också funnit att för vissa elever finns möjligheten till praktik först under andra läsåret. Det innebär att skolorna inte nyttjar kraften i praktik som motiverande effekt för eleven. Detta är i synnerhet bekymmersamt för de elever vars utbildning syftar till att de ska kunna gå vidare direkt ut på arbetsmarknaden.<sup>130</sup>

För att kunna nyttja fördelarna med praktik krävs att eleven själv vill fullfölja sin praktik, och relationen mellan elev och handledare har i en intervjustudie med elever på yrkesintroduktion framhållits som viktig för att eleverna ska fortsätta och fullfölja praktiken. I studien nämner eleverna att de vill att handledaren ska ha kunskap om eventuella funktionsnedsättningar samt förståelse för att det kan ta lång tid för eleven att lära sig. Vidare menar eleverna att det är viktigt att de får ta gradvis mer ansvar och att uppgifterna upplevs som meningsfulla. Hur man blir bemött, både i skolan av sina lärare och på praktikplatsen av sin handledare, verkar ha en avgörande betydelse för hur eleverna trivs och kan ta till sig utbildningen.<sup>131</sup>

Den minsta utmaningen enligt Skolverkets enkät är att erbjuda yrkesämnen; ca hälften av rektorerna uppger dock att det är en stor

---

<sup>127</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>128</sup> Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

<sup>129</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>130</sup> Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

<sup>131</sup> Skolverket: Elevröster om yrkesintroduktion som en väg till arbete. 2015.



eller viss utmaning, vilket i högre grad gäller skolor med offentlig huvudman.<sup>132</sup>

### Vanligast med gymnasiekurser i yrkesämnena

Skolverket har identifierat tre olika övergripande modeller för hur yrkesintroduktion organiseras av skolor; en modell där yrkesintroduktion är integrerat med ett eller flera yrkesprogram, en modell där yrkesintroduktion till största delen är praktikförlagt, och en modell där elevernas utbildning är organiserad som en egen klass. I samtliga modeller finns individspecifika lösningar, exempelvis för elever med särskilda behov. I alla modeller finns också exempel där eleverna läser grundskoleämnena och gymnasiegemensamma ämnen med elever från andra introduktionsprogram.<sup>133</sup>

Mer specifikt visar Skolverkets enkät att knappt hälften av elevernas studieplaner i huvudsak innehåller gymnasiekurser i yrkesämnena medan 81 procent uppger att de gör de i någon utsträckning. Näst mest förekommande är grundskoleämnena följt av praktik/APL med 78 respektive 72 procent. Ungefär hälften uppger att eleverna har kurser i gymnasiegemensamma ämnen i någon utsträckning i sin studieplan och 28 procent uppger att studieplanen i någon utsträckning innehåller andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling.<sup>134</sup> Det kan t.ex. handla om motiverande samtal, livkunskap, undervisning om arbetsmiljö och säkerhet, frukost, utflykter, studiebesök eller besök av personer som gått på skolan tidigare.<sup>135</sup> Minst förekommande är annan yrkesutbildning, vilket förekommer i 12 procent av studieplanerna.<sup>136</sup>

Totalt läser hälften av eleverna i Skolverkets enkät gymnasiegemensamma ämnen och yrkesämnena integrerat med nationella program.<sup>137</sup> Skolinspektionen har påvisat i sin granskning att elever som får möjlighet att läsa yrkeskurser integrerat med elever på

<sup>132</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>133</sup> Skolverket: Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, dnr 2015:242. 2015.

<sup>134</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>135</sup> Skolverket: Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, dnr 2015:242. 2015.

<sup>136</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>137</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

nationella program upplever det som stimulerande och motiverande. En intressant iakttagelse i granskningen är att särskilt yrkesämnen görs individanpassade för eleverna, där yrkeslärarna anpassar och justerar uppgifter så att eleverna ska klara dem. Elever som läser yrkeskurser ger också i högre utsträckning exempel på att de får möjlighet att påverka undervisningen. Yrkeslärarna blir ofta goda förebilder som vågar utmana eleverna och får eleverna att våga pröva nya saker.

Vidare har myndigheten funnit att elever som möter en varierad undervisning med praktiska och undersökande inslag eller innehåll som upplevs som meningsfullt uppger att detta skapar lust att göra sitt allra bästa. Man finner dock att alltför många elever på individuellt alternativ och yrkesintroduktion inte möter en sådan varierad undervisning.<sup>138</sup>

Skolverket har genom en fallstudie beskrivit att många elever kommer till yrkesintroduktion med dåligt självförtroende från grundskolan. De har inte trivts i klassrummet och bär på negativa erfarenheter av skolan och lärare. Elever berättar att det höga tempot och det stökiga klimatet i klassrummet gjorde det svårt för dem i grundskolan. På yrkesintroduktion finns personer som ser dem på ett annat sätt och de får ägna sig åt saker de är intresserade av, vilket gör att de kan ta till sig utbildningen.<sup>139</sup>

### Etablering på arbetsmarknaden upplevs som det främsta syftet

Rektorerna i Skolverkets enkät uppger etablering på arbetsmarknaden som det allra främsta syftet med utbildningen. Strax över 60 procent uppger detta, medan strax över 20 procent uppger att behörighet och övergång till ett yrkesprogram är det huvudsakliga syftet. Av statistiken framgår att behörighet och övergång till ett nationellt program i högre utsträckning betraktas som det huvudsakliga syftet hos skolor med enskild huvudman. Detta kan indikera att de enskilda huvudmännen använder yrkesintroduktion som extra elevunderlag till sina yrkesprogram.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Skolinspektionen: Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan, rapport 2013:6. 2013.

<sup>139</sup> Skolverket: Elevröster om yrkesintroduktion som en väg till arbete. 2015.

<sup>140</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

## En ökad andel med utländsk bakgrund på yrkesintroduktion

Andelen elever med utländsk bakgrund har fortsatt att öka på yrkesintroduktion sedan programmet infördes. Mellan 2013 och 2016 har Skolverket haft ett utvecklingsuppdrag för programmet och av ansökningarna om statsbidrag framgår att det många gånger handlar om nyanlända elever som kommer till yrkesintroduktion efter en kort tid i grundskolan eller på språkintrouktion. Det är inte ovanligt att dessa elever har en mycket kort utbildningsbakgrund från sitt hemland, är äldre än övriga elever och saknar rimlig chans att komma in på ett nationellt program innan 20 års ålder men däremot har en yrkeserfarenhet från sitt hemland.<sup>141</sup> För dessa elever utgör yrkesintroduktion en möjlighet. Men som nämnts tidigare upplever vissa skolor att det kan vara svårt att avgöra när en sådan övergång är möjlig, eftersom skollagen uttrycker att yrkesintroduktion inte står öppen för elever som ska erbjudas språkintrouktion.

Den sammantagna bilden av yrkesintroduktion är således att det skett en ökning av andelen nyanlända elever på programmet och att eleverna många gånger har dåliga erfarenheter från grundskolan och gynnas av att få göra någonting som inte enbart påminner om den situationen. Programmet lider dock av en del svårigheter vad gäller tillgång på praktikplatser, vilket är problematiskt eftersom många elever på programmet har som mål att hitta ett arbete snarare än att studera vidare på ett nationellt program.

### 20.3.5 Programinriktat individuellt val

Det programinriktade individuella valet har som nämnts tidigare behörighetskrav på ett visst antal godkända betyg. Syftet är att elever som inte är behöriga till ett yrkesprogram ska kunna läsa de ämnen som de saknar godkända betyg i och samtidigt följa ett visst yrkesprogram och dess kurser för att så snart som möjligt kunna övergå helt till yrkesprogrammet.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Skolverket: Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, dnr 2015:242. 2015.

<sup>142</sup> 17 kap. 10 § skollagen (2010:800).

## Svårare att erbjuda grundskolekurser än yrkeskurser

Även på programinriktat individuellt val upplevs elevernas stödbehov som den största utmaningen (96 procent). Näst störst utmaning upplevs elevgruppens heterogenitet att vara, följt av elevernas osäkerhet på vad de vill. Minsta utmaningen upplevs möjligheten att erbjuda yrkesämnen. En relativt stor andel, 60 procent, uppger emellertid att de upplever det som en utmaning att erbjuda grundskolekurser.<sup>143</sup>

På programinriktat individuellt val är det vanligare att elever samläser med nationella program, jämfört med övriga introduktionsprogram. Mest integrerad är undervisningen i yrkesämnen. I Skolverkets enkät uppger rektorerna att 82 procent av alla elever läser yrkeskurser integrerat, vilket kan jämföras med 61 procent för gymnasiegemensamma ämnen. På fristående skolor är andelen som samläser med nationella program något högre. Andelen som samläser med nationella program varierar något med genomsnittligt meritvärde från grundskolan på så vis att eleverna har lägre meritvärde på skolor där färre elever samläser.<sup>144</sup>

## Nästan hälften gick direkt över till yrkesprogrammet

Övergångsstatistiken visar att enbart drygt hälften av eleverna på programinriktat individuellt val har övergått till yrkesprogrammet efter två år. Elevernas otillräckliga förkunskaper uppges vara den främsta orsaken till detta, tätt följt av hög frånvaro.<sup>145</sup>

Av de elever som var nybörjare på programmet hösten 2011 gick strax över hälften på ett yrkesprogram två år senare; för 42 procent av eleverna har övergången skett direkt, dvs. eleverna har gått in på programmet i normal studietakt utan att behöva läsa mer än tre år. Här är det fråga om successiva övergångar där eleven ofta i princip påbörjat yrkesprogrammet medan den fortfarande formellt är inskriven på introduktionsprogrammet.<sup>146</sup>

En av tre skolor upplever svårigheter med elevernas övergång till ett yrkesprogram under det pågående läsåret. Svårigheterna handlar

<sup>143</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>144</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>145</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>146</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

främst om att eleven uppnår behörighet för sent på läsåret eller att eleven saknar för mycket i en eller flera gymnasiekurser för att kunna göra en direkt övergång. Det är ovanligare att skolorna inte har plats på yrkesprogrammet för eleverna, vilket kan bero på elevminskningen i gymnasieskolan och i synnerhet på yrkesprogrammen.<sup>147</sup>

Sammanfattningsvis framstår programinriktat individuellt val som det program som i störst utsträckning uppfyller sitt syfte. Det är från detta program högst andel elever övergår till ett nationellt program och når examen på tre år. Detta bör dock ses i ljuset av att utbildningen kräver minst sex godkända betyg samt att knappt hälften av eleverna övergår till ett yrkesprogram under det första året.

### 20.3.6 Gemensamma svårigheter för introduktionsprogrammen

#### Otillräcklig bakgrundsinformation

Gemensamt för introduktionsprogrammen är att utbildningen ska utformas utifrån elevernas behov och förutsättningar. För detta krävs att elevernas behov och förutsättningar kartläggs så att skolan utifrån dessa uppgifter kan utforma innehållet i elevens individuella studieplan. Det förutsätter i sin tur att skolan har information om elevens behov och förutsättningar. Skolverkets enkät visar att mindre än hälften av de svarande rektorerna upplever informationen som tillräcklig. Detta gäller av naturliga skäl i synnerhet eleverna på språkinträdning. Det framkommer även att det i högre utsträckning är skolor med enskild huvudman som upplever att de får otillräcklig bakgrundsinformation. Detta kan sannolikt bero på att gymnasieskolor med enskild huvudman inte har samma kopplingar till och kommunikation med grundskolan som skolor med offentlig huvudman har. I storstadsregionerna är emellertid skillnaderna något mindre, vilket troligtvis kan förklaras av att gymnasieelever i storstäder ofta kommer från en rad olika grundskolor. Detta betyder också att kommunikationen om

---

<sup>147</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

bakgrundsinformationen tenderar att vara något bättre på mindre orter med färre skolor.<sup>148</sup>

### Otydligheter och svårigheter med vissa dokument

Elevernas bakgrundsinformation är avgörande för upprättandet av elevens individuella studieplan. Att elevens förutsättningar och önskemål kan förändras är den främsta utmaningen när de individuella studieplanerna ska upprättas. Nära 90 procent av rektorerna uppger att det är lärare, mentorer eller motsvarande som upprättar studieplanerna. I ca 70 procent av fallen deltar studie- och yrkesvägledare och lika ofta deltar vårdnadshavare. I mindre än hälften av fallen deltar elevhälsan i arbetet med att upprätta studieplanerna.<sup>149</sup>

Som inledningsvis nämnts är det huvudmannen som beslutar om utbildningsplanen.<sup>150</sup> Drygt 70 procent av rektorerna uppger att utbildningsplanen fungerar som stöd för hur man organiserar utbildningen. I detta avseende upplever skolor med enskild huvudman planen som ett betydligt bättre stöd än skolor med offentlig huvudman. Troligtvis kan detta förklaras av att skolor med enskild huvudman arbetar närmare huvudmannen.<sup>151</sup> Enligt Skolverket är begreppet utbildningsplan ofta inte känt som term bland skolans personal och ibland saknas planen helt. Samtidigt efterlyser skolchefer riktlinjer för hur utbildningsplanen ska utformas.<sup>152</sup> Detta har även framkommit i utredningens fokus- och referensgrupper. Att elevens rätt att fullfölja sin utbildning på introduktionsprogrammet, i dag kopplas till utbildningsplanen i hemkommunen,<sup>153</sup> kan därför bli problematiskt. Detta eftersom planen i grunden är mycket allmän till sin karaktär och särskilt problematiskt blir det naturligtvis om skolan inte känner till planen eller om planen inte upprättas. Som framkommit i kapitel 9 är det heller inte ovanligt att elever skrivs ut från programmet rutin-

---

<sup>148</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>149</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>150</sup> 17 kap. 6 § skollagen (2010:800).

<sup>151</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>152</sup> Skolverket: Redovisning av uppdrag om utveckling av introduktionsprogrammet yrkesintroduktion, dnr 2015:242. 2015.

<sup>153</sup> 17 kap. 15 § skollagen (2010:800).

mässigt när eleven läst tre år på programmet. I utredningens samråd har det även framförts att det finns otydligheter angående rätten att fullfölja utbildningen, när eleven flyttar till en annan kommun.

Det råder också svårigheter med att urskilja ur statistiken om elever som lämnat individuellt alternativ eller yrkesintroduktion nått målen för sin utbildning. Det är problematiskt om det inte framgår när eleven lyckats uppnå de mål som sattes upp för utbildningen. I utredningens samråd har det också framförts att det är otydligt när ett gymnasieintyg och en sammanställning ska utfärdas. I synnerhet gäller det om eleven övergår till ett nationellt program.

### Hälften av skolorna samverkar med andra skolor

Samarbeten med andra grundskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildningen i kommunen kan ge möjlighet att inkludera fler ämnen i elevens studieplan. Knappt hälften av skolorna nyttjar dock denna möjlighet. Var tredje uppger att de samverkar med andra gymnasieskolor medan endast var femte uppger att de samverkar med grundskolor. Det framgår också att en lägre andel i storstäderna samverkar med andra utbildningsanordnare jämfört med skolor i mindre kommuner. Det är också betydligt vanligare med samverkan hos skolor med offentlig huvudman. Skillnaden är dock något mindre i större städer. Detta kan sannolikt förklaras av att kontakten är tätare i mindre kommuner.<sup>154</sup>

### Eleverna får varierat med tid

Utbildningen på introduktionsprogram ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier.<sup>155</sup> Av regeringens proposition *Kunskap och kvalitet - elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan* framgår att studierna ska organiseras så att utbildningen i sin omfattning är likvärdig med den som erbjuds på nationella pro-

---

<sup>154</sup> Skolverket: Introduktionsprogram, rapport 413. 2014.

<sup>155</sup> 17 kap. 6 § skollagen (2010:800).

gram.<sup>156</sup> När Skolverket under två veckor i december 2014 sökte svar på i vilken omfattning utbildningen på introduktionsprogrammen vanligen bedrivs framkom att tre av fyra rektorer bedömer att alla elever studerar på heltid på introduktionsprogrammen. Det framkom dock också att det finns olika uppfattningar om vad heltid innebär. I genomsnitt räknar huvudmännen med 23 timmar per vecka. Ofta uppges dock omfattningen i elevens individuella studieplan endast som heltid, inte i antal timmar; 10 procent av huvudmännen uppger att studieplanen anger antal timmar.<sup>157</sup>

Resultaten från enkäten visar även en stor skillnad mellan de olika programmen. Allra vanligast med heltidsstudier var det på programinriktat individuellt val, där omfattningen varierade mellan 23 och 25 timmar per vecka. Minst undervisningstid gavs på individuellt alternativ. Enkäten visar också att en majoritet av rektorerna anser att undervisningstid kan variera utifrån elevens behov. Detta gäller i mindre utsträckning programinriktat individuellt val och i högre utsträckning individuellt alternativ.<sup>158</sup>

Totalt 23 procent av rektorerna uppger att eleverna inte studerade på heltid, vanligtvis med hänvisning till elevens önskemål. Andra orsaker som lyfts fram är anpassningar av schemat eller till elevens medicinska och psykiska behov men också organisationsrelaterade orsaker lyfts fram, såsom brist på lärare, lokaler och praktikplatser.<sup>159</sup>

Det förekommer också att elever som läser gymnasiekurser integrerat med elever på nationella program ibland läser mer än heltid, vilket vissa elever kan ha svårt att klara av.<sup>160</sup>

## 20.4 Sammanfattande iakttagelser

Kritiken mot individuella program i den tidigare gymnasieskolan bestod i stor utsträckning i att elevgruppen var alltför heterogen för att skolan skulle kunna möta varje enskild elevs behov. Eleverna

---

<sup>156</sup> Prop. 2003/04:140.

<sup>157</sup> Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

<sup>158</sup> Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

<sup>159</sup> Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.

<sup>160</sup> Skolverket: Undervisningstid och heltidsstudier i gymnasieskolan, rapport 422. 2015.



hade både mycket varierande förkunskaper, förutsättningar och mål och en del elever var aldrig aktuella för de nationella programmen. Samtidigt var många elever på individuella program redan behöriga till de nationella programmen. Mot den bakgrunden infördes fem olika introduktionsprogram med varierande syften. Det som är slående är att kritiken mot individuella program till stor del påminner om kritiken mot introduktionsprogrammen. De fem introduktionsprogrammen som infördes som ett svar på den tidigare kritiken och som skulle vara tydligare och mer mål-inriktade studievägar verkar därmed inte ha tjänat sitt syfte fullt ut.

Mer specifikt handlar utmaningarna med dagens introduktionsprogram om elevernas stödbehov och osäkerhet över vad de vill med sin utbildning. Gemensamt för programmen är att utbildningen ska utformas utifrån elevernas behov och förutsättningar men då krävs att dessa behov och förutsättningar kan tydliggöras i elevens individuella studieplan. Det förutsätter i sin tur att skolan har information om elevens behov och förutsättningar. Informationen är dock ofta otillräcklig. Detta gäller av vissa naturliga skäl i synnerhet för elever på språkintröduktion. Bakgrundsinformationen är avgörande för upprättandet av elevens individuella studieplan. Elevernas olika förutsättningar och önskemål är den främsta utmaningen när de individuella studieplanerna ska upprättas.

När det gäller utbildningsplanen anser enbart drygt 70 procent av rektorerna att den fungerar som stöd för hur utbildningen ska organiseras. Utbildningsplanen, den individuella studieplanen och de dokument som utfärdas efter utbildning på ett introduktionsprogram ger heller inte tillräckligt stöd för insamling av statistik som håller sådan kvalitet att man på nationell nivå kan följa upp hur syftet med utbildningarna nås. Dessa dokument är grundläggande ramar för introduktionsprogrammen och hög kvalitet är därför av stor vikt.

Vidare framhålls genomgripande svårigheter med mottagandet av nyanlända elever. Huvudmännen efterfrågar riktlinjer och stöd när det gäller bedömning av elevernas kunskaper och tidigare utbildning. En del skolenheter, men också hemkommuner, erbjuder endast språkintröduktion vilket ställer särskilda krav på samverkan mellan kommuner, huvudmän, skolor och myndigheter.

En del skolor erbjuder eleverna begränsat med ämnen och andra inslag, t.ex. enbart svenska som andraspråk på språkintröduktion eller enbart grundskoleämnen på individuellt alternativ. Men samtidigt uttrycker vissa elever att de önskar läsa mer. Många elever på språkintröduktion upplever också att det tar lång tid att komma framåt i svenskan. Det framkommer dessutom att eleverna får mycket varierad undervisningstid, trots att studierna på intröduktionsprogram ska motsvara heltidsstudier på ett nationellt program. Enbart tre av fyra rektorer bedömer att alla elever studerar på heltid på intröduktionsprogrammen och det finns dessutom olika uppfattningar om vad heltid innebär. Vissa huvudmän har också svårigheter med att erbjuda APL- och praktikplatser eller nyttjar inte möjligheten tillräckligt.

En större andel elever på intröduktionsprogram har föräldrar med kort utbildningsbakgrund jämfört med de nationella programmen. Samtidigt har könsfördelningen på språkintröduktion förändrats till en större majoritet av pojkar/män än tidigare.

Det är mycket svårt att nå examen inom tre år för de flesta elever på intröduktionsprogrammen. Av statistiken framgår att skillnaderna mellan nybörjarna läsåret 2011/12 och senare nybörjare är relativt liten i detta avseende. Cirka 8 procent av eleverna från nybörjarna 2011/12 övergick till ett nationellt program och gick ut med examen eller studiebevis efter tre år. Av dessa nådde ca 5 procent examen. Det är särskilt svårt för eleverna på språkintröduktion, och för många blir inte ett nationellt program aktuellt. Endast runt 30 procent av eleverna på språkintröduktion går vidare till ett nationellt program, och våren 2015 hade de första eleverna som börjat på språkintröduktion 2011/12 tagit examen, totalt 7 procent. Det tar alltså minst fyra år att som nyanländ ha en chans att nå examen, enligt tillgänglig statistik.

Färre elever är behöriga till nationella program i dag jämfört med under tiden med individuella program. Samtidigt väljer en stor andel att lämna intröduktionsprogrammen efter kortare tid än tre år. Av elevernas dokument efter utbildningen framgår emellertid inte om utbildningens syfte är uppnått. Det är därför svårt att urskilja om yrkesintröduktion och individuellt alternativ, som också kan syfta till att övergå till arbetsmarknaden, i praktiken fyller den viktiga roll de har för elever som inte övergår till nationella program. Många av eleverna som lämnar intröduktionsprogram

utan att övergå till ett nationellt program går på språkintröduktion och lämnar t.ex. för att de blir äldre än de andra eleverna och företrar att studera inom vuxenutbildningen. Men det finns en risk att elever lämnar tidigare utan att ha nått utbildningens mål.

Introduktionsprogrammen fyller, och beräknas fortsättningsvis fylla, en mycket viktig funktion för ungdomar i gymnasieålder. Samtidigt är det påtagligt att programmen lider av vissa brister och står inför stora utmaningar. Mycket av problembilden kopplas till den stora andelen nyanlända elever i gymnasieålder men bilden visar också en större och återkommande utmaning – att kunna möta varje enskild elev.



## 21 Kursbetyg och ämnesbetyg

Utredningen har i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa ett system där betyg sätts för ett helt ämne, det vill säga ämnesbetyg, i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredaren ska också analysera hur en förändring av detta slag skulle påverka lärarnas arbetssituation. Utredaren ska analysera för- och nackdelar med ämnesbetyg jämfört med kursbetyg, utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt vilka eventuella konsekvenser för tillträde till vidare utbildning det skulle innebära, och med utgångspunkt i uppdraget i övrigt överväga olika alternativ och lämna förslag som kan bidra till att reducera stress hos gymnasieskolans och gymnasiesärskolans elever. Direktiven betonar att många elever upplever negativ stress kopplad till betygen. I dagens gymnasieskola sätts betyg på varje avslutad kurs som eleven läst i ett ämne. Att ständigt betygssättas kan bidra till stress och oro.

De frågor som utredningen har att belysa enligt tilläggsdirektivet är omfattande. Den analys och de bedömningar vi gör är översiktliga och bygger på samråd med myndigheter, representanter för skolan, forskare<sup>1</sup> och andra aktörer. Utredningen menar att ytterligare beredningsarbete behövs, vilket diskuteras i avsnitt 25.19. Liksom i övrigt i detta betänkande kommenteras i detta avsnitt gymnasiesärskolan enbart där skolformen särskilt berörs.

---

<sup>1</sup> Referat från referensgruppsmöte med forskare angående ämnesbetyg, Gymnasieutredningens diarium, dnr Komm2016/01548.

## 21.1 Betyg i den kursutformade gymnasieskolan

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av ämnen och kurser i gymnasieskolan samt vad som gäller för betygssättning i kurserna. Utredningen gör också en viss internationell jämförelse när det gäller betyg och examen och pekar på vissa utmaningar vad gäller betyg och bedömning i gymnasieskolan.

### 21.1.1 Ämnen, kurser och ämnesplaner

Gymnasieskolans kunskapsinnehåll är organiserat i ämnen som konstrueras genom att ett kunskapsområde definieras och avgränsas mot andra ämnen. Ämnena kan delas in i gymnasiegemensamma ämnen, dvs. ämnen som är obligatoriska för alla elever på nationella program, och karaktärsämnen, dvs. de ämnen genom vilka ett program får sin karaktär.<sup>2</sup> De kan också beskrivas som allmänna ämnen, vilka enkelt identifieras som mer traditionella skolämnen<sup>3</sup>, ämnen som benämns som ”vissa ämnen”<sup>4</sup> och ett stort antal yrkesämnen. Gymnasiesärskolans kunskapsinnehåll är organiserat på motsvarande sätt, dvs. i ämnen och kurser.<sup>5</sup>

Det kan finnas en eller flera kurser i ett ämne. De flesta ämnen är dock indelade i flera kurser för att ämnesstudiernas omfattning ska kunna variera mellan olika program och inriktningar. Att gymnasieskolan är kursutformad innebär att ett nationellt program består av ett antal ”byggstenar” i form av kurser som kombineras på olika sätt. Vissa kurser är obligatoriska för alla elever att läsa, vissa är obligatoriska för elever på ett visst program eller inom en viss inriktning, och andra är valbara. Det innebär att olika elever kan läsa olika kurser inom ramen för ett och samma ämne. Strävan efter flexibilitet, vilken var framträdande vid införandet av den kursutformade gymnasieskolan, kommer till uttryck bl.a. genom de valbara delar som ingår i elevens utbildning, genom att kurser kan

---

<sup>2</sup> 1 kap. 3 § gymnasieförordningen.

<sup>3</sup> Dessa regleras i bilaga 4 till högskoleförordningen, t.ex. svenska och matematik.

<sup>4</sup> De ämnen som avses med benämningen vissa ämnen är inte yrkesämnen men regleras inte heller i högskoleförordningens bilaga 4. Det är ämnen som t.ex. arkitektur, cirkus, musikteori, programmering och sociologi.

<sup>5</sup> På gymnasiesärskolans individuella program används dock i stället s.k. ämnesområden. I dessa sätts inte betyg, se 18 kap. 22 § skollagen.

sambrukas mellan olika studievägar och genom att en viss kurs kan ingå i många olika studievägar. Även elever på introduktionsprogram läser kurser i de fall de läser gymnasieämnen.<sup>6</sup>

Ämnen och kurser regleras genom s.k. ämnesplaner, ett begrepp som infördes i samband med Gy11. Ämnesplanerna innehåller, till skillnad från de tidigare kursplanerna, bara en typ av mål som ska gälla för ämnet som helhet. Ämnesplanerna är uppbyggda på samma sätt för alla ämnen.<sup>7</sup> Där finns dels beskrivningar av ämnet som helhet, dels beskrivningar av varje kurs som ingår i ett ämne. För ämnet som helhet anges ämnets syfte och vilka kurser som ingår i ämnet. För varje kurs anges centralt innehåll och kunskapskrav.

Det centrala innehållet anger det innehåll som undervisningen ska behandla i den aktuella kursen. Kunskapskraven är kopplade till målen i ämnets syfte och beskriver med vilken kvalitet eleven visar sitt kunnande i förhållande till målen. Kunskapskraven ger en specificering som anger vad som krävs av eleverna för att uppnå de olika betygsstegen i gymnasieskolans olika kurser.

Det finns för närvarande ca 265 ämnen som är indelade i fler än 1 000 kurser i gymnasieskolan. Kurserna används både inom gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen. Omfattningen av gymnasieskolans kurser varierar från 50 till 300 poäng. Den stora majoriteten av kurserna omfattar 100 poäng. De flesta kurser som omfattar 50 poäng är kurser inom de gymnasiegemensamma ämnena.

Elever på nationella program får i genomsnitt betyg i 26,3 kurser<sup>8</sup> under sin studietid. Det kan jämföras med det s.k. linjegymnasiet där elever på vissa av de studieförberedande linjerna läste i genomsnitt 16 ämnen. Elever på yrkeslinjer kunde dock ha betydligt färre ämnen och därmed färre betyg än så.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> För elever på introduktionsprogram som läser grundskoleämnen gäller grundskolans bestämmelser om ämnesutformning och betygssättning.

<sup>7</sup> Se beskrivning av ämnesplanernas uppbyggnad bl.a. i Gymnasieskola 2011 (Skolverket, 2011).

<sup>8</sup> Statistik framtagen av Skolverket för utredningens räkning, kursbetyg vt 2015.

<sup>9</sup> Läroplanen för gymnasieskolan, Lgy 70: Allmänna anvisningar. 1970.

### 21.1.2 Betyg kan ha flera syften

Det finns i Sverige en lång tradition av att betygssätta elevers kunskaper. Betygen anses vara viktiga av flera skäl och fylla flera olika syften. Det handlar bl.a. om att ge *information* om elevens kunskapsutveckling i förhållande till målen för utbildningen. Betygen ger också information på nationell och lokal nivå. De kan därmed fungera som en kontrollfunktion som ger underlag för att kunna utvärdera verksamheten. Betygen kan dessutom vara informationsbärande för framtida arbetsgivare.

Betyg kan också ha som syfte att bidra till elevers *motivation* och sporra dem att lära sig mer. I en studie om gymnasieelevers attityder till betyg som utredningen låtit göra framkommer att betygen generellt ses som motiverande och att de är bra för att ”de ser till att man får något gjort”.<sup>10</sup> Framför allt uttrycker elever att ett högt betyg är uppmuntrande och kan skapa motivation att få bättre betyg i andra ämnen. Skolverket anger dock i sin utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven att det inte finns något forskningsstöd för att betyg skulle ha en generellt motiverande effekt.<sup>11</sup> Det är i första hand andra saker som påverkar elevernas motivation för att vilja lära sig. Många studier har därtill visat att betyg påverkar elever på olika sätt beroende på deras bakgrund och förutsättningar.<sup>12</sup> Det finns studier som visar att betyg påverkar lågpresterande elever negativt medan det finns en liten tendens att högpresterande elever får en positiv motivations-effekt. Betyg skulle alltså kunna vara motiverande för vissa elever men inte för alla.<sup>13</sup>

Betygen har dessutom inte minst en viktig roll som *urvals-instrument*. Betygens prognosförmåga vad gäller vilka som har bäst förutsättningar att tillgodogöra sig en viss utbildning är enligt olika studier överlägsen andra metoder. Det innebär att betyg utgör den säkraste grunden för urval. En förklaring som fått brett stöd i forskningen är att betygen förmår fånga upp ett brett spektrum av kunskaper och färdigheter men också andra aspekter som

<sup>10</sup> Bilaga 10, Intervjustudie om gymnasieelevers syn på betyg och stress.

<sup>11</sup> Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

<sup>12</sup> Kommittén för skolfrågor: Vad säger forskningen om betygen, det fria skolvalet och lärarprofessionen? Kungliga vetenskapsakademien. 2014.

<sup>13</sup> Klapp A: Betyg, bedömning, lärande. 2015.



kommunikativ förmåga, intresse, motivation, studievvanor, uthållighet och självdisciplin.<sup>14</sup>

För att betygen ska kunna fylla dessa olika syften och funktioner behöver de uppfylla vissa krav. De måste ge rättvisa uttryck åt elevernas kunskaper och de måste vara jämförbara både mellan lärare och mellan skolor samt över tid.<sup>15</sup>

### 21.1.3 Hur betyg sätts – en sammanfattning

Betygssättning innebär beslut som typiskt sett har rättsverkan för eleven. Betygen kan ha en avgörande betydelse för elevens framtid, eftersom de har en direkt koppling till urvals- och behörighetsbestämmelser. Betygssättning innebär därmed myndighetsutövning. Det är därför viktigt att betygen är rättvisa och rättssäkra. Rektorn ska se till att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar.<sup>16</sup> Därmed markeras rektorns ansvar för en likvärdig och rättvis betygssättning och att det finns en organisation i skolan som stödjer dessa processer. Huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling och att de har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Enligt skollagen ska eleverna informeras om de grunder som tillämpas för betygssättning.<sup>17</sup> Minst en gång varje termin ska rektorn se till att eleven ges en samlad information om sin kunskapsutveckling och studiesituation (utvecklingssamtal).<sup>18</sup>

Läraren ska enligt läroplanen vid betygssättning använda all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskrav som finns för respektive kurs och beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen. Elever bör under kursens gång få ett flertal möjligheter att kunna visa sina kunskaper. I de kurser där det finns nationella prov ska därför provresultaten användas

<sup>14</sup> Kommittén för skolfrågor: Vad säger forskningen om betygen, det fria skolvalet och lärarprofessionen? Kungliga vetenskapsakademien. 2014.

<sup>15</sup> Studieförbundet Näringsliv och Samhälle: Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. 2014.

<sup>16</sup> Syftet med denna bestämmelse i 3 kap. 14 § skollagen är att särskilt markera rektorns ansvar för en likvärdig och rättvis betygssättning, prop. 2009/10:165.

<sup>17</sup> 3 kap. 15 § skollagen

<sup>18</sup> 15 kap. 20 § skollagen.

som stöd vid bedömningen och betygssättningen samt komplettera lärarens övriga bedömningsunderlag.<sup>19</sup>

I gymnasieskolan sätts betyg på varje avslutad kurs och på gymnasiearbetet.<sup>20</sup> Betyg ska sättas i anslutning till att undervisningen avslutas. Skolverket betonar att det betyg som sätts ska spegla den kvalitet som eleven har på sitt kunnande vid avslutad kurs. Eleven kan under kursens gång ha förvärvat de kunskaper han eller hon inte visat tidigare, vilket naturligtvis också är syftet med undervisningen. Det är viktigt att läraren vid betygssättningen av kursen inte lägger ihop resultaten på alla prov och uppgifter för att få fram en medelprestation.<sup>21</sup>

Den nu gällande sexgradiga betygsskalan A–F infördes 2011.<sup>22</sup> För de betygssteg där kunskapskraven finns definierade som vilka kunskaper som ska vara uppfyllda, dvs. betygsstegen E, C och A, gäller att kunskapskravet i sin helhet ska vara uppfyllt. Kunskapskravet för betyget D innebär att kraven för E och till övervägande del för C är uppfyllda. Kravet för betyget B innebär att kraven för C och till övervägande del för A är uppfyllda. Skollagen anger att om det finns särskilda skäl får det vid betygssättningen bortses från enstaka delar av kunskapskraven. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. De kunskapskrav som rör säkerhet och de som hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.<sup>23</sup>

### 21.1.4 En internationell utblick

För att möjliggöra en viss jämförelse med andra länders system har utredningen gjort en kortfattad sammanställning av vad som gäller för betyg och examen i sex länder: Finland, Danmark, Norge, England, Nederländerna och Tyskland. Sammanställningen

---

<sup>19</sup> Skolverket: Allmänna råd. Bedömning och betygssättning i gymnasieskolan. 2012.

<sup>20</sup> 15 kap. 22 § skollagen.

<sup>21</sup> Skolverket: Allmänna råd. Bedömning och betygssättning i gymnasieskolan. 2012.

<sup>22</sup> Prop. 2008/09:66, bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169. I gymnasiesärskolan används dock inte betyget F. För den elev som inte har uppnått kraven för betyget E, ska betyg inte sättas, jfr. 18 kap. 23 § skollagen.

<sup>23</sup> 15 kap. 26 § skollagen.

återfinns i bilaga 8. Den är inte uttömmande men vid en jämförelse mellan Sverige och dessa länder framgår att flera länder har valt andra vägar när det gäller t.ex. vilken typ av examen som elever får från sin utbildning på gymnasial nivå och vilken vikt som ges åt de betyg som undervisande lärare (eventuellt) sätter. Det som framstår som den största skillnaden är att betyg som sätts redan tidigt under utbildningen i Sverige är avgörande för examen och för tillträde till högre utbildning. I andra länder används ofta centrala examensprov som avslutning på gymnasiestudierna, och i många fall används även antagningsprov till högskolor och universitet. I flera länder finns en modell där betygen från gymnasieskolan sammanvägs med resultaten på examensprov. Viss kursutformning förekommer dock även i några andra länders utbildningssystem. Finland har t.ex. en kursutformning med många korta kurser, men enskilda kursbetyg spelar mindre roll för elevens framtida möjligheter.

I flera andra länder tillämpas extern bedömning. Ibland är de undervisande lärarna inblandade i bedömningen, ibland görs den helt och hållet av externa bedömare. Den externa bedömningen organiseras i vissa fall genom särskilda bedömningscentrum eller institut. Oftast handlar det om bedömning av examensprov när ett land organiserar sin bedömning centralt i särskilda centrum eller institut.<sup>24</sup>

### **21.1.5 Utmaningar när det gäller betyg och bedömning i gymnasieskolan**

De svårigheter som finns kring bedömning och betygssättning i gymnasieskolan är av olika karaktär. Enligt såväl Skolverket som Skolinspektionen finns det flera viktiga förbättringsområden vad gäller bedömning och betygssättning.<sup>25</sup> Några sådana områden beskrivs i det följande. Dessutom nämns några aktuella förslag till åtgärder när det gäller dessa områden. De utmaningar som bottnar

---

<sup>24</sup> SOU 2016:25: Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.

<sup>25</sup> Bland annat Skolinspektionen: Uppenbar risk för felaktiga betyg. Rapport 2014:08 samt Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, 2016.

särskilt i gymnasieskolans kursutformning behandlas i avsnitt 21.4.2 där nackdelar med kursbetyg sammanfattas.

### **Bristande likvärdighet i betygssättningen**

Att betygen är likvärdiga mellan program och skolor är viktigt, inte minst eftersom betygen används som urvalsinstrument. Ett syfte med förändringarna när det gäller betygsskala och kunskapskrav i samband med Gy11 var att skapa tydligare och mer lättillgängliga styrdokument. En ökad precisering av mål och krav i styrdokumentet skulle ge en ökad likvärdighet i bedömningen av elevers kunskaper och även bidra till att höja elevers målpuppfyllelse. Lärare upplever också, enligt Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven, att fler betygssteg möjliggör en mer rättvis betygssättning.<sup>26</sup> Men en jämförelse över tid visar att det är färre lärare i dag som känner att de kan sätta rättvisa betyg än före reformen. Skolverkets utvärdering visar också att bestämmelser kring bedömning tillämpas på olika sätt av olika lärare.

I många fall upplever lärarna att de är ensamma i sitt arbete med att tolka kunskapskrav, bedöma elevarbeten och betygssätta elever. Det kan i vissa fall innebära att underlaget som används för att betygssätta eleverna inte blir tillräckligt allsidigt och tillförlitligt. Att låta skolans systematiska kvalitetsarbete omfatta frågor om bedömning och betygssättning är ytterligare ett väsentligt utvecklingsområde. Huvudmännen bör enligt Skolinspektionen bistå skolorna med diskussionsunderlag, t.ex. nationell statistik, samt möjliggöra samarbete med andra skolor.<sup>27</sup>

Det förekommer att lärare vid betygssättningen lägger ihop resultat från alla betygsbedömda prov och uppgifter, även från kursens början, för att få fram en medelprestation, eller att läraren väger in annat än det som framgår av kunskapskraven. I Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven svarar majoriteten av de tillfrågade gymnasielärarna att de så ofta som möjligt gör en allsidig utvärdering av elevens kunskaper vid kursens slut. Var tionde lärare använder sig dock av medelvärdesberäkning

---

<sup>26</sup> Skolverket: 2016.

<sup>27</sup> Skolinspektionen: Uppenbar risk för felaktiga betyg, rapport 2014:08. 2014.

och något fler, 16 procent, svarar att de låter enskilda goda prestationer avgöra elevens betyg när en elev har ojämn kunskapsprofil. Ytterligare 15 procent av gymnasielärarna uppger i sina svar att de låter enskilda goda resultat avgöra elevens betyg när elevens kunskaper inte kan prövas tillräckligt.<sup>28</sup> Dessa resultat tyder på att lärare vill kompensera elever som både presterar bra och mindre bra inom olika kunskapsområden. Det indikerar att det är oklart i vilken mån lärare betygssätter elevens prestationer på jämförbart sätt.

Det förekommer att kurser läggs upp över flera läsår av praktiska skäl, t.ex. att moment i vissa yrkeskurser inte får genomföras av elever under 18 år. Det förekommer dock även på vissa skolor att betyg på en viss kurs sätts så sent som möjligt under utbildningen av taktiska skäl, även om undervisning inte längre ges i kursen. Skolinspektionen har i vissa fall kritiserat skolor där utbildningen på så sätt inte genomförs i enlighet med bestämmelserna om en kursutformad skola, t.ex. om betyg inte sätts när kursen avslutas.<sup>29</sup>

Frågan om betygsinflation är något som har diskuterats när det gäller gymnasieskolan. Betygsinflation kan skapa orättvisor, t.ex. mellan årskullar. Även om betygen stiger lika mycket överallt kan det skapa problem, eftersom fler elever slår i taket när betygen hela tiden stiger.<sup>30</sup> Betygsinflation ger också missvisande underlag för analyser och kan i sig ha negativa effekter på kunskapsutvecklingen eftersom de faktiska kunskapskraven sänks.<sup>31</sup>

I Skolverkets attitydundersökning 2015 ansåg nästan åtta av tio elever i årskurs 7–9 samt i gymnasieskolan att de flesta eller alla lärare sätter rättvisa betyg.<sup>32</sup> Andelen är oförändrad jämfört med 2006 men har ökat sedan motsvarande undersökning 2000. Att elever uppfattar betygssättningen som rättvis kan ha betydelse för t.ex. elevernas motivation och därmed för kunskapsresultaten.

Utredningen har dock i fokusgrupper fått bilden att betygssättningen ofta upplevs som olikvärdig och därmed oroar och

<sup>28</sup> Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

<sup>29</sup> Skolinspektionen: Se t.ex. beslut nr 44-2014:3616 och 44-2014:7783.

<sup>30</sup> Vlachos J: <https://ekonomistas.se/2016/04/27/hur-ser-betygsinflation-ut/>, hämtad 2015-03-19.

<sup>31</sup> För en fördjupning vad gäller frågan om betygsinflation, se t.ex. Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

<sup>32</sup> Skolverket: Attityder till skolan 2015. 2016.

stressar eleverna. När eleverna uppfattar att de får olika betyg för likvärdiga prestationer upplevs det som djupt orättvist. Elever uppger också att deras lärare berättar att de är osäkra på hur betyg ska sättas, vilket kan bidra till en uppfattning att systemet inte borgar för likvärdighet.

Som ett led i att främja en ökad likvärdighet när det gäller betygssättning har *Utredningen om nationella prov* nyligen föreslagit ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.<sup>33</sup> Bland förslagen ingår bl.a. att syftet med de nationella proven framöver enbart ska vara betygsstödjande och att proven i gymnasieskolan ska vara obligatoriska att användas enbart i den högsta avslutande kursen på studievägen. Den nämnda utredningen föreslår även att Skolverket ska utarbeta en modell för hur mycket provresultat och ämnes- och kursbetyg får avvika från varandra.

### Den nya betygsskalan och kunskapskraven

Vissa svårigheter när det gäller betygen i gymnasieskolan tycks vara kopplade till den nya betygsskalan. Att kunskapskravet för betygsstegen A, C och E ska vara uppfyllt i sin helhet kan i vissa fall leda till att de delar som eventuellt inte är uppfyllda pekats ut och därmed hamnar elevens brister i fokus. Enligt viss forskning riskerar det att skapa ett system där det är lätt att misslyckas. Kunskapskraven är utformade så att elevens svagaste prestation eller förmåga är tydligt vägledande för hela betyget.<sup>34</sup> Elever själva upplever att de inte kan ha "en dålig dag" och att det ibland känns som att allt kretsar kring betygen.

Enligt Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven upplever nära var tredje elev i gymnasieskolan, 29 procent, att kraven som ställs på dem i skolan är för höga. Detta är en kraftig ökning sedan 2009. Få elever tycker att kraven som ställs på dem är för låga. Av eleverna på högskoleförberedande program anser 34 procent att kraven är för höga jämfört med 18 procent av eleverna på yrkesförberedande program.

<sup>33</sup> SOU 2016:25: Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.

<sup>34</sup> Vlachos J: <https://ekonomistas.se/2013/06/14/betygssystem-som-baddar-for-misslyckanden/>, hämtad 2015-03-19.

Vissa kurser upplevs som betydligt svårare efter reformen, jämfört med tidigare. En intention i reformen Gy11 var att renodla kurserna så att grundskolans kunskaper inte skulle repeteras i gymnasieskolan utan att de skulle ligga till grund för fortsatt fördjupning. Detta kan dock ha bidragit till att elever kan ha svårare att klara vissa kurser och att de upplever en större stress.

I den intervjustudie om betyg som utredningen genomfört beskriver eleverna att betygsskalan och de kunskapskrav som är kopplade till den är svåra att förstå, vilket skapar stress. Eleverna tycker att lärarna har svårt att konkretisera kunskapsmålen på ett förståeligt sätt och att det inte finns utrymme för att under kursens gång få ett sämre resultat på ett prov eller en uppgift. Elever beskriver att det då finns en risk att provresultatet påverkar elevens fortsatta ansträngning i den aktuella kursen.<sup>35</sup>

Lärare upplever att de i början av varje termin och moment måste lägga mycket tid på att gå igenom vad kunskapskraven betyder och att alltför mycket tid går åt till att förklara systemet.<sup>36</sup> Mer tid riskerar därmed att gå åt till bedömning, på bekostnad av elevernas kunskapsutveckling. Risken finns då också, enligt vissa forskare, att eleverna utvecklar ett slags pseudokunnande, eftersom de lär sig att ”se ut” som att de kan, vilket inte behöver vara det samma som att elevernas kunskaper förbättras.<sup>37</sup> Viss forskning pekar på att starkt fokus på bedömningskriterier och t.ex. bedömningsmatriser kan ta bort den utmaning som verkligt lärande behöver innebära, vilket i sin tur riskerar att reducera kvaliteten och validiteten i det eleverna faktiskt lär sig.<sup>38</sup>

Skolverket har i sin utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven föreslagit att de i allmänna råd ska utvidga innebörden av ”till övervägande del” så att betygen B och D även kan användas om en eller flera delar i överliggande kunskapskrav är särskilt väl utvecklade.<sup>39</sup> Det underlättar enligt myndigheten för lärare att göra en kvalitativ bedömning vid betygssättningen. Åtgärden syftar till minskade s.k. tröskeleffekter. Det upplevs i dag

<sup>35</sup> Bilaga 10.

<sup>36</sup> Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

<sup>37</sup> Se t.ex. [www.skolochochsamhalle.se/flode/skolpolitik/ingrid-carlgren-tank-om-den-nya-kunskapsskolan-inte-ar-en-kunskapsskola/](http://www.skolochochsamhalle.se/flode/skolpolitik/ingrid-carlgren-tank-om-den-nya-kunskapsskolan-inte-ar-en-kunskapsskola/), hämtad 2016-04-28.

<sup>38</sup> Se bl.a. Torrance H: Formative assessment at the crossroads: conformance, deformative and transformative assessment. *Oxford Review of Education*, 38(3), s. 323–342. 2012.

<sup>39</sup> Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning. 2016.

av lärare inte som riktigt rättvist att ge ett lägre betyg till en elev som uppnått alla krav utom ett på den högre nivån, dvs. att tillämpa den s.k. tröskelregeln.

Skolverket har också föreslagit att, som en möjlig åtgärd för att minska tröskeleffekterna, förordningarnas bestämmelse om betygsskalans tillämpning justeras för att mycket ojämna kunskapsprofiler, där elever uppfyller delar av kunskapskravet för A och andra delar på kravet för E, ska kunna ge högre betyg än D. Myndigheten föreslår att det tillsätts en utredning som allsidigt belyser förändringens konsekvenser innan en sådan regleringsförändring eventuellt formuleras.

### Betygssättning och lärarnas arbetssituation

Lärare kan behöva skapa flera tillfällen för elever att visa sitt kunnande inför betygssättning. Samtidigt upplever en betydande andel lärare både på grund- och gymnasieskolan att de inte alltid hinner testa elevers kunskaper upprepade gånger inför betygssättning. I sådana fall uppger en del lärare att de tar till individuella lösningar vid betygssättning.<sup>40</sup>

I Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven framkommer att gymnasielärare upplever att Gy11 har påverkat lärares arbete med bedömning och betygssättning i ett antal avseenden. En stor andel gymnasielärare upplever att dokumentation av elevers prestationer, antal bedömningstillfällen, dialog med elever om deras kunskapsutveckling och omfattningen av arbetet med betygssättning har ökat markant. Skolverket bedömer att dokumentationen ofta rör elevers enskilda prestationer på olika prov, inlämningsuppgifter och andra kunskapstest, så att lärarna har underlag till betygssättning. Sådan dokumentation kan enligt Skolverket enbart i liten omfattning ses som ett verktyg i formativ bedömning. I utredningens fokusgrupper har framkommit att betygsskalans konstruktion verkar ha medfört ökade dokumentationskrav för att läraren ska kunna visa om eleven t.ex. har uppfyllt ett kunskapskrav i sin helhet eller till övervägande del. Den

---

<sup>40</sup> Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, 2016.



ökade arbetsbördan när det gäller dokumentation upplevs som problematisk i relation till de relativt korta kurserna.

Ett syfte med betygsskalan och kunskapskraven var att de skulle leda till en ökad tydlighet i informationen till elever och vårdnadshavare genom att kunskapsprogressionen hos eleverna bättre synliggörs. Detta skulle frigöra mer tid till undervisning och på så sätt leda till förbättrad kunskapsutveckling hos eleverna. Att lärare ägnar mer tid åt dokumentation och åt att förklara systemet och diskutera betygssättning, trots att de nationella kraven på dokumentation har minskat, ligger inte i linje med denna målsättning.

## 21.2 Stress i gymnasieskolan – en komplex bild

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder som kan minska stressen hos elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. En utgångspunkt i direktiven är att betygssättning i varje kurs kan bidra till stress och oro.

Upplevelsen av stress är individuell och det varierar vad som orsakar stress hos unga. Det är därför svårt att generalisera stressfaktorer för hela elevgruppen. Men det finns ett antal olika faktorer som kan ligga bakom stress i studiemiljön och studiesituationen. Det kan t.ex. handla om skolarbete, betyg, korta kurser, ojämn arbetsbelastning och stora arbetstoppar men också om höga krav på sig själv, svårigheter att kombinera skola och fritid eller otydliga krav och förväntningar. Ytterligare exempel på faktorer som kan bidra till stress är arbetsmiljön i skolan, lärarbrist, lärarbyten och om lärare inte uppmärksammar och ser eleverna. Se även avsnitt 5.3.6 *Stress i gymnasieskolan*.

De i föregående avsnitt beskrivna utmaningarna kring bedömning och betyg kan bidra till stress för eleverna. Stress kan t.ex. uppkomma om det är svårt att förstå vad som krävs för att få ett visst betyg. Elevernas uppmärksamhet koncentreras då till resultaten på enskilda prov, vilket många elever menar har blivit allt viktigare. Kunskapskraven upplevs ofta som otydliga och lärare kan ibland ha svårt att förklara kraven på ett tydligt sätt för eleverna. Det förekommer också att lärare själva säger sig vara osäkra på hur betygen ska sättas i det nya systemet, vilket utgör en stressfaktor för eleverna som kan bli oroliga för olikvärdig betygssättning. Detta

framkommer bl.a. i den intervjustudie som utredningen genomfört med gymnasieelever.<sup>41</sup> Betygens stora betydelse för urvalet till högre utbildning ger också upphov till mycket stress.

Det finns dessutom flera indikatorer på att kursutformningen med betyg efter varje avslutad kurs kan bidra till stress. Kursutformningen innebär att betyg som ges tidigt kan ha en avgörande påverkan på elevers framtida möjligheter, eftersom alla betyg ligger till grund för elevernas meritvärden. Tidiga negativa upplevelser i skolarbetet t.ex. i form av låga kursbetyg tycks vidare kunna bidra till en negativ påverkan på elevens utveckling, vilket bl.a. lyftes fram vid utredningens referensgruppsmöte med forskare. Ett lågt betyg på en tidig kurs kan innebära negativ stress och minska elevens motivation, vilket i sin tur kan riskera att leda till studieavbrott.

Det bör påpekas att det i utredningens samråd har framkommit att elever i gymnasiesärskolan oftast inte upplever så stor stress med anledning av betyg, medan betygsstress upplevs som särskilt påtaglig på högskoleförberedande program i gymnasieskolan.

### **21.3 Ämnesbetyg och kursbetyg i gymnasieskolan – en kort tillbakablick**

Utredningen ska analysera förutsättningarna för att införa ett system där betyg sätts för ett helt ämne. Ämnesbetyg har dock funnits tidigare i gymnasieskolan. En modell med ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola tillämpades fram till början av 1990-talet, då den ersattes av kursutformning och kursbetyg. Det har senare gjorts försök att återinföra ämnesbetyg i den kursutformade gymnasieskolan. Någon sådan modell har dock aldrig implementerats.

Utredningen bedömer att det kan vara värdefullt att förstå den historiska bakgrunden till frågan om ämnesbetyg för att värdera vilka de olika fördelarna och nackdelarna med att införa ett sådant system i dag kan vara. För att belysa de tidigare modellerna för ämnesbetyg ges därför en kort sammanfattning av dem nedan. Nedan återges även huvuddragen av hur diskussionen om ämnes-

---

<sup>41</sup> Bilaga 10.

betyg har förts under åren. För en utförlig historik hänvisas till bilaga 9, *Ämnesbetyg och kursbetyg i gymnasieskolan – en historik*.

### 21.3.1 Ämnesbetyg i linjegymnasiet

I linjegymnasiet, dvs. från 1970 till början av 1990-talet, tillämpades ett normrelaterat (relativt) betygssystem som hade som syfte att rangordna eleverna utifrån en jämförelse av deras prestationer. Vid betygssättningen tillämpades skalan 1–5 och betygen i ett visst ämne skulle fördelas i enlighet med en normalfördelningskurva för riket som helhet. Betyget skulle ange elevens kunskaper och färdigheter i förhållande till övriga elever i samma årskurs i landet. Den femgradiga skalan innehöll ingen gräns för vad som skulle anses som ett godkänt respektive icke godkänt betyg.<sup>42</sup>

Ämnesbetyg sattes i slutet av de terminer när ett ämne förekom och betyget skulle avse den del av årskursen som eleven genomgått. Betyg sattes dessutom när eleven avslutat gymnasieskolan, om inte betyg satts i och med att ämnet avslutats under någon tidigare termin.

Valmöjligheterna i linjegymnasiet var få när eleven väl hade valt studieväg och det fanns inte något enkelt sätt att byta från en linje till en annan. Eleven kunde inte heller på något enkelt sätt tillgodogöra sig kunskaper och betyg från en linje, om han eller hon ville byta till en annan, och resultatet blev därför ofta att eleven förlorade ett läsår vid byte av linje.

Regeringen ansåg att det var viktigt att betygen från gymnasieskolan och komvux var jämförbara, eftersom kompletteringar var vanliga och betygen skulle meritvärderas på samma sätt vid intagning till högskolan, men gymnasieskolans ämnen passade vuxenutbildningen dåligt. Inom vuxenutbildningen fanns behov av större flexibilitet och av att kunna avsluta en viss kurs inom en avgränsad tidsperiod. Etapper som motsvarade en del av ett gymnasieämne växte därför fram inom komvux i och med Lvux82.<sup>43</sup> Fördelen med ett sådant system var att vuxna kunde påbörja och avsluta studier i ett ämne på olika nivåer och att etapperna var påbyggbara.

---

<sup>42</sup> Läroplanen för gymnasieskolan, Lgy 70: Allmänna anvisningar. 1970.

<sup>43</sup> Läroplan för kommunal vuxenutbildning, Lvux 82.1982.

På yrkeutbildningsområdet pågick samtidigt det s.k. ÖGY-försöket inom gymnasieskolan (Arbetsgrupp för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen), där det föreslogs en stegvis kompetensuppbyggnad i form av valbara moduler som utgjorde delar av kurser.<sup>44</sup>

### 21.3.2 Införande av den kursutformade gymnasieskolan och kursbetyg

Med den nya läroplanen, Lpf94, fick gymnasieskolan en ny struktur där eleverna inom respektive program kunde forma sin studieväg genom successiva val av kurser.<sup>45</sup> Detta möjliggjordes också genom ett stort utbud av kurser. Motivet till att införa kurser som organisatorisk princip var bl.a. att eleverna skulle få större möjlighet att välja kurser, vilket skulle kunna bidra till studiemotivation, men också att huvudmännen skulle få större flexibilitet i hur verksamheten kunde organiseras. Kursutformningen underlättade dessutom för gymnasieskolans elever att senare i livet komplettera sina betyg inom komvux.

När den kursutformade gymnasieskolans utformades konstruerades vissa ämnen efter akademiska traditioner medan andra ämnen, t.ex. många yrkesämnen, var helt nya konstruktioner.

Samtidigt ersattes det s.k. normrelaterade betygssystemet med ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem där betyg skulle sättas efter varje avslutad kurs utifrån de för kursen fastställda betygskriterierna. De målrelaterade betygen infördes bl.a. för att tona ner betygens urvalsfunktion men även för att de gamla betygen gav upphov till att lärare använde normalfördelning vid betygssättning även inom klassen, vilket inte var avsikten. Kunskapsbedömningen i ett mål- och kunskapsrelaterat betygssystem skiljer sig till sin karaktär från ett relativt system som innebär att rangordna eleverna och därefter sätta betyg enligt vissa procentsatser. I stället ska läraren i det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet bedöma elevens kunskaper i relation till nationella krav som identifierar

---

<sup>44</sup> Försöket beskrivs bl.a. i prop. 1987/88:102.

<sup>45</sup> Prop. 1990/91:85; Läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf94.

vilka kunskaper eleverna ska ha för olika betyg.<sup>46</sup> Betyg skulle nu sättas på varje kurs.

Även betygsskalan ändrades och beteckningarna IG, G, VG och MVG infördes och därmed också en skarp gräns för godkänt betyg (betyget G). Eleven skulle få ett slutbetyg när han eller hon fått betyg på alla kurser som ingick i elevens studieväg.<sup>47</sup>

Kursutformningen medförde dock enligt Skolverkets utvärderingar bl.a. en fragmentisering av utbildningarna och mer splittrade skoldagar.<sup>48</sup> Det var också frivilligt för huvudmännen att använda de möjligheter som kursutformningen erbjöd i form av möjligheten att låta elevens studier börja på dennas kunskapsnivå, successiv omarbetning av kurser utifrån arbetslivets behov, möjligheten för elever att gå i olika studietakt etc., vilket tycks ha skapat viss oklarhet i debatten om vad kursutformningen egentligen innebar.<sup>49</sup>

### 21.3.3 Vilka förslag har tidigare funnits om ämnesbetyg och vilka bedömningar har gjorts?

Regeringen gjorde år 2000 en bedömning att kursutformningen i kombination med ett betygssystem som bygger på betygssättning av enskilda kurser innebar en risk för ökad stress för eleverna och för att helhet och fördjupning i kunskaperna gick förlorade, och man tog därför flera initiativ i riktning mot ämnesbetyg. Bland annat utarbetades en rapport om ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola inom Utbildningsdepartementet<sup>50</sup> och Gymnasiekommittén<sup>51</sup> fick i uppdrag att se över möjligheterna att införa ämnesbetyg. Kommittén menade dock i sitt betänkande 2002 att en förändring av betygssystemet borde undvikas och att andra åtgärder i stället borde vidtas som att ändra meritvärderingen till högskolan och förlänga kurserna för att uppnå samma syfte. Regeringen valde dock att 2004 lägga fram en proposition som bl.a. föreslog en övergång till ämnesbetyg.<sup>52</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med

<sup>46</sup> [www.skolverket.se/bedomning/betyg/tidigare-betygssystem-1.46885](http://www.skolverket.se/bedomning/betyg/tidigare-betygssystem-1.46885), hämtad 2016-04-26.

<sup>47</sup> Prop. 1992/93:250.

<sup>48</sup> Skolverket: Reformeringen av gymnasieskolan, rapport 187. 2000.

<sup>49</sup> SOU 2002: 120: Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.

<sup>50</sup> Utbildningsdepartementet: Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola, rapport 2. 2001.

<sup>51</sup> SOU 2002:120: Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.

<sup>52</sup> Prop. 2003/04:140.

propositionen och ett implementeringsarbete inleddes. Syftet var att minska elevernas stress samt betona helheten och progressionen i elevernas lärande. Avsikten var att de nya bestämmelserna skulle tillämpas på utbildningar som startade efter den 1 juli 2007.

Att införa ämnesbetyg i en gymnasieskola som fortfarande skulle vara kursutformad skulle dock vara problematiskt. Hur skulle sammanvägningen av prestationerna i olika kurser till ett ämnesbetyg göras? Om kurserna i ett ämne, t.ex. engelska, inte var progressiva utan sidoordnade och valbara – hur skulle läraren då klara sammanvägningen av ämnet? Eftersom ämnesbetyg skulle kunna sättas i ämnen där elever valde olika kurskombinationer riskerade det dessutom att vara oklart vilka ämneskunskaper ett ämnesbetyg stod för.

De bestämmelser i gymnasieförordningen som var avsedda att reglera betygssättningen beslutades först när arbetet med ämnesplanerna avslutats.<sup>53</sup> Där angavs att betyg i ämnet skulle sättas efter varje kurs och att betyget efter en kurs skulle omfatta tidigare kurser i ämnet och ersätta tidigare betyg i ämnet. Betyg efter en kurs som enligt elevens individuella studieplan låg utanför elevens fullständiga program skulle dock inte ersätta tidigare betyg.

Skolverket skulle dessutom få meddela föreskrifter om när flera betyg skulle få sättas i samma ämne. I förordningen gavs alltså en öppning för ett system som i praktiken byggde på en kombination av ämnesbetyg och kursbetyg, sannolikt för att motverka att eleverna skulle välja bort valbara fördjupningskurser av strategiska skäl. Även om tanken var att ämnesbetyg skulle ges över hela linjen så skulle alltså kursutformningens tänkta flexibilitet bibehållas. Då behövdes ventiler skapas för att elever i vissa kurser skulle kunna få kursbetyg i stället för ämnesbetyg. Systemet skulle därigenom bli blandat genom att såväl kursbetyg som ämnesbetyg skulle kunna rymmas i ett betygsdokument.

---

<sup>53</sup> SFS 2006:1090.

### 21.3.4 Vad hände med ämnesbetygen i Gy11?

Vid regeringsskiftet 2006 aviserade den nya regeringen att de avsåg att tillsätta en ny gymnasieutredning, och i och med att den nya skollagen inte ännu trätt i kraft var det möjligt att annullera den med en stopplag. Därmed togs beslutet om ämnesbetyg tillbaka, liksom de nya ämnesplanerna.<sup>54</sup>

En ny gymnasieutredning tillsattes 2007, och i utredningens betänkande föreslogs att dagens betygsutformning med kursbetyg skulle behållas.<sup>55</sup> Argumenten var att en förändring till ämnesbetyg skulle kräva mycket goda skäl eftersom det skulle innebära en omfattande reform och att några sådana skäl inte fanns. Utredaren hade inte heller mött något starkt önskemål från vare sig elever eller lärare om att byta betygsutformning. Att kursbetygen fungerade bättre i gymnasial vuxenutbildning sågs också som ett starkt skäl för att behålla kursbetygen även i gymnasieskolan. De problem och nackdelar som fanns med kursbetygen skulle i stället hanteras genom förslag som gällde tillträdesregler, kursplaner och kursstorlek.

I Gy11 betonade regeringen utbildningarnas helhet och därmed kursernas roll i ett större sammanhang t.ex. genom införande av gymnasieexamen och examensarbete. Kursernas omfattning skulle i huvudsak vara 100 poäng medan 50-poängskurser skulle vara ett undantag.

### 21.3.5 Nya diskussioner om ämnesbetyg

På senare tid har frågan om ämnesbetyg ofta aktualiserats i debatten. I flera sammanhang påpekas att utbildningarnas helhet även i Gy11 har hamnat i skymundan och att det i stället (fortfarande) är den minsta delen, kursen, som ges mest uppmärksamhet. Samtidigt förs mycket diskussion om stressen hos ungdomar, vilket har bidragit till att frågan om ämnesbetyg kommit att aktualiseras igen.

---

<sup>54</sup> Bet. 2006/07:UbU3, rskr. 2006/07:8.

<sup>55</sup> SOU 2008:27: Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

## 21.4 Fördelar och nackdelar med kursbetyg jämfört med ämnesbetyg

Enligt tilläggsdirektiven<sup>56</sup> ska utredningen analysera för- och nackdelar med ämnesbetyg jämfört med kursbetyg. I de samråd som utredningen har haft med bl.a. elever, lärare och rektorer har meningarna varit delade om i vilken mån ämnesbetyg bör införas i gymnasieskolan. Många har varit positiva till en sådan inriktning och positiva bedömningar av ämnesbetyg framkom även under utredningens forskarseminarium, men många menar samtidigt att det är viktigt att överblicka konsekvenserna av en sådan reform. Det är därför viktigt att grundligt belysa vad det finns för möjligheter och svårigheter med ämnesbetyg. Det är också angeläget att bedöma konsekvenser av eventuellt införande av ämnesbetyg. Nedan följer en översiktlig genomgång först av för- respektive nackdelar med kursbetyg och därefter av för- respektive nackdelar med ämnesbetyg.

Forskning kring ämnesbetyg i gymnasieskolan finns, vad utredningen kan erfaras, i mycket begränsad utsträckning. Det samma gäller andra studier som ser kursbetyg och ämnesbetyg i ett jämförande perspektiv. En sannolik förklaring till detta är att ämnesbetyg inte funnits i gymnasieskolan sedan så lång tid tillbaka och att de tidigare utredningar som gjorts kring ämnesbetyg varit av förhållandevis teknisk karaktär. Någon samlad kunskapsöversikt har inte varit möjlig att utarbeta inom den korta tid som utredningen haft till sitt förfogande för det tilläggsdirektiv som avser frågan om ämnesbetyg. Den genomgång som görs i detta kapitel baseras på vad tillgänglig kunskap hittills visar. Vidare har utredningen gjort en internationell genomgång av hur betyg sätts i gymnasieskolan i andra länder, se bilaga 8 *Betyg och examen i andra länder – några exempel*. I genomgången av för- respektive nackdelar resonerar utredningen om konsekvenser för elevers lärande, lärares undervisning, relationen till vuxenutbildningen m.m. Denna diskussion baseras till stor del på samråd med utredningens experter samt med referens- och fokusgrupper, liksom på den intervjustudie med elever som utredningen har genomfört. När det gäller mer utvecklade resonemang om olika konsekvenser vad gäller t.ex.

---

<sup>56</sup> Dir. 2015:141.



tillträde till högre utbildning hänvisas till utredningens förslag, se avsnitt 25.19.

### 21.4.1 Fördelar med kursbetyg

#### Kursutformning och kursbetyg kan möjliggöra flexibla studievägar och snabb återkoppling

Den kursutformade gymnasieskolan skapar en möjlighet till flexibilitet i studievägarna. Samma kurser kan förekomma på flera program i olika kombinationer, vilket kan ge samverkansfördelar mellan program inom gymnasieskolan men också mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Elever kan inom ramen för programfördjupning och det individuella valet välja att kombinera ett antal olika kurser, och kurserna kan kombineras på ett flexibelt sätt inom ramen för olika yrkesutgångar. Om någon kurs på sikt skulle visa sig överflödigt eller om t.ex. innehållet behöver justeras är det ett förhållandevis litet ingrepp att förändra en enskild kurs.

Vissa positiva konsekvenser av kursutformningen och kursbetygen konstaterades tidigt bl.a. av Skolverket.<sup>57</sup> Kursutformningen hade bidragit till att göra gymnasieskolan mer flexibel än vad linjegymnasiet var. En slutsats var också att eleverna genom det kursutformade systemet snabbt kan få återkoppling och därmed bli mer motiverade i sina studier. Kurserna var lätta att bygga på och det var förhållandevis lätt att byta program och skola.

Senast i samband med Gy11 konstaterade regeringen just att en fördel med kursbetygen är att eleverna får en snabb återkoppling på sina studieresultat och att många elever uppskattar att kunna lägga avklarade kurser bakom sig.<sup>58</sup>

I den intervjustudie som utredningen har genomfört lyfter eleverna fram vissa fördelar med kursbetygssystemet. Korta kurser med efterföljande kursbetyg kan upplevas som motiverande, genom möjligheten att kunna beta av och lägga kurser bakom sig. Att påbörja en helt ny kurs ger eleverna en chans att börja om på

---

<sup>57</sup> Skolverket: Reformeringen av gymnasieskolan, rapport 187. 2000.

<sup>58</sup> Prop. 2008/09:199.

nytt och blicka framåt. Att läsa fler men kortare kurser gör också att eleverna upplever en tydligare start och ett tydligare slutmål.<sup>59</sup>

### Elever vågar välja fördjupning

Vissa elever gynnas av kursbetygssystemet. De kan exempelvis klara den inledande kursen i ett ämne bra men kan ha betydligt svårare att få ett högt betyg på senare, mer avancerade kurser. Om eleven då i sin examen har ett högre och ett lägre betyg som kommer snittet av dessa båda betyg att ligga till grund för meritvärdet. Det tidigare högre betyget ersätts alltså inte av ett senare, eventuellt lägre betyg.

Ett system med kursbetyg kan därmed bidra till att eleven vågar välja en fördjupningskurs inom ett ämne utan att riskera att få sänkt betyg på tidigare kurser i ämnet; ett högt betyg i en kurs äventyras inte av att eleven väljer att läsa nästa kurs. Detta lyftes också fram av regeringen som ett argument för att man i Gy11 beslöt att behålla kursbetygen.<sup>60</sup>

### Goda kursbetyg visar en jämn studieförmåga

Ett kursutformat system premierar ansträngning löpande under utbildningen. De målrelaterade betygen, så som de är utformade i gymnasieskolan, har visat sig vara bättre än normrelaterade betyg när det gäller att förutsäga studieframgång.<sup>61</sup> Förklaringen till det målrelaterade gymnasiebetygets prediktiva förmåga tycks vara att det innehåller ett större antal kursbetyg snarare än sammanfattande ämnesbetyg. En annan viktig faktor tycks vara att kursbetygen inte erhållits vid ett tillfälle utan att de erhållits utspritt över tid. Dessa båda faktorer gör att de målrelaterade kursbetygen innehåller rikare och därmed bättre information om en elevs studieförmåga jämfört med när betyg sätts i ämnen och i form av slutbetyg. Detta innebär alltså att kursbetygen har ett bättre prognosvärde för vidare utbildning än vad t.ex. ämnesbetygen från linjegymnasiet hade.

---

<sup>59</sup> Bilaga 10.

<sup>60</sup> Prop. 2008/09:199.

<sup>61</sup> Se t.ex. Vetenskapsrådet: Betygens geografi. 2015.

När regeringen föreslog att kursbetygssystemet skulle behållas påpekade man att genom att eleven betygssätts vid flera tillfällen och av olika personer så utjämnas också eventuella bedömningsfel.<sup>62</sup> Att eventuella bedömningsfel kan jämnas ut genom betygssättning vid flera tillfällen har beskrivits för utredningen av bl.a. representanter för tillträdessystemet som en fördel.

### Samma system för gymnasieskolan och vuxenutbildningen

I samband med Gy11 konstaterade regeringen att kursbetyg är att föredra inom gymnasial vuxenutbildning,<sup>63</sup> eftersom lärandet inom vuxenutbildningen ska utgå från den vuxnes förutsättningar och behov. Utbildningen behöver därför skraddarsys utifrån mindre delar. För många vuxna är det inte heller relevant att läsa motsvarande en hel gymnasieutbildning eller ett helt ämne, utan individen behöver få komplettera med det han eller hon behöver ur ett individuellt, behörighets- och arbetsmarknadsperspektiv. För en person som behöver komplettera sin gymnasieutbildning inom komvux är det också viktigt att det är tydligt och transparent hur en utbildning kan kompletteras. Det underlättas av att samma system tillämpas i gymnasieskolan som inom vuxenutbildningen.

#### 21.4.2 Nackdelar med kursbetyg

Trots de fördelar med ett kursutformat system som skisserats ovan finns det också en känd problembild kring nuvarande system.

#### Fragmentisering av lärandet

En vanlig uppfattning bland elever är att det som mäts och värderas i skolan ofta är kunskaper som snabbt pluggas in inför proven men sedan snabbt glöms bort. Många verkar inte se nyttan av kunskaperna för framtiden.<sup>64</sup> Kursbetygen riskerar att förstärka denna

---

<sup>62</sup> Prop. 2008/09:199.

<sup>63</sup> Prop. 2008/09:199.

<sup>64</sup> [www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/didaktik/tema-elevperspektiv/hur-upplever-elever-betyg-och-bedomning-1.195596](http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/didaktik/tema-elevperspektiv/hur-upplever-elever-betyg-och-bedomning-1.195596), hämtad 2016-02-05.

tendens. Nackdelar med kursutformningen, vilka Skolverket redan tidigt konstaterade, är att gymnasieutbildningen upplevs som fragmentiserad, att helheten går förlorad och att progressionen i elevernas lärande blir osynliggjord. Kravet på att fullgöra kursen överordnas kravet på att skapa förståelse och sammanhang.<sup>65</sup> I utredningens samråd har också lyfts att kursutformningen kan ha försvårat samverkan mellan lärare, ämnesövergripande arbete samt utveckling av arbetsformer och arbetssätt. Branscher och andra avnämare är ofta inte heller särskilt intresserade av vad eleven klarade i första kursen, om eleven ändå läst flera påbyggnadskurser senare.

Även i samband med Gy11 konstaterade regeringen att kursbetygen medför en risk att undervisningen fragmentiseras. Kurser borde därför, enligt regeringens bedömning, så långt möjligt omfatta minst 100 gymnasiepoäng.<sup>66</sup> Regeringen angav dock att det inte är betygssystemet i sig som avgör om utbildningen uppfattas som fragmentiserad och ytlig utan att detta snarare beror på hur kursplanerna är konstruerade, kursernas längd och vilka valmöjligheter som erbjuds. Även hur utbildningen organiseras lokalt spelar stor roll i detta avseende, menade regeringen.

I den intervjustudie med elever som utredningen har genomfört framkommer dock att systemet med kursbetygen upplevs vara hämmande för elevernas vilja och förmåga att lära sig.<sup>67</sup> I stället för att skolan uppmuntrar och skapar förutsättningar för lärande upplever många elever att målet med att gå i skolan är att beta av och slutföra kurser. En elev i studien uttrycker det som att det inte känns ”som att det handlar om att lära sig; det handlar om att bocka av och få betyg”.

Kursbetygen tar heller inte hänsyn till vissa ämnens inbyggda progression, dvs. om kunskapsinnehållet i ett ämne fördjupas med en ökande svårighetsgrad. För många elever innebär kursindelningen i stället en konstlad uppdelning, eftersom de ofta ändå obligatoriskt läser t.ex. både svenska 1, 2 och 3, vilket är kurser som tydligt bygger på varandra. Där tycks kursindelningen till stor del ha tappat sitt syfte. Även företrädare för vissa yrkesutbildningar

---

<sup>65</sup> Skolverket: Reformeringen av gymnasieskolan, rapport 187. 2000.

<sup>66</sup> Prop. 2008/09:199.

<sup>67</sup> Bilaga 10.

lyfter fram att innehållet i många olika kurser bygger på varandra och fördjupar elevens kunskaper. Därför är det en fördel för förståelsen att läsa kurser sammanhängande.<sup>68</sup>

I utredningens samråd har påpekats att kursindelningen försvårar för skolorna att erbjuda eleven rätt stöd, och när stödbehovet är kartlagt kanske kursen redan är slut. Det är vanligt att elever som inte fått godkänt betyg i en kurs ändå fortsätter till nästa kurs med delvis bristande kunskaper och därmed får svårt att klara de efterföljande kurserna. Om eleven ska gå om den underkända kursen parallellt med övriga kurser kan det komplicera schemalagningen, samtidigt som det skapar en högre arbetsbelastning för en elev som kanske redan har svårt att klara studierna.

När det gäller tillträde till högre utbildning ger därtill betyg i grundläggande kurser lika mycket värde som betyg i mer avancerade kurser, vilket har ifrågasatts i diskussioner med utredningens referens- och fokusgrupper.

### **Kursbetyg sätts tidigt och tätt, vilket kan bidra till studieavbrott och ofullständiga studier**

Korta kurser ger kort tid för kunskapsprogression, vilket kan bidra till stress och psykosocial ohälsa. Möjligheten till ett högre betyg på en kurs påverkas av om eleven har en tillfällig svacka på grund av t.ex. sjukdom eller av om eleven läser den tidigt eller sent under utbildningen. Enligt en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) bidrog införandet av de målrelaterade betygen i kombination med kursutformningen och att alla utbildningar blev treåriga till att andelen som fullföljde en gymnasieutbildning sjönk kraftigt under 1990-talet. Studieavbrotten ökade både på yrkes- och studieförberedande programmen var ett särskilt stort problem på de yrkesförberedande programmen. Allra sämst gick det för elever med låga grundskolebetyg.<sup>69</sup> Enligt bl.a. Lärarnas Riksförbund är kursbetygen

---

<sup>68</sup> Se t.ex. [www.elinstallatoren.se/innehall/nyheter/2015/december/kursbetygen-marks-tydligast-for-yrkes elever/](http://www.elinstallatoren.se/innehall/nyheter/2015/december/kursbetygen-marks-tydligast-for-yrkes elever/), hämtad 2015-12-22.

<sup>69</sup> Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering: Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?, Rapport 2010:13.

fortfarande en bidragande orsak till studieavbrott i gymnasieskolan.<sup>70</sup>

Många kurser är korta. De flesta ges bara över ett läsår, vilket innebär att eleven ges betyg relativt tätt. En tillfällig svacka eller inledande svårigheter med att anpassa sig till gymnasieskolans system hänger kvar i form av låga betyg även om elevens kunskaper i ämnet utvecklas väl och eleven får höga betyg på efterföljande kurser. Detta innebär att eventuella mindre lyckade resultat från studiernas början kan följa eleven och ge en missvisande bild av elevens kunskaper och förmågor.<sup>71</sup> Även i samband med Gy11 påpekade regeringen att samtliga kursbetyg, även tidiga misslyckanden, väger tungt i meritvärdet och att det kan orsaka negativ stress.<sup>72</sup> Ett misslyckande i en kurs kan t.ex. innebära att eleven inte kan nå examen, även om elevens kunskaper har fördjupats och breddats i senare kurser.

I den intervjustudie som utredningen genomfört bekräftas denna bild.<sup>73</sup> Där framgår att vissa elever först efter en tid i gymnasieskolan inser att kursbetygen är ”oföränderliga”, vilket skapar en stress hos eleverna över att behöva prestera bättre under den resterande tiden på gymnasiet. Eleverna upplever sig då vara fast med ett visst betyg, vilket skapar stress inför framtiden.

Kursbetyg kan vidare vara till nackdel för vissa pojkar, eftersom de generellt sett kan mogna senare.<sup>74</sup> På motsvarande sätt har det påpekats i utredningens samråd att kursbetyg kan vara till nackdel för nyanlända elever som kan ha långt kvar i sin språkutveckling även i de fall de är behöriga till ett nationellt program.

För elever som har haft svårt att klara studierna i grundskolan kan det innebära en stark press att veta att betygssättning normalt sker redan det första året för gymnasieutbildningens första kurser. Det kan därför bli en förutsättning för att eleven ska klara sina studier i gymnasieskolan att eleven omedelbart förstår gymnasieskolans krav och presterar från utbildningens första dag. Samtidigt behöver många elever längre tid på sig för att förstå och kunna

---

<sup>70</sup> [www.lr.se/opinionpaverkan/debattartiklar/arkiv/aterinforamnesbetygkursbetygskaparbara\\_stress.5.4c6f918a150c4408bda4f8f2.html](http://www.lr.se/opinionpaverkan/debattartiklar/arkiv/aterinforamnesbetygkursbetygskaparbara_stress.5.4c6f918a150c4408bda4f8f2.html), hämtad 2015-10-09.

<sup>71</sup> Davidsson L m.fl.: Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola. 2001.

<sup>72</sup> Prop. 2008/09:199.

<sup>73</sup> Bilaga 10.

<sup>74</sup> SOU 2009:64, Flickor och pojkar i skolan - hur jämställt är det?

anpassa sig till de krav en gymnasieutbildning ställer. Negativa erfarenheter tidigt i utbildningen kan påverka självbilden och därmed framtida prestationer, vilket bl.a. påpekades vid utredningens forskarseminarium om betyg.

### **Många kursbetyg i examen men utan avsedd flexibilitet**

En elev som lämnar gymnasieskolan med en gymnasieexamen har som nämnts i genomsnitt drygt 26 kursbetyg i sitt examensbevis, inklusive kurser som läses som utökat program. Det genomsnittliga antalet kurser varierar mellan programmen. På industritekniska programmet har eleverna flest kursbetyg, i genomsnitt 30 kursbetyg, och det kan ifrågasättas om det är meningsfullt att ha så många olika betyg i examensbeviset. Fordonstekniska programmet är det program där eleverna har minst antal betyg i sitt examensbevis, i genomsnitt 19 kursbetyg. Flera kurser på det programmet tillhör gymnasieskolans största och omfattar 300 poäng.

Det som var avsikten med den kursutformade gymnasieskolan, att det skulle vara som ett smörgåsbord där eleven med stor flexibilitet kunde utforma sin utbildning, framstår samtidigt som allt mindre aktuellt. Den som vill få grundläggande och särskild behörighet till högskolan måste läsa vissa bestämda kurser, och den som vill läsa mot en viss yrkesutgång hänvisas till rekommenderade kurspaket. Ett problem som tidigt uppstod kring kursbetygen var att de kan bidra till taktikval, dvs. att eleven väljer de kurser som är lättast att få höga betyg i. Av bl.a. denna anledning infördes ett system med meritpoäng för vissa kurser, och många elever upplever sig i dagsläget behöva välja kurser som ger meritpoäng för att kunna konkurrera till attraktiva högskoleutbildningar. Det individuella valet har vidare minskat i omfattning och innehåller i de flesta fall ett betydligt mer begränsat urval av kurser för eleven jämfört med före Gy11. Eleverna gör därmed visserligen val inom programmet – men i praktiken finns det många faktorer som kan uppfattas som styrande.

Kursernas ordningsföljd skiljer sig därutöver ofta åt från skola till skola, vilket kan försvåra skolbyten och byten av studieväg. Kursutformningen kan därmed fortfarande bidra till viss flexibilitet

för huvudmannen i hur utbildningen läggs upp men den tycks i allt mindre utsträckning bidra till flexibilitet för eleven.

### **Ju tydligare kurs- och arbetsområdesindelning, desto fler prov och mer dokumentation**

Med införandet av kursbetyg ökade betygssstressen och allt fler prov kom att användas som bedömningsunderlag.<sup>75</sup> Ju tydligare ämnes-, kurs- och arbetsområdesindelning, desto fler tenderar nämligen de formaliserade proven att vara. Kursbetygen skapar en stress för lärare att hinna få ihop så mycket bedömningsunderlag som möjligt inför betygssättningen, vilken kanske sker bara en termin efter kursens start.

Utredningen har av referensgrupper och fokusgrupper fått motsvarande bild. Där har dessutom betonats att denna situation har förvärrats efter Gy11. Ett större fokus på att ge elever fler bedömningstillfällen, för att komma ifrån eventuella tröskeeffekter i betygsskalan och för att kunna visa på det bedömningsunderlag som ligger till grund för betyget, har medfört ytterligare krav på provtillfällen och dokumentation. Om den minsta garanterade undervisningstiden inte säkerställs för eleverna kan detta få till följd att tiden för lärande och kunskapsutveckling trängs undan av behoven av mer summativ bedömning. De ökade kraven på bedömning för att få till stånd en rättssäker betygssättning i en kursutformad gymnasieskola riskerar därmed i viss mån att förskjuta fokus från lärarens pedagogiska arbete till dokumentation.

Bilden av att kunskapsbedömning tar allt mer tid i gymnasieskolan bekräftas i Skolverkets utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskraven, där 62 procent av gymnasielärarna anger att antalet bedömningstillfällen har ökat mycket eller ökat något efter Gy11. Dessutom tycks systemet föranleda allt mer dokumentation.<sup>76</sup> Det har i utredningens samråd påpekats att det blir särskilt problematiskt när mer bedömning och mer dokumentation ska genomföras i anslutning till korta kurser. Enligt uppgifter från

---

<sup>75</sup> Skolverket: Helheten i utbildningen – Utbildning på entreprenad – Betygssättningen. Rapport 190. 2000.

<sup>76</sup> Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, 2016.



utredningens fokusgrupper tycks också allt mer tid gå åt till att informera om grunderna för betygssättning.

Av utredningens intervjustudie om betyg framkommer att den nya betygsskalan bidrar till stress hos elever. Eleverna upplever att betygsskalans utformning kopplad till kunskapskraven bidrar till en arbetssituation som ger lite utrymme för elever att ”ha en dålig dag”. Elever beskriver att det inte är möjligt att prestera sämre på ett enskilt prov utan att betyget i en kurs påverkas negativt. Eleverna anger att det som är stressande med betygsskalan förstärks av systemet med kursbetyg. Kursernas relativt korta tidsperiod i kombination med betygsskalan upplevs öka stressen över att hinna med allt under kursens gång och prestera på en jämn nivå. Den nya betygsskalan verkar alltså till viss del ha förstärkt nackdelarna med kursbetygen. Skolverket har dock, som tidigare nämnts, föreslagit olika åtgärder för att minska s.k. tröskeleffekter med anledning av betygsskalan och underlätta betygssättning utifrån en helhetsbedömning.<sup>77</sup>

### 21.4.3 Fördelar med ämnesbetyg

Ett system med ämnesbetyg skulle kunna bygga på en modell som fortfarande är kursutformad i grunden, liksom i den modell som var tänkt att införas i samband med reformen Gy07, eller på en ämnesutformad gymnasieskola. I det nedanstående sammanfattas huvudsakliga för- respektive nackdelar med sådana modeller.

#### Ämnesbetyg sätter fokus på kunskapsutveckling och fördjupning

Ämnesbetyg har fördelar ur ett pedagogiskt perspektiv, eftersom de ger en större möjlighet att fördjupa och bredda elevernas kunskaper successivt i de ämnen som läses över en längre tid. Ämnesbetyg kan på så sätt premiera långsiktig kunskapsutveckling inom ämnen med naturlig progression, vilka i dag är uppdelade i flera obligatoriska kurser. I utredningens samråd har framkommit att många lärare och forskare önskar en förändring där kunskaps-

<sup>77</sup> Skolverket: Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, 2016.

utveckling och fördjupning betonas. Som nämnts går allt mer tid åt till bedömning efter Gy11, vilket riskerar att ta tid från undervisningen och betona lärarnas administrativa uppdrag på bekostnad av det pedagogiska uppdraget. Längre ämnesförlopp skulle minska det problemet och ge mer utrymme för ett brett lärande som inte styrs av ett allt för starkt fokus på kunskapskrav.

Ämnesbetyg har också den fördelen att de speglar vad eleven kan vid ämnesstudiernas slut, inte bara efter en enskild kurs inom ett ämne. På så sätt kan en helhetssyn på elevernas kunskaper och utbildning stödjas. Ämnesbetyg skulle vidare kunna fungera mer kompensatoriskt än kursbetyg, och i utredningens samråd har detta nämnts som en fördel inte minst ur gymnasiesärskolans perspektiv. I utredningens intervjustudie om elevers syn på betyg framkommer att eleverna uppfattar att den främsta fördelen med ämnesbetyg är att det skapar förutsättningar till att kunna utvecklas i ett ämne. De allra flesta intervjupersonerna tror att det skulle ha en motiverande effekt. Elevernas diskussioner kring fördelarna med ämnesbetyg fokuserar i stor utsträckning på möjligheten till ett mer långsiktigt lärande, där betygssättning utifrån ämne i stället för kurs skulle kunna skapa fler chanser att få visa och förbättra sina kunskaper i ett ämne som läses över längre tid. Ett sämre resultat på ett enstaka prov uppfattas inte få lika stora konsekvenser i ett system med ämnesbetyg som i ett system med kursbetyg. Utifrån den aspekten upplever eleverna att ämnesbetyg ger bättre förutsättningar till lärande, vilket de uppskattar skulle kunna öka deras motivation. En elev beskriver t.ex. att ”ämnesbetyg skulle öka motivationen – man kan hela tiden utvecklas, man kan börja från noll och komma upp till hundra”.

I många av elevintervjuerna lyfts tankar om att ämnesbetyg kan vara fördelaktigt för elever med studiesvårigheter och för elever som saknar studiemotivation i början av gymnasietiden. En elev menar exempelvis att ”fördelen är att man kan förbättra sig, t.ex. jag som inte är så duktig i skolan skulle gynnas av det systemet”. Eleverna är alltså av den uppfattningen att ämnesbetyg dels ger mer tid att kunna visa sina kunskaper, dels är mer tillåtande för elever som behöver längre tid för att utvecklas. Om det avgörande betyget blir det sista betyget som sätts i ett ämne ges elever i vissa ämnen större möjligheter än i dag att kompensera för tidigare tillkortakommanden. Eleven får därmed förutsättningar att utveckla

sina kunskaper utan att de inledande prestationerna drar ner det slutliga ämnesbetyget. Ett införande av ämnesbetyg skulle därmed även kunna ha en viss positiv påverkan på genomströmningen i gymnasieskolan, eftersom risken för tidiga misslyckanden blir färre.

I intervjustudien uttrycker några elever att de tror att de skulle ha valt ett annat program med ett annat system. Men det är intressant att notera att framför allt yrkeselever tror att de skulle ha valt att gå ett högskoleförberedande program om de hade haft ämnesbetyg. Elevernas argument i de fallen bygger på att de tror sig kunna klara ett högskoleförberedande program om de fick mer tid på sig att klara kunskapskraven i ämnena.

### **Längre tid innan betygssättning kan mildra stress och de negativa effekterna av den nya betygsskalan**

Ett system med ämnesbetyg skulle innebära att eleven inte ges avgörande betyg lika tätt som i dag, vilket i sin tur kan innebära mindre stress bl.a. genom att det totala antalet bedömningstillfällen sannolikt kan reduceras. Vid det forskarseminarium om betyg som utredningen genomfört framkom bl.a. att den nya betygsskalan skulle kunna vara bättre lämpad i ett ämnesutformat betygssystem. Enligt utredningens intervjustudie beskriver elever att ett införande av ämnesbetyg skulle minska deras känsla av stress och då mer specifikt minska den oavbrutna stressen som finns kopplat till kursbetygen. I ett ämnesbetygssystem upplevs inte varje prov och inlämningsuppgift bli lika avgörande, vilket skulle kunna mildra de negativa effekterna av den nya betygsskalan. Eleverna resonerar vidare om att ämnesbetyg skulle kunna ha en positiv effekt på elevernas psykiska och fysiska hälsa eftersom det skulle finnas större möjligheter att balansera skolarbete med händelser i livet i övrigt. Ämnesbetygssystemet upplevs därmed vara mer tillåtande. Marginalerna för att exempelvis ha svackor under studietiden där eleven presterar sämre skulle vara större med ämnesbetyg, tror eleverna. Eleverna menar också att den höga arbetsbelastning som uppkommer vid slutet av varje termin skulle kunna minska med ett system med ämnesbetyg.

## Lärares arbetssituation

Enligt synpunkter som framkommit vid utredningens samråd skulle ämnesbetyg kunna främja en större didaktisk bredd i undervisningen och större flexibilitet i skolornas planering, inte minst när det gäller att individanpassa undervisningen samt organisera ämnessamverkan och ämnesövergripande arbete. Ett sådant system skulle också dels kunna minska den stress som lärare upplever i sitt arbete på grund av dagens omfattande arbete med betyg och bedömning, dels ge lärarna en ökad möjlighet att planera mer sammanhängande undervisning som kan läggas upp mer långsiktigt än vad som är fallet i dag. Ämnesbetyg kan också bidra till ett ökat fokus på lärarens pedagogiska uppdrag snarare än på myndighetsutövning och dokumentation. Det lyftes vid utredningens forskarseminarium att det även kan finnas en potential med ämnesbetyg när det gäller mer likvärdig betygssättning. Med möjlighet till mer långsiktig planering ges förutsättningar för ett mer allsidigt bedömningsunderlag vid ämnesstudiernas slut, vilket skulle kunna ge bättre förutsättningar för en likvärdig bedömning. Detta påpekades bl.a. vid det forskarseminarium om betyg som utredningen genomfört.

### 21.4.4 Nackdelar med ämnesbetyg

Att införa ett system med ämnesbetyg skulle även medföra vissa nackdelar, trots de fördelar som beskrivits ovan.

#### Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola?

Tidigare försök har visat att det finns flera problem med att införa ämnesbetyg över hela linjen i en kursutformad gymnasieskola. Den modell som var avsedd att införas i och med Gy07 kritiserades bl.a. för att medföra svårigheter i själva betygssättningen om hänsyn skulle tas till underliggande kursbetyg, på i vissa fall valbara kurser. Ett system med ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola innebär också en risk att elever inte väljer en överliggande kurs om de fått ett högt betyg på den underliggande.

Dagens ämnesplaner, med de kurser som ingår, har inte konstruerats för att ligga till grund för att sätta betyg i ämnen. Många

ämnen består av kurser som inte bygger på varandra i en tydlig hierarki, vilket kan göra ämnesbetyg olämpligt. Ett begränsat antal av gymnasieskolans ämnen har en sådan uppbyggnad att alla kurser bygger på den närmast föregående i en tydlig kunskapsmässig progression. Vissa ämnen innehåller en kombination av progressiva kurser och parallella eller alternativa kurser. Andra ämnen innehåller en grundkurs som sedan byggs på med ett antal alternativa kurser. Ytterligare andra ämnen innehåller specialiseringskurser som i huvudsak utgår från vissa arbetsmetoder men som t.ex. kan hämta sitt innehåll från ett helt vetenskapsfält. Elever läser också kurserna på olika sätt. I vissa ämnen finns många olika kurser i dag, vilka kan ingå i olika utsträckning i en elevs studieväg och många kurser är därtill valbara. Hur ska ett ämnesbetyg sättas för elever som har valt olika kurser inom ämnet? I utredningens samråd har påpekats att ett stort antal av dagens ämnen skulle behöva delas upp i mindre ämnen om eleverna skulle ges ämnesbetyg i ett bibehållet kursutformat system.<sup>78</sup> Det totala antalet ämnen skulle därför bli högre än i dag.

### Ämnesbetyg kan kräva en minskad flexibilitet

Ämnesbetyg skulle kunna riskera att bidra till taktikval och till att elever undviker att frivilligt fördjupa sig i vissa ämnen. Om ett högt betyg i ett ämne skulle kunna äventyras genom att eleven väljer att läsa en fördjupning skapas incitament för att elever ska välja ett annat ämne (eller en annan kurs, i ett system med bibehållen kursutformning) som anses lättare att få höga betyg i, snarare än att välja en fördjupning. En modell med ämnesbetyg skulle därför behöva konstrueras för att motverka detta och för att dra nytta av de fördelar ämnesbetyg skulle kunna medföra. En logisk utveckling av gymnasieskolan skulle då kunna innebära en utveckling av fastare studievägar med något färre valmöjligheter.

---

<sup>78</sup> Exempel som utredningen har fått på ämnen som skulle behöva delas är musik och svenska. Vissa yrkesämnen som skulle kräva större omarbetningar är bl.a. ämnena hälsa, hälsovård, sjukvård, maskin- och lastbilsteknik, turism, reseproduktion och marknadsföring. Exempel på yrkesämnen som skulle vara förhållandevis enkla att anpassa till ett system med ämnesbetyg är bl.a. specialpedagogik, medicin, geriatrik, psykiatri, matlagning, reception, konferens och evenemang.

## Många ämnen läses under kort tid

Ämnesbetyg är inte, oavsett kursutformning eller ämnesutformning, en heltäckande lösning för att motverka fragmentisering och för att ge eleverna mer tid för fördjupning och kunskapsutveckling. Vissa ämnen innehåller i dag bara en kurs. Många ämnen läses inom en viss studieväg bara under kort tid, t.ex. en termin eller ett år. Så är t.ex. fallet för flera gymnasiegemensamma ämnen på yrkesprogram. Där läser eleverna i de flesta fall 50 poäng historia, 50 poäng naturkunskap, 50 poäng religionskunskap och 50 poäng samhällskunskap. Omfattningen av dessa ämnen kommer sannolikt inte att utökas. Ämnesbetyg skulle därmed inte alltid innebära att eleven får längre tid på sig än i dag tills dess att betyg sätts. Även med en ämnesutformning skulle vissa ämnen också fortsättningsvis endast studeras under en termin eller ett år samt avslutas redan i år 1 eller i år 2.

## Ämnesbetyg kan förstärka ett uppskjutarbeteende

Ett system med ämnesbetyg som innebär att många avgörande betyg sätts först i år 3 kan riskera att bidra till ett uppskjutarbeteende och medföra att eleverna sparar sina ansträngningar till sista året. Om alla viktiga prov och bedömningar görs sent i utbildningen kan det vara stressande i sig. En tillfällig svacka under det sista läsåret kan också bli problematisk. Regeringen påpekade i samband med Gy11 att ett sent misslyckande kan drabba en elev hårt i ett system där slutbetyget motsvarar sista kursen i ett ämne.<sup>79</sup> Många elever upplever en skoltrötthet år 3, men liksom med äldre tiders studentexamen skulle mycket stå på spel under slutet av utbildningen. I den intervjustudie som utredningen genomfört med gymnasieelever framkommer att flera skulle skjuta upp sin ansträngning i ett system med ämnesbetyg.

---

<sup>79</sup> Prop. 2008/09:199.

## Gymnasieskola och vuxenutbildning kan behöva tillämpa olika styrdokument

En av anledningarna till att det kursutformade systemet infördes på 1990-talet var att gymnasieskolan och vuxenutbildningen skulle kunna använda samma system och samma styrdokument. Det finns i dagsläget inga önskemål inom vuxenutbildningen att gå i riktning mot minskad flexibilitet och mer omfattande ämnen eller kurser. Tvärtom finns det en rörelse i motsatt riktning. Skolverket har t.ex. haft i uppdrag att ta fram förslag på nationella delkurser för komvux på grundläggande nivå, för att bryta ner stora kurser i mindre delar som därmed kan användas på ett mer flexibelt sätt.<sup>80</sup> Om ämnesbetyg skulle införas i gymnasieskolan kommer därför gymnasieskolan och vuxenutbildningen sannolikt att behöva tillämpa olika styrdokument och grunder för betygssättning. Detta kan utgöra en nackdel, eftersom det eventuellt kan påverka bl.a. samverkansmöjligheter mellan vuxenutbildning och gymnasieskola samt riskera att bidra till tillträdessystemets komplexitet.

### 21.5 Två möjliga modeller för att införa ämnesbetyg

Enligt direktiven ska utredningen utreda möjligheterna att införa ämnesbetyg. Utredningen har i detta syfte valt att överväga två huvudsakliga modeller som vi bedömer skulle vara möjliga att införa i gymnasieskolan, under vissa förutsättningar.

Ingen av dessa modeller är densamma som den som föreslogs i samband med Gy07 och det finns flera skäl till detta. Modellen i Gy07 byggde på att ämnesbetyg skulle ges över hela linjen men med kursutformningens tänkta flexibilitet bibehållen. För att det skulle vara möjligt skapades som beskrivits ovan ventiler för att elever i vissa kurser skulle kunna få kursbetyg i stället för ämnesbetyg. Systemet skulle därigenom i viss utsträckning bli blandat. Samtidigt skulle ämnesbetyg kunna komma att sättas i ämnen där t.ex. elever på samma program kunde välja olika kurskom-

---

<sup>80</sup> Skolverket: Redovisning av uppdrag om framtagande av ny nationell kurs i svenska som andraspråk samt utveckling av nationella delkurser i svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, dnr U2015/2595/S. 2016.

inationer. Det skulle då bli oklart vilka ämneskunskaper ett ämnesbetyg stod för. Det skulle dessutom bli svårt för läraren i den avslutande kursen att sätta ett sammanvägt betyg.

Utredningen har bedömt att denna modell är behäftad med alltför stora nackdelar för att återigen vara aktuell. Vi har därför övervägt två andra modeller. Den första är en modell där ämnesbetyg inte ges genomgående men där det är mer tydligt vilka ämnen som ska betygsättas genom ämnesbetyg. Utredningen har sedan jämfört denna modell med en annan modell som innebär ämnesbetyg i alla ämnen och där planeringen av gymnasieskolan genomgående bygger på en ämnesutformning.

### **21.5.1 Ämnesbetyg i progressiva ämnen med obligatoriska förlopp och kursbetyg i övriga kurser**

Gymnasieskolans olika intressenter, inklusive eleverna själva, betonar att ämnesbetyg framstår som särskilt meningsfullt i ämnen som i dag består av kurser som tydligt bygger på varandra.

Ett alternativ skulle därför kunna vara att införa ämnesbetyg i de gymnasiegemensamma ämnen där eleven i dag läser flera kurser över längre tid, ibland tre år. De gymnasiegemensamma ämnena är i relativt stor utsträckning uppbyggda som progressionsämnen och skulle därför lämpa sig för ämnesbetyg. Ett tydligt exempel är ämnet engelska där högre kurser innefattar kunskaperna från underliggande kurser. Modellen skulle dock kunna framstå som inkonsekvent eftersom många andra ämnen också är progressivt uppbyggda. Exempelvis har ämnena engelska och moderna språk samma uppbyggnad. Moderna språk är dock inte ett gymnasiegemensamt ämne.

Modellen skulle även kunna vidgas till att ämnesbetyg ges i alla ämnen där eleven i dag läser flera kurser obligatoriskt, dvs. även i t.ex. många yrkesämnen och estetiska ämnen där det finns en inbyggd hierarki mellan kurserna. Det skulle kunna ge bättre förutsättningar för fördjupning i alla de ämnen där det redan i dag finns en obligatorisk progression men där möjligheten till sammanhängande kunskapsutveckling kan försvåras av kursbetygen.

Betyg i valbara kurser skulle även fortsättningsvis kunna ges separat för att undvika att fördjupningskurser väljs bort av betygs-taktiska skäl. Även kurser i ämnen som bedöms vara icke-progres-



siva skulle fortsättningsvis kunna betygssättas separat. Denna modell skulle alltså visserligen bygga på en blandning av ämnesbetyg och kursbetyg, liksom i Gy07, men till skillnad från den modellen skulle ämnesbetyg inte kunna ges på ett varierande innehåll av kurser utan enbart på obligatoriska kurser med tydlig progression.

Denna modell skulle kunna utformas på två sätt. Det första innebär att det är möjligt att låta ämnena, med vissa justeringar, fortfarande bestå av kurser vilket möjliggör användandet av samma styrdokument som inom vuxenutbildningen. Modellen är i så fall möjlig inom en helt kursutformad gymnasieskola. Ett kursbetyg ersätts då av nästa kursbetyg inom ämnet och det sista betyget som sätts i ämnet utgör ämnesbetyget. Det andra sättet innebär att de progressiva obligatoriska ämnen där ämnesbetyg ska sättas omarbetas till sammanhängande ämnesförlopp där t.ex. terminsbetyg ges. Modellen innebär då en delvis ämnesutformad och en delvis kursutformad gymnasieskola.

*Fördelar* med en sådan blandad modell är bl.a. att enbart mindre förändringar skulle krävas när det gäller ämnesplaner och programstrukturer, liksom att det enligt vad som framkommit i utredningens samråd skulle finnas en stor acceptans för att sätta ämnesbetyg framför allt i de gymnasiegemensamma ämnena. Eleven skulle få något färre betyg än i dag och samma styrdokument skulle kunna användas som inom vuxenutbildningen om kursutformningen kvarstår.

*Nackdelar* med modellen är bl.a. en viss otydlighet och att elevens examensbevis kommer att innehålla både ett antal ämnesbetyg och ett antal kursbetyg. Ett blandat system kan vidare innebära att två olika synsätt och arbetssätt tillämpas i gymnasieskolan. Möjligen skulle det kunna försvåra arbetet med extra anpassningar och stöd samt strävan efter en helhet i elevernas utbildning. Om modellen skulle innebära ämnesbetyg enbart i gymnasiegemensamma ämnen skulle den dessutom gynna elever på högskoleförberedande program mer än elever på yrkesprogram, eftersom de senare i mindre utsträckning läser flera kurser i gymnasiegemensamma ämnen.

En ytterligare nackdel med ett blandat system är att det skulle kunna skapa en efterfrågan på att allt fler ämnen ska ges ämnesbetyg. Detta kan i sin tur skapa pågående rörlighet i systemet där

modellen med ämnesbetyg utvidgas steg för steg. En sådan situation skulle medföra att vissa elever blir ”mellanårskullar” när det gäller betyg, vilket kan vara svårt att hantera – inte minst i tillträdes-systemet till högre utbildning, där t.ex. fler kvotgrupper skulle kunna behöva inrättas. En modell som i praktiken riskerar att likna en försöksverksamhet är sannolikt inte lämpligt på betygsområdet.

### 21.5.2 Ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola

Jämfört med ovanstående modell skulle det vara mer renodlat och tydligt att helt och hållet gå över till en ämnesutformad gymnasieskola där elevens utbildning helt består av sammanhållna ämnen. Med en ämnesutformning skulle ämnesbetyg ges i samtliga ämnen, oavsett om de är korta/små och löper över t.ex. en termin eller ett år, eller långa/stora och löper över minst tre terminer. En sådan modell skulle skapa förutsättningar att gå ifrån det kursutformade systemet och i stället skapa sammanhängande ämnesförlopp av olika omfattning för olika program, t.ex. ”svenska 300 poäng”, vilket krävs för grundläggande behörighet eller ”matematik 200 poäng” som skulle kunna motsvara den matematik som läses obligatoriskt på samhällsvetenskapsprogrammet. Olika ämnesförlopp skulle läsas på olika program även när det gäller samma ämne. En sådan omarbetning av gymnasieskolans ämnen skulle sannolikt kunna möjliggöra en liknande minskning av antalet betyg på yrkesprogram som på högskoleförberedande program.

Fördjupningar som fortsatt ska vara valbara kan utformas som separata ämnen och ges separata betyg, alternativt viktas eller ges ett särskilt påslag vid meritvärderingen.

Utredningens referens- och fokusgrupper har varit samstämmiga kring att det i ett ämnesutformat system krävs avstämningspunkter så att elever får löpande information om deras kunskapsutveckling. En ämnesutformning skulle därför behöva kombineras med terminsbetyg för att tydliggöra elevens utveckling mot målen. Terminsbetyget kan, liksom i grundskolan, ersättas av nästa terminsbetyg, för att slutligen ersättas av det sista betyget som utgör ämnesbetyget. Samma kunskapskrav bör i en ämnesutformad modell gälla för ämnet som helhet, liksom kunskapskraven i grundskolans ämnen gäller för betygssättning från och med årskurs 7 upp

till slutbetyget i årskurs 9. Ämnesbetyg bör inte sättas utifrån en matematisk beräkning av elevens genomsnittliga prestation – lika lite som betyg ska sättas på det viset inom en enskild kurs i dag – utan efter en helhetsbedömning av elevens kunskaper vid det tillfälle när ämnesbetyget sätts.

*Fördelar* med en helt ämnesutformad modell i förhållande till den blandade modell som beskrivits ovan är, utöver tydlighet, att den möjliggör utbildningar med mer djup och mindre splittring. Om ytterligare ämnesförlopp skapas där det blir meningsfullt med ämnesbetyg läser eleven som en konsekvens färre korta ämnen eller enstaka kurser. En helt ämnesutformad modell skulle även möjliggöra ett enhetligt arbetssätt och ett enhetligt synsätt i gymnasieskolan.

*Nackdelar* med en ämnesutformad modell kan vara att studievägarna behöver konstrueras med en något mindre valfrihet. En sådan modell kräver också fokus på åtgärder för att inte försvåra för elever som behöver byta program; exempelvis kan det behöva utvecklas stöd för bedömning av elevens kunskaper vid byte av studieväg. Vidare kan samverkansmöjligheterna med vuxenutbildningen komma att förändras, t.ex. vad gäller samläsning. Mer omfattande ämnen är heller inte nödvändigtvis till gagn för elever på introduktionsprogram. Terminsbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola är därför sannolikt särskilt viktigt som återkoppling för elever på introduktionsprogram som läser gymnasieämnena och som kan ha lång väg till målet. Skriftlig dokumentation av de kunskaper i gymnasieämnena som elever på introduktionsprogram uppnått, även om de inte nått ett godkänt betyg, kan också vara av stor betydelse. En sådan dokumentation kan t.ex. ligga till grund för planering av studier inom vuxenutbildning.

### 21.5.3 Konsekvenser om en modell med ämnesbetyg införs

Utredningen har i enlighet med direktiven utrett möjligheterna att införa ämnesbetyg genom att vi har övervägt vad utredningen bedömer är två möjliga modeller. Huvuddragen i dessa två modeller liksom deras för- respektive nackdelar har redogjorts för ovan, liksom för- respektive nackdelar med ämnesbetyg generellt. Genom detta har även i viss utsträckning möjliga konsekvenser belysts.

Konsekvenser när det gäller lärares arbetssituation, vuxenutbildningen och tillträde till vidare utbildning sammanfattas i samband med utredningens förslag på området, se avsnitt 25.19.

Utredningen vill betona att ett eventuellt införande av ämnesbetyg, i synnerhet en eventuell övergång till en ämnesutformad gymnasieskola, skulle ta tid och kräva ett stort förberedelsearbete. Omfattande förändringar av gällande regelverk krävs, liksom omarbetning av ämnesplaner och programstrukturer i större eller mindre utsträckning. Ett grundligt implementeringsarbete skulle också krävas. Även detta beskrivs närmare i samband med utredningens förslag.

## 21.6 Sammanfattande iakttagelser

Utredningen kan konstatera att betygen tillmäts en särskilt viktig roll i Sverige med anledning av dels att det betyg som den undervisande läraren sätter ligger till grund för antagning till vidare utbildning, dels att varje betyg räknas, även betyg som sätts tidigt under utbildningen. Här avviker Sverige från många andra länder, vilket är värt att notera och modellen kan bidra till elevernas stress.

Även om avsikten med den nya betygsskalan var att den skulle vara motiverande och leda till att fler elever höjer sina betyg verkar den samtidigt ha bidragit till ökad stress. Betygsskalan upplevs av många elever som oförlåtande och i vissa fall som avmotiverande. Bristande likvärdighet i betygssättningen är ett annat exempel på något som kan orsaka stress när det gäller betygen i gymnasieskolan.

Även systemet med korta kurser och kursbetyg bidrar till stress, liksom till fragmentisering av utbildningen. Det finns vissa fördelar med kursbetygssystemet som t.ex. handlar om att gymnasieskolan och vuxenutbildningen använder samma styrdokument samt att elever har en möjlighet att beta av kurser där varje kurs blir ett nytt delmål. Men den kursutformade gymnasieskolan har inte längre den flexibilitet som avsågs vid införandet. Den som vill få grundläggande och särskild behörighet till högskolan måste läsa vissa bestämda kurser, och den som vill läsa mot en viss yrkesutgång hänvisas till rekommenderade kurspaket. Många elever på främst högskoleförberedande program upplever att det i praktiken är

nödväntigt att välja kurser som ger särskilda meritpoäng för att kunna konkurrera till attraktiva högskoleutbildningar. Det individuella valet har därtill minskat i omfattning och innehåller i de flesta fall ett betydligt mer begränsat urval av kurser för eleven jämfört med före Gy11. Eftersom det kursutformade systemet förändrats över tid kan det ifrågasättas om den önskan om flexibilitet som låg bakom dess införande i praktiken är densamma i dag, eftersom allt mer av utbildningens innehåll paketeras åt eleven. I och med att ungas stress också tycks öka aktualiseras diskussionen om ämnesbetyg.

Ett införande av ämnesbetyg skulle inte få praktisk effekt i alla ämnen eftersom vissa ämnen redan i dag läses i liten omfattning, t.ex. enbart 50 gymnasiepoäng, och sannolikt inte kommer att göras mer omfattande för eleverna. Längre tid till betygssättning i ett antal ämnen kan dessutom riskera att bidra till ett uppskjutarbete hos eleverna med ökad stress i slutet av utbildningen som följd. En modell med ämnesbetyg kan vidare kräva en minskad flexibilitet och att gymnasieskolan använder andra styrdokument än vuxenutbildningen.

Men å andra sidan kan ämnesbetyg sannolikt bidra till att främja helhet och fördjupning i gymnasieskolans utbildningar och totalt sett minska den stress som elever känner och öka deras motivation. Risker för tidiga misslyckanden skulle kunna minska när färre betyg sätts tidigt, vilket i förlängningen skulle kunna påverka genomströmningen i gymnasieskolan positivt. På så sätt skulle en modell med ämnesbetyg kunna bidra till ett ur utvecklingshänseende mer tillåtande och främjande system vad gäller alla elevers möjlighet att lyckas. Lärares arbetssituation skulle sannolikt också förbättras, eftersom ämnesbetyg kan frigöra tid för undervisning när mindre tid behöver användas för bedömningsarbete och dokumentation, vilket dessutom kan stärka lärarens roll som pedagog.

Tidigare försök att införa ämnesbetyg har dock fallit på att det har varit problematiskt att sätta ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola. Även utredningen bedömer att ämnesbetyg över hela linjen skulle vara svårt att kombinera med dagens kursutformning och med ämnenas nuvarande konstruktion. Ovan har därför två andra möjliga modeller för ett införande av ämnesbetyg

belysts, varav den ena är en blandad modell och den andra bygger på en fullt ämnesutformad gymnasieskola.

Flera olika förutsättningar skulle dock krävas för att det skulle vara möjligt att införa ämnesbetyg. Utredningen kan framför allt konstatera att en sådan utveckling skulle innebära ett stort förändringsarbete. Under utredningens förslag i avsnitt 25.19 sammanfattas vilka förutsättningar som kommer att krävas om det ska vara möjligt att införa en modell med ämnesbetyg.

## 22 Gymnasiesärskolan

Ett mål som innebär att alla ungdomar ska gå en gymnasieutbildning måste ta hänsyn till att en del ungdomar har behov av att gå en individuellt anpassad utbildning inom gymnasiesärskolan, där anpassningen sträcker sig längre än individanpassningen i dagens gymnasieskola. Gymnasiesärskolan reformerades 2013 och det är därför enligt regeringen rimligt att avvakta med en övergripande översyn av skolformen. Enligt utredningens direktiv är det dock viktigt att reglerna för gymnasiesärskolan harmonierar med vad som gäller för gymnasieskolan, så att samverkan mellan de båda skolformerna underlättas. Om utredningen föreslår förändringar av gymnasieskolan som bedöms påverka överensstämmelsen mellan de båda skolformerna behöver därför följdändringar när det gäller gymnasiesärskolan också övervägas. Utredningen ska vidare analysera om det finns anledning att se över reglerna om stödåtgärder i gymnasiesärskolan samt undersöka om det finns anledning att ge elever i gymnasiesärskolan möjlighet att läsa kurser enligt grundskolans kursplaner.<sup>1</sup>

I utredningens direktiv används begreppet gymnasieutbildning i vid bemärkelse och avser såväl gymnasieskolan som gymnasiesärskolan. I detta kapitel redovisar utredningen en översiktlig bild av situationen i gymnasiesärskolan, skolformens elevgrupp och särskilda förutsättningar, liksom några av de områden som innebär utmaningar för gymnasiesärskolan. En mer detaljerad beskrivning av gymnasiesärskolan återfinns i bilaga 11.

---

<sup>1</sup> Dir 2015:31.

## 22.1 En aktuell bild av gymnasiesärskolan

Gymnasiesärskolan är en fyraårig skolform för ungdomar som på grund av utvecklingsstörning inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav. Utbildningen är uppdelad i nio nationella program samt individuella program. Hösten 2014 gick drygt 7 000 elever i gymnasiesärskolan. De populäraste nationella programmen i gymnasiesärskolan var programmet för hotell, restaurang och bageri följt av programmet för administration, handel och varuhantering. Var tredje elev på de nationella programmen gick på något av dessa två program. Totalt 60 procent av gymnasiesärskolans elever var pojkar och 40 procent flickor. Knappt 2 500 lärare tjänstgjorde i gymnasiesärskolan läsåret 2014/15.

Reformen av gymnasiesärskolan 2013 innebar bl.a. att nya nationella program inrättades och att ungdomar med utvecklingsstörning fick ökad valfrihet att välja utbildning. Genom reformen anpassades gymnasiesärskolans struktur och delvis även dess innehåll till 2011 års gymnasieskola. Programmen ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och deltagande i samhällslivet.

Våren 2016 presenterade Skolverket på uppdrag av regeringen en uppföljning av 2013 års reform av gymnasiesärskolan.<sup>2</sup> Skolverket konstaterade bl.a. att antalet elever i gymnasiesärskolan den senaste femårsperioden minskat med mer än 2 000 elever. Till stor del förklaras nedgången i elevantalet av en minskning i antalet ungdomar i gymnasieåldern. Dessutom har andelen av alla elever i gymnasieåldern som går i gymnasiesärskolan minskat ytterligare mellan 2012 och 2014. Förklaringar till denna nedgång av andelen elever i gymnasiesärskolan de senaste åren kan bl.a. sökas i införandet av 2010 års skollag och i den reformerade gymnasiesärskolan 2013. Förändringarna har bl.a. inneburit att kraven på mottagandet av elever skärpts så att elever inte ska bli felaktigt mottagna i skolformen. Dessutom har möjligheten införts för elever som har gått i grundsärskolan att i stället för gymnasiesärskolan välja bland tre av gymnasieskolans introduktionsprogram. Därutöver tillhör

---

<sup>2</sup> Skolverket: Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform. Rapport 435, 2016.



inte längre ungdomar med autism och autismliknande tillstånd utan andra funktionsnedsättningar målgruppen för skolformen.

Som ett resultat av ändringarna i skollagen 2010 väljer vissa elever med utvecklingsstörning numera att studera vid något av de tre introduktionsprogram (yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkin introduktion) i gymnasieskolan som står öppna för dessa elever i stället för att gå i gymnasiesärskolan. Det är framför allt elever med en lindrig utvecklingsstörning, som kan ha svårt att identifiera sig med elever med måttlig eller grav utvecklingsstörning, som väljer att studera vid introduktionsprogrammen. Orsaken till detta kan enligt Skolverkets uppföljning vara att dessa elever väljer bort gymnasiesärskolan eftersom den anses vara stigmatiserande, snarare än att de söker sig till introduktionsprogrammen för innehållet i dessa utbildningar. Det innebär att elevgruppen på de tre aktuella introduktionsprogrammen kan ha förändrats liksom elevgruppen som går i gymnasiesärskolan. Officiell statistik som omfattar elever i sarskolan samlas emellertid inte in på individnivå. Det försvårar en noggrann uppföljning och utvärdering av gymnasiesärskolans utveckling, vilket Skolverket vid flera tillfällen påpekat. I en enkätstudie från Skolverket 2014 riktad till rektorer vid skolor som anordnar introduktionsprogram framgick emellertid att ungefär 250 elever som tidigare gått i grundsärskolan gick på yrkesintroduktion. Motsvarande antal på individuellt alternativ var 300 elever.<sup>3</sup>

Skolverket bedömer att en större andel av elevgruppen på gymnasiesärskolans nationella program befinner sig på en lägre kognitiv nivå än tidigare. Spannet i elevernas förutsättningar och förmågor upplevs också ha blivit större. De nationella programmen i gymnasiesärskolan är numera fria att söka för alla elever i gymnasiesärskolans målgrupp som önskar göra det. Urval av sökande till nationella program är ovanligt eftersom antalet utbildningsplatser är fler än antalet sökande. Detta beror på att elevgruppen är liten och de sökande få. Skolverket redovisar uppgifter från intervjuer som genomförts inom ramen för uppföljningen av gymnasiesärskolan som visar att det kan finnas behov av någon sorts formella behörighetskrav för att gå ett nationellt program. På denna punkt skiljer sig bestämmelserna för de nationella programmen i gym-

---

<sup>3</sup> Skolverket: Introduktionsprogram. Rapport 413. 2014.

nasiesärskolan från de bestämmelser som gäller gymnasieskolan, där det finns behörighetskrav till nationella program. Samtidigt har reformeringen av gymnasiesärskolan inneburit att kunskapsuppdraget har fått en mer framskjuten plats i utbildningen vilket enligt Skolverket välkomnas av verksamheterna inom gymnasiesärskolan.<sup>4</sup>

## 22.2 Vissa behov av justeringar av gymnasiesärskolans verksamhet

Skolverket konstaterar att uppföljningen av 2013 års reform av gymnasiesärskolan genomförts endast två år efter det att reformen trätt i kraft. Den första elevkullen som har haft möjlighet att genomgå en utbildning i den reformerade gymnasiesärskolan går ut först våren 2017. Myndigheten anser dock att det trots detta finns anledning att särskilt uppmärksamma några förändringar. Bland annat ser Skolverket positivt på att utbildningen i gymnasiesärskolan i högre utsträckning än tidigare fokuserar på kunskap utifrån elevernas förutsättningar och att detta är en viktig princip. Utmaningarna som följer av den förändrade utbildningsstrukturen inom skolformen är dock stora enligt Skolverket. De individuella programmen har gjorts om, de specialutformade programmen, som medgav en större flexibilitet i utbildningsinnehållet har tagits bort och de nationella programmen har fått en delvis förändrad målgrupp. För att lärare och annan skolpersonal ska kunna fortsätta att utveckla arbetet i enlighet med reformens intentioner behöver de ytterligare kompetensutveckling samt stöd av såväl huvudmän som statliga aktörer i form av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Även behovet av stödresurser inom t.ex. elevhälsan, såsom speciallärare och specialpedagoger, kan enligt Skolverkets bedömning förväntas öka.

Situationen avseende behörigheten bland lärare för att undervisa i gymnasiesärskolan är ytterst bekymmersam enligt Skolverket. Uppföljningen pekar på att det behövs omfattande insatser för att

---

<sup>4</sup> Skolverket: Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform. Rapport 435, 2016.

säkerställa att gymnasiesärskolan kan fortsätta att bedrivas i samma omfattning som i dag när behörighetsreglerna för lärare i gymnasiesärskolan träder i kraft 2018. Tillgången på speciallärarutbildning med specialisering mot utvecklingsstörning är av central betydelse för att legitimerade lärare ska finnas i den omfattning som kommer att krävas.

Att de nationella programmen är helt fria att söka, utan någon bedömning av elevens förmågor, innebär att elever som inte alls har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen kan gå där, menar Skolverket. Även om skyldigheten att anpassa utbildningen är långtgående finns i realiteten såväl praktiska begränsningar som svårigheter att skapa bra utbildningsupplägg för elever som går på en utbildning där de inte klarar att följa undervisningen. Det kan enligt Skolverket innebära missade möjligheter till kunskapsutmaningar på rätt nivå för eleverna. Det finns även en risk att möjligheten till kunskapsutmaningar för resten av eleverna försämras om det i stor utsträckning finns elever i gruppen som inte har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Mot denna bakgrund menar Skolverket att det kan finnas anledning att överväga någon form av behörighetskrav till de nationella programmen.

Möjligheten för elever i gymnasiesärskolans målgrupp att läsa på gymnasieskolans introduktionsprogram kan kräva en ökad anpassning av utbildningen till de behov som elever med utvecklingsstörning har varför resurstilldelningen behöver ses över. Motsvarande behov kan finnas på gymnasiesärskolans nationella program där det går fler kognitivt svaga elever än tidigare. Om resursfördelningen inte anpassas till den nya situationen finns det enligt Skolverket en risk att anpassningsmöjligheterna för enskilda elever försvåras.

Skolverkets uppföljning visar att det finns huvudmän för gymnasiesärskolor som tar ett begränsat ansvar för samverkan med arbetslivet. Enligt verket är det nödvändigt att huvudmännen tar uppgiften på större allvar, eftersom det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) har en avgörande betydelse för att ungdomar i gymnasiesärskolans målgrupp ska kunna få tillträde till arbetsmarknaden.

Skolverket menar att den samverkan som finns på nationell nivå behöver ses över.<sup>5</sup>

Sammantaget pekar alltså Skolverket på ett antal områden där gymnasiesärskolans verksamhet behöver utvecklas. Detta är områden som är specifika för gymnasiesärskolan och som ligger utanför denna utrednings direktiv, men där ett fortsatt utvecklingsarbete kan behövas.

Gymnasieutredningen har låtit ta fram ett underlag om den aktuella situationen i gymnasiesärskolan med särskilt fokus på de frågor om skolformen som ställs i direktiven till Gymnasieutredningen. Underlaget redovisas i bilaga 11. Beskrivningarna och iakttagelserna i bilagan ligger i linje med Skolverkets uppföljning av reformen av gymnasiesärskolan 2013. Av bilagan framgår bl.a. att utbildningen i gymnasiesärskolan behöver anpassas till elevernas olika förutsättningar. Nuvarande bestämmelser om individuella anpassningar medger också en hög grad av flexibilitet i utbildningen. Exempelvis är möjligheten till individuella anpassningar av de nationella programmen något som den personal som är verksam i skolformen upplever som positivt. Det finns emellertid områden där ytterligare flexibilitet skulle kunna övervägas. Det förekommer t.ex. att elever i gymnasiesärskolan och deras vårdnadshavare efterfrågar möjligheten att läsa ämnen enligt grundskolans kursplaner. Att i gymnasiesärskolan kunna läsa ämnen enligt grundskolans kursplaner ger ytterligare möjlighet till flexibilitet och individanpassning i skolformen. Det kan också bidra till mer samverkan mellan gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Det råder viss tveksamhet bland verksamma i gymnasiesärskolan om huruvida bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram även omfattar eleverna på de individuella programmen. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att förtydliga hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas. Denna fråga behandlas ytterligare i kapitel 12 *Stödåtgärder*.

---

<sup>5</sup> Skolverket: Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform. Rapport 435. 2016.

## 23 Utbildningar utanför gymnasieskolan och åtgärder för ungdomar som inte studerar

Gymnasieskolan är den huvudsakliga utbildningsformen för ungdomar mellan 16 och 20 år. Det finns emellertid andra utbildningar som helt eller delvis riktar sig till samma målgrupp. I regeringens direktiv till utredningen görs bedömningen att det även fortsättningsvis bör finnas möjligheter att välja alternativa utbildningsvägar som är jämförbara med en svensk gymnasieutbildning, t.ex. en utbildning som leder fram till International Baccalaureate (IB) eller studier utomlands. Det kan också finnas elever för vilka en annan utbildningsform, som t.ex. folkhögskoleutbildning, kan vara mer ändamålsenlig. Utredningen har i uppdrag att analysera och föreslå vilka andra utbildningsvägar som ska kunna utgöra alternativ till en gymnasieutbildning samt ta ställning till om folkhögskoleutbildningar ska vara tillgängliga även för ungdomar som inte har fyllt 18 år och, om så är fallet, i vilken utsträckning.<sup>1</sup>

I detta kapitel beskrivs översiktligt de huvudsakliga utbildningar utanför gymnasieskolan i Sverige som riktar sig till samma åldersgrupp som gymnasieskolan. Utlandsstudier behandlas inte. Vidare beskrivs det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar mellan 16 och 20 år samt vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ungdomar som inte studerar kan bli föremål för.

---

<sup>1</sup> Dir 2015:31.

## 23.1 International Baccalaureate (IB)

Vid sidan av gymnasieskolan finns den internationella utbildningen International Baccalaureate (IB). IB har egna examenskrav som skiljer sig från vad som gäller för att nå en gymnasieexamen på de nationella programmen och är inte en del av den svenska gymnasieskolan. IB-utbildning administreras centralt av en organisation<sup>2</sup> med säte i Schweiz och syftar till att vid internationellt godkända skolor erbjuda studieprogram som medger god överförbarhet mellan olika länder och som förbereder för högre studier. Undervisningsspråket är engelska. Eftersom IB-programmet är tvåårigt erbjuder svenska skolor ett förberedande år (preparandår) med kurser i gymnasieskolan från gymnasieskolans nationella program.

Förordningen (SKOLFS 2002:7) om internationell gymnasial utbildning i Stockholm och Göteborg samt vid Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna innehåller bestämmelser som reglerar sättet på vilket dessa huvudmän får anordna IB-utbildning med statsbidrag.<sup>3</sup> Statsbidrag lämnas för elever som inte har någon hemkommun som är skyldig att bekosta deras IB-utbildning.<sup>4</sup> Exempel på elever för vilka det kan utgå statsbidrag enligt förordningen är utlandssvenska elever och barn till beskickningsmedlemmar som inte kommer från länder som ingår i EU eller EES eller från Schweiz. Utöver bestämmelser om statsbidrag innehåller förordningen regler om antagning, utbildningens innehåll, personal och avgifter. För övriga huvudmän inom skolväsendet som anordnar IB-utbildning finns inga bestämmelser i dessa avseenden.

I dag finns ett trettiotal skolor med IB-utbildning i Sverige. En majoritet har kommunal huvudman men även enskilda huvudmän anordnar utbildningen. Det finns även en internationell skola som erbjuder IB. Cirka 3 000 elever går på IB i Sverige. Av de 1 037 elever som påbörjade utbildningen 2012 tog 56,5 procent av eleverna IB-examen inom tre år.<sup>5</sup> Detta kan jämföras med genomströmningen på gymnasieskolans högskoleförberedande program där 75,5 procent av dem som påbörjade sin utbildning samma år fick en

<sup>2</sup> International Baccalaureate Organization, IBO.

<sup>3</sup> 1 § förordningen (SKOLFS 2002:7) om internationell gymnasial utbildning i Stockholm och Göteborg samt vid Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna.

<sup>4</sup> Sådana elever som hemkommunen ger ersättning för enligt 29 kap. 17 § skollagen får inte ingå i bidragsunderlaget.

<sup>5</sup> Skolverket: Betyg och statistik i gymnasieskolan 2013/14, pm 2014-12-18, dnr 2014:55.

examen inom tre år. Genomströmningen på IB var alltså vid en sådan jämförelse låg.

## 23.2 Internationella skolor

En begränsad grupp ungdomar studerar vid internationella skolor på gymnasienivå i Sverige. Internationella skolor utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet.<sup>6</sup> En internationell skola på gymnasienivå är en skola där utbildningen inte följer läroplanen för gymnasieskolan utan i stället följer ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan, vilket gäller bl.a. utbildning som leder fram till International Baccalaureate, IB. Utbildningen riktar sig i första hand till elever som är bosatta i Sverige under en begränsad tid. Syftet med en internationell skola är enligt regeringen att säkerställa att en elev ska kunna fullfölja sin skolgång vid en tillfällig flytt till Sverige från ett annat land. Internationella skolor kan också ta emot elever som har andra särskilda skäl att få sin utbildning i en internationell skola på gymnasienivå.<sup>7</sup>

I Sverige fanns det 2013 tre internationella skolor som anordnade utbildning på gymnasienivå. Eftersom internationella skolor utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet har huvudmän som anordnar sådan utbildning möjlighet att ta ut avgifter för utbildningen. Skolorna omfattas inte av krav på undervisning i svenska språket.

Två internationella skolor finns i Sverige för elever med ett annat modersmål än svenska – Tyska Skolan och Lycée Français Saint Louis. Dessa bedriver undervisning i svenska, historia och samhällskunskap enligt svensk läroplan och har enligt förordningen (2012:509) betygsrätt för viss utbildning. Enligt förordningen kan Skolinspektionen efter ansökan besluta om tillstånd för enskilda huvudmän för internationella skolor att bl.a. sätta betyg och utfärda gymnasieexamen enligt de bestämmelser som gäller för gymnasieskolan. För att få ett sådant tillstånd krävs att huvudmannen anger vilket eller vilka nationella program som ansökan om att utfärda gymnasieexamen avser, visar vilka delar i utbildningen som

---

<sup>6</sup> Utbildningsformen regleras i 24 kap. 2–7 §§ skollagen.

<sup>7</sup> Prop. 2015/16:17.

är likvärdiga med den kurs eller det gymnasiearbete som ett betyg avser och hur utbildningen uppfyller kraven för gymnasieexamen. Huvudmannen måste även i övrigt visa att utbildningen utformats så att betygen blir likvärdiga med betyg satta i gymnasieskolan.<sup>8</sup>

En enskild huvudman för en internationell skola på gymnasienivå får efter ansökan förklaras berättigad till bidrag för elever från deras hemkommuner.<sup>9</sup>

### 23.3 Gymnasieutbildning för sjuka ungdomar och ungdomar på ungdomshem

För elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset eller institutionen. Sådan undervisning ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Endast den som har legitimation som lärare får bedriva sådan undervisning<sup>10</sup> och det är kommunen där den aktuella institutionen är belägen som ansvarar för att anordna undervisningen.<sup>11</sup>

Även elever som på grund av sjukdom inte kan delta i vanligt skolarbete under längre tid men som inte vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus har rätt till undervisning. Undervisningen kan anordnas i hemmet eller på någon annan lämplig plats. Sådan undervisning ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i<sup>12</sup> och ska anordnas av huvudmannen för den utbildning som eleven annars deltar i.<sup>13</sup>

Vidare ska icke skolpliktiga ungdomar som vistas på särskilda ungdomshem och som inte kan fullgöra sin skolgång på annat sätt ges möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.<sup>14</sup> Bestäm-

---

<sup>8</sup> Prop. 2015/16:17.

<sup>9</sup> 24 kap. 6 § skollagen.

<sup>10</sup> 24 kap. 17 § skollagen.

<sup>11</sup> 24 kap. 18 § skollagen.

<sup>12</sup> 24 kap. 20 § skollagen.

<sup>13</sup> 24 kap. 22 § skollagen.

<sup>14</sup> 24 kap 8–9 §§ skollagen.



melsen gäller bl.a. ungdomar som omhändertagits med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Statens institutionsstyrelse (SiS) är huvudman för verksamheten och ansvarar för den utbildning som anordnas vid myndighetens ungdomshem.

Cirka 800 ungdomarna i gymnasieåldern strömmar årligen genom de statliga ungdomshem som SiS ansvarar för. Den genomsnittliga tiden som intagna ungdomar befinner sig på hemmen är fem månader. En majoritet deltar i den skolverksamhet som anordnas. Få av ungdomarna är behöriga till gymnasieskolans nationella program.<sup>15</sup>

### 23.4 Möjligheter för ungdomar under 18 år att gå en folkhögskoleutbildning

Utredningen ska ta ställning till om folkhögskoleutbildningar ska vara tillgängliga även för ungdomar som inte har fyllt 18 år och, om så är fallet, i vilken utsträckning.<sup>16</sup> Utredningen har därför översiktligt kartlagt folkhögskolan som utbildningsform och vilka möjligheter som folkhögskolan erbjuder. Denna kartläggning återfinns i bilaga 12 och sammanfattas kort nedan.

Folkhögskolan är en egen utbildningsform som styrs av få regler. Vissa ramar finns dock i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen och i de villkor och riktlinjer som Folkbildningsrådet fastställt.<sup>17</sup> Utbildningsformen riktar sig i huvudsak till personer äldre än 18 år som är i behov av att komplettera sin tidigare utbildning eller specialisera sig inom något särskilt yrkesområde.<sup>18</sup>

Folkhögskolan erbjuder en mängd olika utbildningar som bl.a. *etableringskurser* för vissa nyanlända,<sup>19</sup> *särskild kurs* inom olika specialområden, samt vissa *yrkesutbildningar*.<sup>20</sup> Vidare erbjuder folkhögskolan också *studiemotiverande folkhögskolekurser*, för vilka målgruppen är ungdomar mellan 16 och 24 år eller personer som

<sup>15</sup> Muntliga uppgifter från Statens institutionsstyrelse (SiS) vid intervju december 2015.

<sup>16</sup> Dir. 2015:31.

<sup>17</sup> Prop. 2013/14:172.

<sup>18</sup> Prop. 2013/14:172, bet. 2013/14: KrU 8, rskr. 2013/14:379.

<sup>19</sup> 30 § 7 förordning om arbetsmarknadspolitiska program (2000:634).

<sup>20</sup> Prop. 2013/14:172.

deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå.<sup>21</sup>

Inom s.k. *allmän kurs* erbjuds deltagare studier på grundskolenivå eller gymnasial nivå. Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen finns när det gäller allmän kurs en nedre åldersgräns på 18 år för vilka deltagare det utgår statsbidrag. Enligt Folkbildningsrådet läser dock även strax under 200 ungdomar under 18 år allmän kurs varje år. Rådet betalar inte ut statsbidrag för dessa deltagare utan hemkommunen finansierar i dessa fall utbildningsplatsen. Enligt förordningen får en folkhögskola emellertid till undervisningen anta en yngre elev, som går ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Om en elev på introduktionsprogram studerar på folkhögskola ligger det närmast till hands att tolka det som att folkhögskolan bedriver undervisning inom skolväsendet och det är då fråga om entreprenad i skollagens mening. Undervisning som kan överlämnas på entreprenad inom gymnasieskolan avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil samt modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet.<sup>22</sup> Om det finns särskilda skäl finns det även en möjlighet för regeringen att medge att en kommun får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom gymnasieskolan på entreprenad.<sup>23</sup> Vid sådan entreprenad kvarstår kommunen som huvudman för utbildningen. Statsbidragsbestämmelsen, som skulle innebära att utbildningskostnaden ersätts av staten, är således inte förenlig med skollagens bestämmelser om entreprenad. Utredningen bedömer av denna anledning att bestämmelsen som gäller elever under 18 år på introduktionsprogram inte är tillämplig.

I utredningens samråd med representanter för folkhögskolan har uttryckts att folkhögskolorna i första hand har erfarenhet av att utbilda vuxna och man menar att det kan komma att krävas en annan kompetens hos personalen på folkhögskolorna om de skulle hantera en vidgad målgrupp med fler yngre elever. En sådan kritik har också riktats mot det s.k. *Folkhögskolespåret* som vänder sig till

---

<sup>21</sup> 30 § andra stycket 3 förordning om arbetsmarknadspolitiska program (2000:634).

<sup>22</sup> 23 kap. 3 a och b §§ skollagen (2010:800).

<sup>23</sup> 23 kap. 5 § skollagen (2010:800).

nyanlända, i synnerhet ensamkommande, ungdomar mellan 16 och 21 år med permanent uppehållstillstånd.<sup>24</sup> I utredningens samråd har också framhållits att det är viktigt att folkhögskolan inte blir en skola enbart för elever i behov av särskilt stöd. Vissa menar att en folkhögskoleutbildning bör kunna utgöra ett alternativ direkt efter grundskolan, men under förutsättning att det handlar om enskilda fall. Det framhålls som en förutsättning att det är just enstaka yngre elever i grupperna. Folkbildningsrådet har uttryckt att om folkhögskolorna ska vända sig mot en större yngre målgrupp bör detta handla om en särskild *ungdomsfolkhögskola*. Om det skulle vara aktuellt bör enligt rådet en sådan konstruktion utredas särskilt och föregås av en försöksverksamhet.

### 23.5 Det kommunala aktivitetsansvaret

Staten har bedömt att det är särskilt viktigt att kommunerna håller sig underrättade om vad ungdomar i den åldersgrupp som i huvudsak utgör gymnasieskolans målgrupp men som inte går på ett nationellt program i gymnasieskolan är sysselsatta med. Mot bakgrund av den tilltagande oron för utbildningssvaga ungas etableringsproblem skärptes 2015 bestämmelserna om kommunernas ansvar för kommunmedborgarna i åldersgruppen 16–20 år genom förändringar i skollagens bestämmelser om det kommunala aktivitetsansvaret.<sup>25</sup> Enligt de nya bestämmelserna ska en hemkommun löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Kommunens skyldighet omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.<sup>26</sup> Detta innebär alltså att ungdomar som går på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan också omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Däremot omfattas inte nyanlända ungdomar mellan 16 och 20 år som inte fullgjort sin skolplikt i svensk grundskola.

---

<sup>24</sup> Ramböll: Uppskalning av Folkhögskolespåret. 2016.

<sup>25</sup> Prop. 2013/14:191.

<sup>26</sup> 29 kap. 9 § skollagen.

Enligt propositionen som låg till grund för riksdagens beslut om de nya bestämmelserna är syftet att tydliggöra att kommunerna ska erbjuda åtgärder för ungdomar som tillhör målgruppen. Kommunerna ska alltså inte enbart föra register över de ungdomar som omfattas av ansvaret utan även aktivt arbeta för att erbjuda dem sysselsättning. Åtgärderna ska också i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.

Reglerna om aktivitetsansvaret trädde i kraft i januari 2015 och har alltså gällt en kort period. Av denna anledning är det svårt att med bestämdhet uttala sig om eventuella effekter av lagändringen. Några granskningar och undersökningar har emellertid redan genomförts, och de uppföljningar som har gjorts talar inte för att några dramatiska förändringar har skett i kommunernas arbete med den berörda målgruppen och indikerar att betydande brister kvarstår. Skolverket menar att de inrapporterade uppgifterna avseende målgruppen och insatser gällande första halvåret 2015 inte håller tillräcklig kvalitet. Myndigheten väljer därför att inte presentera någon nationell statistik. Bedömningen är att kommunerna behöver mer stöd när det gäller dokumentation, verksamhetsutveckling och utvärdering. I slutet av januari 2016 presenterade Skolverket allmänna råd och anvisningar för kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. Dokumentet omfattar anvisningar om vilka som tillhör målgruppen samt hur registrering och dokumentation kan gå till.<sup>27</sup>

Skolinspektionen presenterade våren 2016 resultatet av ett projekt där man följt upp arbetet med aktivitetsansvaret i 16 kommuner. Även här konstateras betydande brister. Mer än hälften av kommunerna saknade ett systematiskt och kontinuerligt arbete med de berörda ungdomarna. Målen var otydliga och uppföljning saknades ofta.<sup>28</sup> En uppföljning av ungdomsinsatser som genomfördes vid Malmö högskola på uppdrag av Region Skåne i ett antal skånska kommuner visade samma mönster. Det framgick också att verksamheten fortfarande framstår som personberoende och eldsjäl driven, vilket innebär en betydande sårbarhet.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Skolverket: Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. 2016. Skolverket: Redovisning av uppdrag om en modell för nationell uppföljning av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. 2016.

<sup>28</sup> Skolinspektionen: Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret. Kvalitetsgranskning, 2016:2. 2016.

<sup>29</sup> Olofsson, J. och Panican, A: En utbildningsgaranti – möjligheter på regional nivå. Region Skåne. 2014.

Erfarenheter som gjorts inom ramen för projektet Plug In visar att fungerande uppföljningssystem är avgörande för att man ska lyckas lokalisera och komma i kontakt med de ungdomar som är målgrupp för det kommunala aktivitetsansvaret, se vidare kapitel 5. Fungerande uppföljningssystem är även nödvändiga för att kommunens samverkan med andra aktörer inom kommunen, t.ex. socialtjänst, utbildningsförvaltning och arbetsmarknadsenheter, ska fungera liksom samverkan med andra aktörer som landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

## 23.6 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot ungdomar

Inom arbetsmarknadspolitiken finns vissa insatser som riktar sig till ungdomar från 16 års ålder. Delegationen för unga till arbete har bl.a. i uppdrag att främja samverkan genom att verka för lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i syfte att minska ungdomsarbetslösheten. Målgruppen för överenskommelserna är unga arbetslösa mellan 16 och 24 år.<sup>30</sup> Den stora merparten av landets kommuner har slutit sådana överenskommelser med Arbetsförmedlingen.<sup>31</sup>

Arbetsförmedlingen arbetar även med etableringsinsatser som bl.a. riktar sig till nyanlända personer med uppehållstillstånd som fyllt 18 men inte 20 år och som saknar föräldrar i Sverige.<sup>32</sup>

## 23.7 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel beskriver utredningen översiktligt de huvudsakliga utbildningar som finns utanför gymnasieskolan och som riktar sig till samma åldersgrupp. International Baccalaureate (IB) är en utbildning med egna examenskrav som skiljer sig från vad som gäller för att nå en gymnasieexamen på de nationella programmen. IB är inte en del av den svenska gymnasieskolan. I skollagen finns

---

<sup>30</sup> Dir. 2014:157.

<sup>31</sup> Delegationen unga till arbetet: Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten, rapport till regeringen, dnr A2016/00767/). 2016.

<sup>32</sup> Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

vidare bestämmelser om rätten till gymnasieutbildning för ungdomar som vårdas på sjukhus eller en institution som är knutet till ett sjukhus samt om rätten till hemundervisning för gymnasieelever som på grund av sjukdom inte kan gå till skolan under en längre tid. Också ungdomar som är omhändertagna med stöd av lagen om vård av unga (LVU) har rätt till utbildning.

I kapitlet beskrivs också vilka möjligheter som finns för ungdomar att studera inom folkhögskolan. När det gäller ungdomar under 18 år finns vissa sådana möjligheter men de är begränsade och förenade med vissa svårigheter. Dessa svårigheter handlar bl.a. om att folkhögskolans personal i huvudsak har erfarenhet av vuxna deltagare.

Vidare redogör utredningen för det kommunala aktivitetsansvaret enligt vilket en hemkommun löpande ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Kommunens skyldighet omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning och inte heller nyanlända ungdomar mellan 16 och 20 år som inte fullgjort sin skolplikt i svensk grundskola. Däremot omfattas ungdomar som går på ett introduktionsprogram av det kommunala aktivitetsansvaret trots att de går i gymnasieskolan.

Av kapitlet framgår att det finns vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktar sig till ungdomar som också ingår i gymnasieskolans målgrupp.